

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS E A  
OBRIGAÇÃO DE RESULTADOS: O DESAFIO DA INSPEÇÃO ESCOLAR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFMG, na Linha de Pesquisa “Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação”, como requisito parcial para o título de doutor em Educação

**Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Dalila Andrade Oliveira.**

**Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto**

**BELO HORIZONTE  
2010**

AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves

A 923r A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados : o desafio da inspeção escolar.  
/ Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto. – Belo Horizonte: UFMG/FAE, 2010.

279 f.

Tese – Doutorado em Educação

Orientadora: Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

1.Educação – Organização e administração. 2. Educação e Estado. 3. Professores – Salários – Brasil. 4. Políticas públicas. I.Título. II. Dalila Andrade Oliveira. III. Universidade Federal de Minas Gerais.

371.12

## AGRADECIMENTOS

### **Aos professores, amigos e companheiros de trabalho, quero agradecer:**

*Dalila Andrade Oliveira*, orientadora, pela amizade, conhecimento, segurança e oportunidade de trabalhar em conjunto.

*Claude Lessard*, orientador na Université de Montreal, pela porta sempre aberta, pelos encontros, sugestões de leitura e oportunidades de aprender.

*Ângela Márcia, Amélia, Geovanna, Isabella*, ex-colegas de inspeção, pelas informações, documentos, e oportunidade de acompanhamento nas visitas às escolas. .

*Savana e Adriana*, professoras da FAE/UFMG e colegas do GESTRADO, pelo incentivo e apoio, e pela oportunidade de trabalhar em conjunto.

*Álvaro Hypólito*, professor da UFPEL, pelas boas idéias, sugestões de leitura para o desenvolvimento desta tese.

*Tiago Jorge*, colega do GESTRADO, pelo banco de dados, pelas “lindas tabelas” e *formatação final*.

*Ceres*, professora de francês pelas aulas agradáveis e pela ajuda para a obtenção do Certificado de Aceitação do Quebec.

*Aos colegas do GESTRADO*, em especial à Magna, pela ajuda no inglês, e à Jacqueline Moreno pelo incentivo aos estudos.

*Denis Falqueto e Bruno Albertini* amigos, pela orientação em informática e pelo socorro nos apuros.

### **À minha família:**

*Daniel e Frederico*, meus filhos, pela oportunidade de aprender com eles.

*Juarez*, esposo dedicado, pelas correções na escrita, vírgulas, verbos, concordâncias.

*Penha e Rosa*, minhas irmãs, pela amizade, apoio e ajuda nas traduções do inglês.

*Danielle e Renata*, minhas norinhas, pelo incentivo aos estudos no doutorado.

*Meus irmão e cunhadas, meus sobrinhos*, em especial *Flora*, pelo apoio e incentivo.

***Enfim, aos inspetores***, que se constituem nas pessoas integrantes desta pesquisa, os quais acompanhei em seu trabalho.

*Daniel e Frederico, meus filhos.  
Pelo seu exemplo de vida e trabalho.  
Com admiração e muito amor*

*Aos profissionais da educação,  
da Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais.  
Pessoas com as quais trabalhei.  
Pela coragem e dedicação.*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
<b>CAPÍTULO 1 - A OBRIGAÇÃO DE RESULTADOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL EM MINAS GERAIS E O PAPEL DA INSPEÇÃO ESCOLAR: A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA</b>	
Introdução.....	22
A questão da pesquisa.....	23
Uma nova gestão escolar.....	30
O que os inspetores reivindicam do sistema gestor.....	30
As ações da inspeção em busca de diálogo com o sistema.....	35
O contexto político em que atua a inspeção escolar em Minas Gerais, e a eficácia como obrigação de resultados.....	39
Eixo 1. Gestão escolar baseada em resultados.....	44
Eixo 2. A avaliação de resultados e o desempenho da escola e dos professores.....	49
Eixo 3. O desempenho como critério para concessão de bônus, reajustes salariais e demais recursos.....	56
A estrutura da inspeção escolar em Minas Gerais.....	62
Considerações finais.....	64
<b>CAPÍTULO 2 – A INSPEÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA: NATUREZA, IDENTIDADE PROFISSIONAL, E CARREIRA</b>	
Introdução.....	66
A inspeção escolar e as mudanças na administração dos sistemas de ensino.....	66
A inspeção escolar e a regulação educativa em Minas Gerais.....	72
Um pouco da história da inspeção escolar.....	75
A inspeção escolar no Brasil.....	76
A inspeção escolar em Minas Gerais.....	77
Inspeção Escolar: natureza, identidade e formação profissional.....	79
A carreira profissional dos inspetores no Estado de Minas Gerais.....	87
Considerações finais.....	97
<b>CAPÍTULO 3 - FORJANDO UM NOVO MODELO OU CONSERVANDO IDEIAS? O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b>	
Introdução.....	99
O programa de governo Choque de Gestão.....	100
O contexto político econômico da sua gênese.....	103
A eficácia e a eficiência dos serviços públicos em questão.....	107
Governabilidade/governança/ação pública.....	111
O alinhamento institucional ao programa de governo Choque de Gestão: o Acordo de Resultados.....	120
A avaliação de desempenho institucional .....	123
O prêmio por produtividade e o Adicional de Desempenho – ADE na política de resultados.....	124
A avaliação de desempenho individual: alinhamento ou obrigação.....	127
A situação funcional dos trabalhadores em educação em Minas Gerais.....	129
Considerações finais: Choque de Gestão- modelo novo? .....	133

## CAPÍTULO 4 - UMA IMERSÃO TEÓRICA NO CONCEITO DE REGULAÇÃO: DE UMA VISÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICA À AÇÃO PÚBLICA EM EDUCAÇÃO

Introdução.....	135
O conceito regulação. Gênese, polissemia e trajetória.....	136
O conceito e os contextos linguísticos.....	139
A Escola Francesa de Regulação.....	141
A regulação e os sistemas sociais.....	146
Regulação em uma abordagem sóciopolítica.....	150
As políticas educacionais sob o enfoque da regulação: níveis e efeitos.....	160
Regulação e reforma: conceitos distintos ou mesma significação.....	168
Os mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino e a obrigação de resultados.....	170
A dimensão da regulação educativa em dois períodos de governo em Minas Gerais - gestão 2003 a 2006 e 2007 a 2010.....	177
O papel do Estado nas políticas públicas e o ciclo de políticas.....	183
O papel do Estado.....	184
O ciclo de políticas, conforme Bowe e Ball.....	188
Políticas educacionais como ação pública.....	192
Considerações finais.....	199

## CAPÍTULO 5 – A POLÍTICA DE RESULTADOS EM MINAS GERAIS E A INSPEÇÃO ESCOLAR. O QUE NOS APONTAM OS DADOS DA PESQUISA?

Introdução.....	202
Características sócio - profissionais dos inspetores de Belo Horizonte - SRE – Metropolitana A,B e C.....	204
As condições de trabalho da inspeção em Minas Gerais.....	211
A natureza do trabalho da inspeção escolar/ opinião dos inspetores.....	218
A política de resultados e o papel da inspeção escolar.....	226
A inspeção escolar na visão da Secretaria de Educação.....	231
A título de conclusão.....	238

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	245
---------------------------	-----

REFERÊNCIAS.....	251
------------------	-----

### ANEXOS

Anexo 1 – Questionário.....	262
Anexo 2 - Termo de Pactuação de Metas – Proeb.....	270
Anexo 3 - Ofício nº 001/2008 Ao Sr. Vice-Governador Antonio Anastásia.....	271
Anexo 4 - Ata da Comissão de Inspectores e Deputados (21 de nov. 2007).....	273
Anexo 5 – Notícias da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.....	275
Anexo 6 – Ata do encontro da Comissão com o Vice-Governador (15/05/2008).....	278

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> Número de escolas e inspetores por município e SER.....	16
<b>Tabela 2</b> Metas do Acordo de Resultados por SRE A, B e C (tab. A e tab. 2 B).....	44
<b>Tabela 3</b> Indicadores de Resultados da Escola da Floresta Azul.....	46
<b>Tabela 4</b> Número de matrículas por etapa da Educação Básica – REEMG.....	63
<b>Tabela 5</b> Inspetores por município – SRE Metropolitana A,B e C.....	64
<b>Tabela 6</b> Pessoal em exercício nas escolas estaduais por situação funcional .....	132
<b>Tabela 7</b> Tempo de exercício como inspetor por situação funcional.....	205
<b>Tabela 8</b> Faixa etária dos inspetores escolares.....	206
<b>Tabela 9</b> Faixas salariais do cargo de inspetor escolar – REEMG.....	207
<b>Tabela 10</b> Formação acadêmica dos inspetores.....	208
<b>Tabela 11</b> Formação que melhor completa o desempenho profissional - opinião dos inspetores.....	210
<b>Tabela 12</b> Opinião dos inspetores sobre a sua autonomia profissional.....	212
<b>Tabela 13</b> Volume de trabalho e jornada diária dos inspetores.....	212
<b>Tabela 14</b> Recursos para diárias e transporte por SRE.....	214
<b>Tabela 15</b> Avaliação do apoio e orientação por SRE .....	216
<b>Tabela 16</b> Necessidade de capacitação sobre medidas que definem a política educacional no Estado – opinião dos inspetores .....	220
<b>Tabela 17</b> Atuação da inspeção como elo de ligação / comunicação entre escolas e o sistema.....	222
<b>Tabela 18</b> Atribuições da inspeção escolar, relativas ao Acordo de Resultados.....	224
<b>Tabela 19</b> Cruzamento de dados entre ações do PIP e atribuições da inspeção relativas ao AR.....	225
<b>Tabela 20</b> Participação na política educacional – opinião dos inspetores.....	228
<b>Tabela 21</b> Formulação e implementação das políticas - opinião dos inspetores.....	229
<b>Tabela 22</b> Posições da SEEMG sobre a inspeção escolar - opinião dos inspetores.....	230

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	<b>Funções Chave da Inspeção Escolar.....</b>	<b>33</b>
<b>Quadro 2</b>	<b>Efeitos da Obrigação de Resultados na Educação SEEMG.....</b>	<b>62</b>
<b>Quadro 3</b>	<b>As mudanças na carreira da Inspeção escolar em Minas Gerais.....</b>	<b>93</b>
<b>Quadro 4</b>	<b>Uso do Conceito Regulação conforme os contextos lingüísticos.....</b>	<b>141</b>
<b>Quadro 5</b>	<b>Globalização e Educação: níveis e efeitos da regulação.....</b>	<b>167</b>



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acordo de Resultados
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
ADE	Adicional de Desempenho
AMIE	Associação Mineira de Inspeção Escolar
ANE-IE	Analista Educacional –Inspetor Escolar
ALMG	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AGEE	Agência Globalmente Estruturada para a Educação
BACEN	Banco Central
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAED	Centro de Avaliação de Políticas de Educação
CEE	Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais
CBC	Conteúdos Básicos Comuns
CEPAL	Comission Econômica para la América Latina e Caribe
CFB	<i>Communauté Française de Belgique</i>
CEMC	Cultura Educacional Mundial Comum
CVM	Companhia de Valores Imobiliários
EEB	Especialista em Educação Básica
EM	Ensino Médio
EF	Ensino Fundamental
GIRSEF	<i>Groupe Interdisciplinar de Recherche sur la Socialisation, Éducation et la Formation de la Université Catholique de Louvain</i>
GESTRADO	Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
IGE	Inspeção Geral da Educação de Portugal
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOC	<i>Méthode Ouverte de la Coordination</i>
OFSTED	<i>Office for Standard in Education</i>
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE/MARE	Plano Diretor de Reforma Administrativa do Ministério de Administração Central e Reforma do Estado
PEB	Professor de Educação Básica
PEP	Programa de Educação Profissional
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica

PISA	<i>Programme for International Students Assesments</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PGDI	Plano de Gestão Desempenho Individual
PIB	Produto Interno Bruto
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROEB	Programa de Avaliação da Educação Básica
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PROALFA	Programa de Avaliação em Alfabetização
REEMG	Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEEMG	Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SRE	Superintendência Regional de Ensino
TR	Teoria da Regulação
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

## RESUMO

Esta tese busca compreender o papel da Inspeção Escolar na regulação das políticas educacionais, em Minas Gerais, que se desenvolvem sob o enfoque da obrigação de resultados. A Inspeção Escolar é uma função de verificação da conformidade à prescrição legal e de vigilância do funcionamento das escolas. Essa natureza, em princípio, parece distanciá-la das medidas em vigor no sistema educacional da Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais, que preveem ampliação da flexibilidade na execução dos processos e autonomia escolar, proporcionais aos resultados das escolas no Sistema de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE. A política educacional se desenvolve no Estado, por meio do “Acordo de Resultados”, instrumento de pactuação de resultados, no contexto do programa de governo “Choque de Gestão”. Com base em referencial teórico sobre o tema da regulação educacional, são analisadas as medidas previstas da área da educação em Minas Gerais, buscando compreender o papel da inspeção escolar na política de resultados, em Minas Gerais, e a sua compatibilidade com as medidas vigentes, na regulação das políticas educacionais. A questão em análise, portanto, refere-se ao provável desacordo entre a natureza desta função com as medidas empreendidas pelo governo estadual na educação. A atuação da inspeção escolar em Minas Gerais é marcada pelo exercício de funções relacionadas ao controle normativo das escolas. Esta forma de atuação pode estar em discordância com as medidas vigentes no sistema educacional da Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais, que definem maior responsabilização das escolas e professores pelos resultados escolares. Propõe-se analisar a relação entre as intervenções propostas na área educacional, as suas justificativas (corte de despesas, caráter mais técnico e racional da gestão pública) e os seus reflexos sobre a Inspeção Escolar, no contexto das mudanças atuais, bem como as interações sociais que ocorrem em relação às medidas. Nesta pesquisa foi empregada uma perspectiva teórico-metodológica que buscou descrever e analisar a regulação educacional, sob o enfoque de resultados, as diversas fontes de informação, a produção das regras e injunções e também as estratégias e ações dos inspetores escolares. Abrangeu levantamento documental e a realização de trabalho em campo, com acompanhamento das atividades da Inspeção Escolar, observação *in loco* nos Núcleos de Inspeção, entrevistas e aplicação de questionários. O universo da pesquisa é representado pelas três Superintendências Regionais de Ensino de Belo Horizonte. Seus resultados indicaram uma perspectiva de regulação educacional linear e hierárquica, em que as medidas políticas são decididas sem a participação dos envolvidos. Revelaram uma situação de descontentamento da Inspeção Escolar com a sua situação profissional, falta de reconhecimento profissional em relação à condução das políticas atuais, do governo, e distanciamento da decisão política. Foi também constatada uma predisposição favorável à mudança, por parte dos inspetores, no sentido de obter o fortalecimento da função. O desafio da ampliação na participação social dos atores envolvidos fica na dependência de uma outra perspectiva de governo, um outro modo de regulação, que preveja processos mais horizontais na condução das políticas educacionais.

**Palavras-chave:** Regulação das políticas educacionais; obrigação de resultados; Inspeção Escolar.

## ABSTRACT

This dissertation aims at understanding the role of school inspection in the regulation of educational policies in Minas Gerais, which are developed from the standpoint of the obligation of outcomes. The issue in question refers to the disagreement between the nature of this function and the measures undertaken by the state government in education. The school inspection is a function of monitoring compliance to the legal prescription of schools operation. This nature, in principle, seems to distance it from the existing measures in the educational system in State Schools in Minas Gerais, which provide more flexibility in the implementation of processes, more school autonomy, and focus on the outcomes of schools in the Evaluation of Public Education System - SIMAVE. Based on theoretical references in education on the subject of regulation, the measures expected in this area are analyzed, in the context of the government program "Management Shock", of the Minas Gerais State. This program predicts greater school and teachers accountability on the relation between those interventions proposed in education, their reasons (cost-cutting, more technical and rational public administration) and their impact on the School Inspection in the context of current changes, as well as social interactions that occur in relation to the measures. This research used a theoretical and methodological perspective that sought to describe and analyze the educational regulation, the various sources of information, the production of rules and injunctions and also the strategies and actions of school inspectors. It is based on fieldwork in the practices of the school inspection function, on the on-site observation, in the core of inspection, in interviews and questionnaires. The research is represented by the three regional superintendents for Education in Belo Horizonte. Their results showed a discontent in school inspection with their labor situation, lack of professional recognition for the conduct of current policy, by the government, and distance from political decision. It revealed difficult working conditions and professional training. It was also observed a favorable disposition to change, by the inspectors in order to obtain the strengthening of the role. The expectation of greater participation by the school inspection is the responsibility of government to another perspective, another way of regulation, which provides more horizontal processes in the conduct of educational policies.

**Key words:** regulation of educational policies, obligation of results, school inspection.

## INTRODUÇÃO

### Das indagações

A resposta certa, não importa nada:  
o essencial é que as perguntas estejam certas.

Mário Quintana  
Caderno H  
1973

O tema desta tese é o papel da inspeção escolar na regulação das políticas educacionais sob o enfoque da obrigação de resultados, tendo como campo de estudos a inspeção escolar do Estado de Minas Gerais. O recorte temporal definido para análise das políticas educacionais corresponde ao período de 2003 a 2010, gestão do Partido Social Democrata Brasileiro - PSDB, sendo governador por dois mandatos, Aécio Neves.

Neste período, vem sendo empreendido um conjunto de medidas de regulação das políticas educacionais, inseridas no programa de governo, denominado “Choque de Gestão”, que tiveram repercussões sobre a organização do trabalho dos profissionais da educação. Nesta tese são analisados os efeitos das mudanças em vigência, sobre o trabalho da inspeção escolar. As mudanças empreendidas compreenderam a modernização dos serviços públicos, em um enfoque gerencial, a simplificação dos processos de trabalho, tendo como propósito, a racionalização dos serviços públicos e o enxugamento de despesas de custeio. Procura-se neste trabalho, compreender como as orientações internacionais exercem influência na definição das políticas e na reestruturação do sistema educacional da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais – REEMG, pois parece importante apresentar, ao descrever as medidas políticas, na realidade pesquisada, a influência do contexto macrosocial, na construção dos parâmetros balizadores e na aplicação das medidas de intervenção ao contexto local. Muitas pesquisas, que têm sido desenvolvidas para avaliar o efeito das orientações dos organismos internacionais e a influência na definição das políticas e no funcionamento dos sistemas de ensino em nível nacional, e na eficácia e a equidade dos sistemas de ensino, se constituem em referências nesta tese.

Uma das interrogações deste trabalho que, entretanto, não constitui o seu objeto de estudo, é a pergunta sobre o efeito das medidas levadas a termo pelo governo estadual em Minas Gerais, relativas à equidade educacional. Permanece em aberto a discussão sobre a democratização do processo educacional, no sentido atribuído por Dubet (2004, p.539), quando interroga: *o que é uma escola justa?* Oferecer respostas parece difícil, o que não

limita a possibilidade de reflexão, em torno dos referenciais de justiça e equidade, nos sistemas educacionais.

O referencial teórico pesquisado sobre a regulação das políticas públicas foi aquele que a define como um processo compósito (BARROSO, 2003, p.40). Neste referencial se questiona o modo hierárquico na proposição das medidas interventoras, pois o eixo vertical de regulação, na verdade, se fundamenta mais na lógica da oferta, e não da demanda das ações, que vão definir as políticas educacionais. Em uma intervenção linear as políticas são concebidas, de modo geral, sem levar em conta os interesses e necessidades dos intervenientes no processo. O conjunto das interações que ocorre no processo da educação pública, que torna os sujeitos como atores deste processo, significa uma política pública, vista como uma ação pública, em que o coletivo dos atores participa desde a definição da necessidade, à implementação da ação e a consequente avaliação do seu percurso. Questiona-se, a partir da literatura específica que subsidiou a tese, o modelo clássico do Estado centralizador, que tudo decide, conduz as políticas, como detentor do domínio do conhecimento e da possibilidade da intervenção, sem considerar o (s) outro (s), intervenientes no processo. Reconhece-se que o Estado tem um papel a cumprir, e embora não seja ele o único responsável pela definição da política pública, constitui-se em uma instância/fonte, no processo de regulação das políticas educacionais. Questiona-se também a posição contraditória do governo que, na retórica da gestão por resultados, transfere a responsabilização às escolas e professores, sem oferecer as condições adequadas ao seu trabalho. Se por um lado concede autonomia e amplia os recursos, por outro impõe uma obrigação de alinhamento ao seu programa, por meio de um contrato de gestão.

Este trabalho se constitui em um grande desafio, pois incide em um problema, que envolve relações sociais de trabalho dos inspetores escolares em Minas Gerais. Os inspetores têm apresentado um estado de insatisfação em seu trabalho, tendo sido frequentes e aparentes os meios de demonstração desse estado, tais como: reuniões com os órgãos gestores, à procura de soluções das situações de descontentamento, audiência pública na Assembléia Legislativa em Minas Gerais com os deputados da Comissão de Educação daquela casa, constituição de Comissões para coordenar o processo de busca de soluções dos problemas identificados, visita ao Vice-Governador para relato da situação de trabalho, e outras.

Procura-se analisar a natureza da função da inspeção escolar, em referência às medidas políticas que caracterizam a regulação educacional, por meio da descrição da atuação da inspeção, e identificar o possível desacordo entre as suas atribuições e as medidas vigentes. Há, por parte dos inspetores, uma expectativa de mudança de sua situação de trabalho, que

caracterizam como de “*enfraquecimento da função*”. Esta situação de desconforto não é recente. Ela tem se evidenciado desde a década de 1990, mas a partir dos últimos oito anos, têm se intensificado, com as medidas do governo atual, que está no cargo há dois mandatos. Ao que parece, a função se tornou mais vulnerável e vêm manifestando, de forma mais contundente a sua insatisfação e desejo de mudança.

Nesta tese parte-se do pressuposto que a função da inspeção escolar deve ser estudada em relação às medidas de regulação das políticas educativas, sob o enfoque da obrigação de resultados. Isto pode ser entendido, uma vez que a inspeção escolar é uma função que representa o Estado junto à comunidade escolar, e se trata de um processo de trabalho, que pela forma como é descrito nas legislações que o instituem, é prescritivo e procedimental. A inspeção escolar atua em diversas vertentes (administrativa, financeira e técnico pedagógica), exercendo a verificação da legalidade escolar, a vigilância da forma de funcionamento da escola, em Minas Gerais. A natureza da função poderia estar incongruente às medidas políticas, em curso. Esta suposição direcionou a pesquisa, e o trabalho de coleta de dados.

O interesse pelo tema da tese - o trabalho da inspeção escolar no contexto da regulação educativa em Minas Gerais - se originou, a partir da experiência de trabalho, inicialmente no exercício de funções de gerência e de assessoria, na área de modernização administrativa do órgão central da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, e a partir de 1998 como inspetora escolar junto às escolas, em Belo Horizonte. Afastei-me por dois anos para cursar o mestrado em educação, na Universidade Federal de Minas Gerais. Em 2004, concluído o mestrado, retornei ao trabalho de inspeção e foi possível compreender melhor a natureza da função e as possíveis divergências entre o seu trabalho e as medidas vigentes. Aposentei-me ao final do ano de 2006, e iniciei o doutorado, com a disposição de estudar o tema da inspeção escolar em relação às medidas políticas do governo estadual em Minas Gerais. Contribuiu também para o meu interesse no tema a pouca incidência de estudos acadêmicos, no país, sobre a inspeção escolar. Só foram encontradas duas dissertações, sendo uma da Universidade Federal de Minas Gerais e outra da Universidade Federal de Uberlândia.

Esta pesquisa teve como campo de trabalho as três Superintendências Regionais de Ensino - SRE, do município de Belo Horizonte, Metropolitana A, B e C. Estas três superintendências abrangem as escolas estaduais de Belo Horizonte, as da rede privada, e mais as escolas públicas e particulares dos 38 municípios do entorno, que compreendem a grande BH, sendo 544, as escolas estaduais, onde o trabalho da inspeção é mais intenso. Nas três SRE trabalhavam, à época da coleta de dados, 118 inspetores, nelas lotados. A forma da

distribuição e jurisdição das escolas de Belo Horizonte e das demais cidades do entorno, em relação às três Superintendências, é a de zonas geográficas. O quadro a seguir apresenta a composição do universo abrangido, tendo sido a de coleta de dados, realizada com os inspetores escolares. Os demais dados do quadro foram incluídos apenas para visualizar a dimensão do trabalho da inspeção escolar.

**Tabela 1 - Número de escolas e Inspectores por município e SRE**

SRE	Nº de municípios	Nº de Escolas			Nº de alunos	Nº de Inspectores Escolares
		Estaduais	Municipais	Particulares		
<b>Metropolitana A</b>	17+BH	159	243	370	327.411	30
<b>Metropolitana B</b>	10+BH	219	311	551	535.736	53
<b>Metropolitana C</b>	11+BH	166	238	217	355.592	35
<b>Total</b>	38 +BH	544	792	1138	1.218.739	118

Fonte: portal da Secretaria da Educação MG, consulta em 5/6/2009

### **O trabalho de campo**

O movimento da inspeção, em busca de soluções para as situações de enfraquecimento da inspeção escolar, a partir do ano de 2007 em Minas, foi acompanhado, algumas vezes, de forma presencial, outras pela leitura dos documentos disponibilizados pelos atuantes, tais como fitas de vídeo, boletins da Associação Mineira de Inspeção Escolar – AMIE, cartas elaboradas pelos líderes do movimento. Todos os documentos, que compõem o acervo da pesquisa estão disponíveis, e constituem o material anexado. Para conduzir a tarefa de coleta de dados foi elaborado um questionário, com base na Resolução nº 305/83, que foi validado por meio da sua aplicação em um grupo de cinco inspetores, não integrante do universo. Ele foi alterado para correções por diversas vezes, até ser considerado como o instrumento da pesquisa. O questionário se constituiu em uma ferramenta para permitir conhecer a inspeção escolar em Minas Gerais, o seu perfil sócio-profissional, as suas condições de trabalho e a opinião dos inspetores sobre a operacionalização da função. O trabalho de campo junto aos Inspectores Escolares foi realizado no primeiro semestre de 2009, tendo sido aplicado o questionário, dirigido mediante entrevistas, na população de inspetores das três SRE. Ele contribuiu para identificar o perfil profissional e as percepções desses atores sobre o seu trabalho e as mudanças em questão. Foram feitas visitas aos Serviços de Inspeção Escolar das três SRE para o levantamento do número de Núcleos de Inspeção, localização e formas de



contatos, bem como, quantos inspetores, endereços e formas de acesso. Agendados os encontros, as visitas foram realizadas, nos dias em que os inspetores se reuniam nos Núcleos para atendimento às comunidades escolares, sempre sequenciais aos plantões semanais nas SRE. Nesta etapa, além das entrevistas acompanhadas de questionários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns inspetores dos núcleos, procurando conhecer a sua situação de trabalho e as relações de trabalho com as SRE. O trabalho de campo consistiu, portanto, em visitas as SRE, aos Núcleos, que se localizam em algumas escolas estaduais de Belo Horizonte e nos demais municípios do entorno, tendo sido entrevistados, com aplicação de questionários, 93 Inspetores, sendo 35 respondentes da Metropolitana B, 32 respondentes da Metropolitana C e 26 respondentes da Metropolitana A. Procurou-se identificar o perfil profissional e as percepções desses atores sobre o seu trabalho, e as mudanças em questão. Entretanto, esta etapa do trabalho não transcorreu de forma ordenada, e conforme prevista. Foram muitos desencontros, e remarcações, motivados pelo excesso de trabalho de alguns inspetores, licenciamentos, etc. Ao chegar aos Núcleos, era necessário aguardar os atendimentos, as reuniões e as orientações aos professores, diretores e auxiliares presentes, e outros que chegavam com horários já agendados. Como os dias de atendimento já são do conhecimento da comunidade escolar, os inspetores são muito procurados pelos diretores, professores e pais. Uma observação importante a ser feita: as relações de trabalho da inspeção com a direção das escolas estaduais são de confiança recíproca. Os diretores consultam os inspetores sobre as decisões a tomar, os informam dos acontecimentos das escolas, compartilham expectativas e anseios. Os inspetores os orientam, acompanham e advertem.

Nos Núcleos era realizado o acompanhamento do plantão, compreendendo a observação dos atendimentos, e a participação como ouvinte, nas reuniões realizadas. Ao final do plantão, era realizada a aplicação do questionário, acompanhada da entrevista, para os inspetores, à medida que, eles fossem encerrando o trabalho, e se ocorria um tempo livre, sem atendimento. Não foi possível abranger toda a população, pois muitos se encontravam em serviços especiais fora dos núcleos, outros estavam licenciados, alguns em atividades de caráter especial, tais como em comissões de verificação e apuração de irregularidades. O índice percentual da amostra foi de 79%, tendo sido entrevistados 93 inspetores.

Nesta pesquisa, procurou-se realizar um estudo teórico que permitisse embasar as análises, a partir dos dados coletados. O tratamento dos dados foi feito por meio de programas estatísticos apropriados, que permitiram estabelecer cruzamentos e correlações, entre as variáveis. Além dos dados sobre a inspeção foram realizadas entrevistas com os gestores da Secretaria de Educação, e com os três coordenadores dos Serviços de Inspeção das três

Superintendências de Ensino: como avaliam a função, quais as expectativas sobre o desempenho dos inspetores relativas às propostas de mudança, o redimensionamento do quadro, novas atribuições, extinção da função. Procurou-se realizar a pesquisa sobre o trabalho da inspeção, acompanhando as suas atividades nas escolas. A inspeção em Minas Gerais atua em diversos setores nas escolas, e o seu trabalho abrange todas as etapas e modalidades de atendimento da Educação Básica, em todos os turnos de funcionamento. Realiza o acompanhamento das ações escolares e se caracteriza por um serviço de verificação da conformidade legal.

Meuret, (2001, p.13), considera que à inspeção escolar compete assessorar as escolas, acompanhando-as e apresentando alternativas em um trabalho, não “sobre”, mas “com” os demais profissionais da escola, e mesmo que os dados estatísticos possam mostrar se a escola vai bem, ou não, a inspeção, como função de controle, é necessária. O *olhar externo*, nesses casos pode contribuir ao reforço da avaliação e da correção dos percalços, segundo o autor.

A metodologia utilizada nesta pesquisa consistiu em trabalhos, abrangendo a abordagem quantitativa e qualitativa de forma integrada, procurando a sua articulação. Foi realizada, em uma primeira fase, coleta de documentos, para identificar e analisar a legislação sobre o programa de governo, denominado “Choque de Gestão”, na área educacional, bem como as disposições normativas que preveem mudanças em relação à gestão das escolas, ao trabalho dos professores, e em relação aos processos de organização do trabalho escolar na REEMG. O trabalho de coleta e análise de documentos foi realizado em 2007 e 2008, mas exigiu atualizações permanentes, até o final da pesquisa, considerando a evolução das mudanças das medidas políticas, em implementação no estado de Minas Gerais. Tais mudanças são decorrentes da repercussão social das decisões políticas, e das intenções do governo ao implementá-las, que se alteram, conforme circunstâncias político-sociais. Os portais eletrônicos consultados foram os da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o da Secretaria de Planejamento e Gestão e o da Secretaria de Estado da Educação. Foram também consultados veículos da grande imprensa, no período em questão, principalmente o jornal denominado “Minas Gerais”, que traz as notícias sobre as ações do governo do Estado. Outras publicações elaboradas por pessoas integrantes da equipe do governo do Estado, disponibilizados em seminários e encontros de orientação, ou disponíveis nos sítios eletrônicos, também se constituíram em material de pesquisa. Torna-se importante ressaltar a disponibilidade dos dados e a facilidade em obtê-los. Estão disponíveis na internet, e alguma informação que se faça importante, como os dados quantitativos para composição dos quadros, são obtidas por meio de correio eletrônico, após a solicitação oficial. A

Secretaria de Educação é que faz a coleta dos dados estatísticos das escolas do Estado de Minas Gerais, das três redes, e os encaminha ao Ministério de Educação.

Paralelamente ao levantamento e análise documental, foi realizado estudo do referencial teórico sobre regulação educacional, revisão da literatura, por meio de consulta a portais, periódicos e produção literária dos últimos anos. Foram consultadas as bases de dados do *Educational Resources Information Center- ERIC* e *Eurydice, a Rede de Informação sobre Educação na Europa*, mais recentes.

### **Estágio doutoral**

O estágio doutoral realizado na Université de Montréal, Faculté des Sciences d'Éducation no Canadá, no período de setembro 2009 a fevereiro de 2010, sendo orientador na instituição de destino, o Professor Doutor M. Claude Lessard, contribuiu de maneira significativa para o aprofundamento do referencial teórico, considerando o alto grau de recursos bibliográficos disponíveis, não só da Université de Montréal, como em outras universidades daquela cidade. A experiência profissional e acadêmica do orientador representou um recurso notável ao incremento dos estudos sobre a regulação educacional e a inspeção escolar, mesmo considerando a inexistência da função, no Canadá. Os serviços de inspeção no Canadá existiram até a década de 1960, quando foram, aos poucos, sendo absorvidos por outros serviços educativos nas Comissões Escolares do país. Entretanto, ao estudar sobre a natureza e as competências das Comissões Escolares, torna-se possível compreender, que as funções próprias da inspeção estão presentes nas ações de *surveillance, garde, inspection, vigilance*<sup>1</sup>, realizadas pelas equipes das Comissões Escolares, para assegurar um conjunto de atos, pelos quais se exerce o controle sobre as ações das escolas. (PROULX, J. 2009).

O estágio do Programa de Doutorado no Exterior foi realizado no período de setembro de 2009 a março de 2010, e teve os seguintes objetivos:

- aprofundar conhecimentos sobre o tema “regulação educacional, e inspeção escolar”, a partir de orientação especializada e pesquisa de referencial teórico, em consultas bibliográficas, portais eletrônicos específicos;
- participar em eventos promovidos por Instituições Educativas no país de destino;
- redigir trabalhos científicos para apresentação em eventos no Brasil

---

<sup>1</sup> Observar com atenção, com o propósito de manter a ordem, exercer o controle, velar, inspecionar, exercer vigilância.

e/ou publicação em periódicos nacionais ou estrangeiros, sobre o tema pesquisado.

Durante o estágio doutoral foram pesquisados bancos de teses sobre o tema da inspeção escolar, no sentido de melhor compreender a natureza da função, em outros países. A partir dos encontros de orientação e dos relatos do trabalho de campo já realizado no Brasil, foram aprofundados os estudos sobre alguns itens, tais como: obrigação de resultados na educação; sociologia da ação pública; governança e políticas públicas em educação - sentidos e tendências.

### **Estrutura da tese**

Este trabalho está organizado em cinco capítulos precedidos desta introdução. O primeiro capítulo contém a questão da pesquisa, onde se procura expor a problemática da inspeção escolar. Descreve-se o movimento da inspeção e as suas reivindicações, a partir dos documentos analisados. Descreve-se ainda nesta parte, o contexto político em que atua a inspeção, em Minas Gerais, onde a eficácia escolar é o *leitmotif* das ações do governo. Torna-se importante ressaltar que neste primeiro capítulo são descritas as propostas do governo referentes ao setor educacional, com o objetivo de contextualizar o trabalho da inspeção escolar. Tais medidas se constituem em objeto de estudo mais detalhado no terceiro capítulo. São apresentados, neste primeiro capítulo, os dados do Acordo de Resultados, na área educacional, que definem a política de resultados no Estado de Minas. A inspeção escolar é caracterizada pelos dados apresentados, nas três Superintendências, que se constituíram em campo de estudos, no tópico referente à estrutura da inspeção escolar em Minas Gerais. No segundo capítulo do texto faz-se, a partir de levantamento documental sobre a função e referencial bibliográfico, a análise da natureza e da identidade da inspeção escolar. Busca-se neste capítulo descrever as suas atribuições, as exigências em habilitação, e as transformações na carreira, concomitantes às reformas educacionais. O propósito do estudo é compreender a relação entre as medidas políticas na área da educação pública, e o papel exercido pela Inspeção Escolar. A terceira parte do trabalho, que compreende o terceiro capítulo, contém a descrição e a análise das medidas políticas, que se inserem no programa de governo do Estado, denominado “Choque de Gestão”. Este programa se estende a todos os órgãos da administração do Estado, secretarias de governo e instâncias intermediárias, guardando as devidas especificidades, próprias das suas atividades-fim. O título do capítulo apresenta uma interrogação, que conduz a análise do programa, durante a sua descrição: trata-se de um

modelo novo? Destaca-se que a coleta e a análise documental realizada para compor este capítulo foi extensa e trabalhosa. Na realidade, ela vem sendo realizada durante o período do doutorado, pois há um constante movimento de produção de medidas interventoras, que se traduzem em leis, decretos, resoluções, constantemente modificadas, alteradas... Esta parte representa a análise das medidas políticas, feita em mais profundidade, procurando as explicações, dentro da literatura e dos documentos, para cada termo, cada medida descrita. O quarto capítulo contém o referencial teórico. O que se procura demonstrar, a partir das referências buscadas em diversos autores, que estudam a regulação das políticas educacionais representa, como diz o título: caminhar de uma visão institucional de política à noção de uma ação pública em educação. O propósito do capítulo é procurar defender a ideia que as políticas públicas não devem ser vistas como uma decisão exclusiva do Estado, mas como uma ação pública, em que, como explica Lascoumes e Le Galés (2007, p.15), a perspectiva da decisão central se desfaz e uma noção de sociologia política da ação pública, surge, noção esta, que é retomada pela maior parte dos autores que estudam a regulação das políticas públicas. No quinto e último capítulo são analisados os dados coletados por meio do questionário respondido pelos inspetores e das entrevistas realizadas, tanto com os gestores, como com alguns próprios inspetores. O que se pretende então, é, a partir dos dados da pesquisa é compreender a inspeção escolar, o seu papel em relação às políticas educacionais. Mas esta não é uma tarefa fácil, e, como diz a epígrafe desta introdução: o que importa não são as respostas. O essencial é ter as perguntas certas. Este é o desafio que se apresenta para os atores sociais envolvidos no processo político educacional: encontrar o seu lugar, a sua vertente de atuação, serem reconhecidos pelo trabalho realizado. É, portanto, a eles que compete este empreendimento. O que se tentou realizar nesta tese foi abrir o debate, trazer contribuições, reflexões, novos referenciais sobre a inspeção escolar.

## CAPÍTULO 1

### A OBRIGAÇÃO DE RESULTADOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL EM MINAS GERAIS E O PAPEL DA INSPEÇÃO ESCOLAR: A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

*O meu olhar é nítido como um girassol, Tenho o costume de andar pelas estradas*

*Olhando para a direita e para a esquerda, E de vez em quando olhando para trás*

*E o que vejo a cada momento É aquilo que nunca antes eu tinha visto,*

*E eu sei por isso muito bem....*

*Sei ter o pasmo essencial Que tem uma criança se, ao nascer,*

*Reparasse que nascera deveras....Sinto-me nascido a cada momento*

*Para a eterna novidade do mundo*

*Fernando Pessoa*

*Poemas escolhidos*

1914

#### Introdução

No Estado de Minas Gerais, a ampliação da eficácia escolar se torna a grande meta da administração central da educação, que enfatiza a obrigação de produzir resultados, com o propósito de alterar a sua posição no *ranking* dos sistemas de educação, no país. Empreende-se, então, um conjunto de políticas, em que é possível perceber as recomendações dos organismos internacionais, conforme definidos em seus relatórios. Este conjunto de procedimentos adotados no Estado na área educacional caracteriza a regulação das políticas educacionais, conforme o conceito “obrigação de resultados”, (DEMAILLY, 2004 e LESSARD, 2004 e 2009), e pode ser compreendido como a responsabilização das escolas e dos professores pelos resultados escolares. A expressão “resultados” exprime, segundo Lessard (2004, p.23), uma forte pressão social em favor de um sistema educativo mais performativo, não tendo a mesma conotação da que expressa as finalidades educacionais da escola, e a sua missão pedagógica, pois é mais redutora.

As administrações públicas têm adotado em suas ações um modelo *gerencialista*, que,

quando implantado em instituições e serviços de Estado, é designado por *new public management*. (BARROSO, 2003, p.19). Compreende a adoção de estratégias gerenciais tecnocráticas, apontadas pelos governantes, como a solução dos problemas da educação escolar. Tal modelo difere do controle tradicional e burocrático, centralizado na regulamentação, e caminha para uma forma mais flexível em relação ao processo educacional com visível centralização do interesse do sistema na melhoria dos resultados escolares. Em Minas Gerais, esta procura de eficácia dos resultados escolares, é traduzida em melhores índices de proficiência acadêmica dos alunos e das escolas da rede estadual, e é instrumentalizada no Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE. Registra-se desta forma, uma clara tendência de valorização dos poderes locais, em uma administração do sistema educativo mais descentralizada, provendo às escolas graus crescentes de autonomia, segundo seu desempenho nos sistemas de avaliação. As medidas em curso definem uma maior responsabilização das escolas e professores pelos resultados escolares, por meio dos sistemas de avaliação de desempenho individual e institucional, vigentes. A política educativa é representada, em Minas, nas medidas previstas pelo governo estadual, tendo em vista a ampliação dos resultados escolares, nos exames externos à escola. Os documentos do sistema educativo, em que tais políticas estão explicitadas, estão disponíveis para consultas nos portais eletrônicos dos órgãos responsáveis pelas ações de intervenção.

### **A questão da pesquisa**

Neste trabalho, pretende-se estudar o papel da inspeção escolar na regulação das políticas educacionais, sob o enfoque de resultados, em Minas Gerais. A inspeção escolar é uma função de controle e de verificação da regularidade dos atos escolares. Com base no conceito de regulação institucional (MAROY & DUPRIEZ, 2000), que se refere ao conjunto das ações decididas e executadas por uma instância, (o governo, ou a cúpula de uma organização), para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma autoridade, bem como no conceito de regulação situacional, (REYNAULD, 2003), em seu caráter dialético, procurar-se-á compreender tanto os reflexos dessa política sobre a função da inspeção escolar, como as respostas dos inspetores às medidas de intervenção. O propósito deste capítulo é, pois, identificar e analisar a problemática da inspeção escolar em Minas Gerais, no contexto da política educacional, no momento presente. Qual seria a sua atuação no processo de regulação da política educativa, sob o enfoque de resultados?

Desta forma, faz-se uma descrição e análise das medidas, que caracterizam a política educacional, sob o enfoque da obrigação de resultados em Minas, para procurar compreender o papel da inspeção escolar.

Os sistemas educativos veem-se hoje, na contingência de seguir a evolução social e econômica, estando orientados em direção à interrogação sobre a eficácia dos resultados. A inspeção escolar representa o Estado junto à comunidade escolar, e constitui-se em um instrumento de controle da sua política educacional. Existe, então, uma forte relação entre o Estado e a inspeção escolar, embora, segundo De Grouwe (2006, p.34), seja uma relação imperfeita. Isto se explica, segundo o autor, porque um serviço de inspeção não é neutro. Representa e transmite os valores do Estado, mas tem, muitas vezes, os seus próprios valores, que podem ser (ou não ser) coincidentes com os do Estado. A inspeção usufrui uma relativa autonomia em suas ações, podendo ocorrer um distanciamento entre os objetivos das políticas e a sua prática, que é vivenciada no cotidiano de trabalho das escolas. Os inspetores, como os demais atores sociais na educação pública, podem (re)-interpretar o discurso do Estado sobre as políticas, segundo o seu próprio referencial. Esta é outra explicação, segundo De Grouwe (2006, p.34) da possível relação imperfeita entre a função da inspeção escolar e o Estado, que representa. Sabe-se, entretanto, que a inspeção, em princípio, caminha segundo a direção e os passos do Estado e se constitui em uma função de controle externo. Para entender o seu papel e a sua forma de atuação, faz-se necessário conhecer o contexto político-educacional de atuação e quais são as medidas governamentais em curso.

O governo estadual em Minas empreende estratégias de gestão próprias do setor privado, centra suas ações na avaliação da eficácia dos resultados, responsabiliza as escolas e os professores pelos indicadores obtidos. Entender o contexto em que são formuladas, disseminadas e vividas tais políticas é condição para analisar a função de inspeção escolar no Estado. O papel exercido pela inspeção escolar é associado às intervenções do Estado, uma vez que se trata de uma função, que pela natureza das suas competências, o representa junto à comunidade escolar. Para compreender o papel da inspeção na regulação educativa, faz-se necessário primeiro, compreender a lógica que direciona as ações educacionais do Estado, os princípios condutores das medidas previstas, como se concretiza a regulação educacional no cotidiano das escolas.

Neste contexto de mudanças, analisa-se a natureza, as formas e as vertentes de atuação e o papel da inspeção escolar. Este estudo está associado ao cenário da crescente autonomia das



instituições escolares, decorrente das medidas em curso. A questão em foco neste trabalho é, portanto, a reflexão, o debate para encontrar respostas às seguintes indagações: qual é o papel da inspeção escolar em relação às medidas de regulação educativa; como tais medidas em afetam o trabalho dos Inspetores Escolares, e quais são as suas ações, em direção à busca de diálogo, e as prováveis respostas obtidas. Qual é a atuação da inspeção escolar na regulação das políticas educacionais em Minas Gerais, ou o lugar/posição da Inspeção Escolar nesses novos modos de regulação, que conduzem a política educacional no Estado?

As idéias que fundamentam esta tese e que se procura demonstrar estão descritas a seguir:

- as mudanças, no cenário da administração dos sistemas de ensino, vêm evoluindo, de uma posição mais central e regulamentadora, prevaiente da década de 1970, para uma outra forma de administração, de caráter mais descentralizador, pelo menos em relação aos procedimentos executores. Pode-se compreender a primeira posição, a mais prescritiva e verificadora, segundo Afonso (1999), citado por Costa e Ventura (2001, p.386) como uma “correia de transmissão” do poder central. Este modelo vertical e burocrático é baseado na impessoalidade e no formalismo. A prescrição do “como fazer” e a exigência de prestação de contas o caracterizam. O segundo modelo, mais flexível quanto aos processos, e mais interessado nos resultados finais, prevê a modernização das ações e mais autonomia dos executores, sendo mais subjacente o poder de decisão local, embora os cordões de ligação permaneçam mantidos, mesmo que de forma implícita. O segundo modelo é realçado pela horizontalidade das relações, e seria baseado no “ajustamento mútuo”, em situações multilaterais de exercício de influência, poder e negociação, incluindo, mas não se restringindo a isto. Os dois modelos coexistem em permanente tensão, em graus e níveis variados, conforme cada contexto.
- Apesar da prioridade em relação à ação final, ocorre ainda por parte dos Estados, uma abundante produção normativa (AFONSO, 2003 p.50). Na realidade, há uma convivência entre a administração burocrática (primeiro modelo) e o novo modo de regulação, que privilegia o alcance dos resultados, a modernização dos processos, e que tem sua origem na crise do Estado, no combate à sua “ineficiência” (segundo modelo). Entretanto, os modelos burocráticos anteriores ainda persistem, no caso da educação, com o objetivo de fiscalizar a provisão dos serviços educacionais, oferecidos pelas unidades escolares no setor público.

Afonso (2003, p.52) considera que há, apesar da coexistência dos dois modelos, um claro recuo da regulação, que é chamada de burocrática. Pode-se identificar, portanto, de acordo com Afonso (2003, p.51), dois modelos de regulação, formalizados pela análise organizacional, antagônicos e complementares.

- Em Minas Gerais, as medidas de regulação educacional do programa de governo intitulado “Choque de Gestão”, em vigência, se inspiram no segundo modelo, (pós – burocrático). Por meio de um contrato de gestão, denominado Acordo de Resultados, cujo enfoque é o alcance das metas de resultados dos alunos no Sistema de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE, nele estipuladas, está prevista a flexibilidade na execução dos processos, a descentralização das ações e a autonomia da gestão escolar, proporcional ao alcance dos resultados.
- Entretanto, em Minas Gerais ocorre uma ambiguidade entre a forma de conduzir as políticas educacionais, uma vez que o sistema educacional descentraliza procedimentos, prevê autonomia, mas controla resultados e centraliza decisões. O Estado mantém a função de controle, preserva o seu papel de regulador e avaliador. Os estudos das medidas políticas que caracterizam a regulação educacional apontam, que em Minas, ocorre o modelo vertical de controle de resultados, sem a participação sóciopolítica dos envolvidos no processo educacional.
- A inspeção escolar em Minas, em princípio, parece se correlacionar mais ao primeiro modelo de administração, de decisão central e controle externo. O trabalho da inspeção escolar se aproxima do modelo chamado burocrático. Em princípio, suas atribuições parecem estar em discordância com as medidas vigentes, e serem inadequadas à modernização das ações educacionais previstas e à nova regulação educacional, orientada para a gestão dos fins (resultados). A natureza da função, pela sua característica de verificadora da prescrição legal e de vigilância do funcionamento das escolas, em princípio, parece distanciá-la das medidas atuais vigentes, que preveem mais flexibilidade na execução dos procedimentos, e se focam mais sobre os resultados finais dos alunos.

As categorias em análise e a questão da pesquisa

Os movimentos conduzidos pela inspeção no Estado, em busca de soluções para a

situação de descontentamento, indicaram que “*eles se sentem escanteados*”, o que poderia ser, talvez, explicado pela discordância entre a forma como trabalham e as medidas em vigência, no Estado. A questão a ser buscada e analisada neste trabalho refere-se ao papel da inspeção, a relação entre a natureza da função com as medidas em curso na área educacional. Propõe-se, portanto, descrever as situações de descontentamento, identificar e analisar as estratégias de negociação e demais ações desses trabalhadores, e estudar as repercussões das medidas de intervenção sobre os inspetores escolares. Pretende-se também analisar as circunstâncias e motivos do descontentamento vivido no atual cenário político, nessa política de resultados. A partir da análise das medidas políticas em curso, serão debatidos o papel e o lugar da inspeção escolar neste contexto, procurando investigar as pretensões dos inspetores, em relação às mudanças em sua função, e discutir os conflitos e os dilemas atuais da função no cotidiano do trabalho. Poderia ocorrer a legitimação da função em relação às atuais medidas? Seria necessária a reestruturação da função para torná-la mais apropriada ao novo modelo, a sua extinção, ou a sua permanência como função restrita à verificação e controle dos atos escolares? Sintetizando, o que se procura investigar:

O papel da Inspeção Escolar em relação às políticas educacionais vigentes na Rede Estadual em Minas Gerais - REEMG: as áreas/vertentes de atuação, o lugar e a posição da inspeção escolar quanto às medidas, que estabelecem a regulação educativa com ênfase na obrigação de resultados.

- É compatível e pertinente às medidas políticas?
- Permaneceria como função de controle administrativo de atos ou processos, ou seria reestruturada, mudaria sua configuração com o objetivo de fornecer apoio e sustentação às escolas, auxiliando-as em seu trabalho político e pedagógico?
- Seria extinta?

Estas interrogações deixam em aberto a continuidade do trabalho, uma vez que não esgotam a questão. O objetivo deste estudo é, realmente, problematizar as relações de trabalho, as contradições ou a conformidade da função ao novo modo de regulação educativa em Minas Gerais.

Parte-se do pressuposto que o reconhecimento e a legitimação social são decorrentes do papel exercido por uma função, em uma instituição os serviço. Desta forma, para uma melhor compreensão da questão da pesquisa, torna-se necessário esclarecer algumas

categorias analíticas, que vão contribuir para o entendimento do papel da inspeção escolar:

- Compatibilidade da inspeção escolar à regulação educacional

Entende-se por compatibilidade da inspeção escolar às políticas em curso, a capacidade da função de ser coerente, dizer respeito, e vir a propósito das ações educacionais em desenvolvimento, no sistema de ensino. Estar sincronizada com as medidas, estar articulada, e ajustada, dizer respeito, ser concernente às medidas. Ser apropriada às finalidades a que se destina. Ter relevância, significado e validade, quanto à avaliação e ao acompanhamento das medidas, tendo em vista a necessidade do seu reajustamento permanente. Seria ela passível de coexistir ou conciliar-se, com as medidas das instâncias, as quais representa, no caso o Estado, mesmo às vezes discordando de tais medidas. Não seria, desta forma, homogênea, pois teria sua especificidade, que indica a propriedade do seu papel, a sua competência intrínseca. Seria uma função capaz de funcionar em conjunto com as ações do Estado que representa, de forma a indicar-lhe a apropriação e a adequação (ou a não apropriação e inadequação) das intervenções estabelecidas, atuando junto às escolas, e possibilitando o (re) ajustamento dessas ações, tendo em vista o melhor funcionamento do sistema educacional. A compatibilidade da inspeção não vai significar a sua concordância integral, ou mesmo parcial com as medidas, tais como são propostas, o que significa que pode discordar, e indicar os aspectos necessários de mudança, e vai, portanto, apontar as causas da discordância, as formas e os meios de aperfeiçoá-las.

Compatibilidade é um termo que tem, na farmacologia, o significado de um componente ou medicamento, que pode ser ministrado com outro, simultaneamente e que não apresenta efeitos colaterais, não traz prejuízo ao funcionamento do outro, e a ingestão conjunta dos dois medicamentos não traz malefícios ao organismo da pessoa. Significa também em biologia a possibilidade de misturar o sangue de dois indivíduos (doador/receptor e mulher grávida/feto) sem que haja reação imunitária de hemólise. O antônimo do termo é a contraposição.

Em relação à compatibilidade da inspeção com as políticas em curso, o emprego do termo vai representar a capacidade de interação da inspeção e das medidas políticas. A inspeção vai contribuir com o seu papel, exercendo as suas atribuições, para que as medidas atinjam as finalidades previstas.

## Lugar/posição da inspeção escolar no sistema educacional

A palavra 'lugar', empregada nesta pesquisa, refere-se ao papel, à posição de uma pessoa em uma organização, em um agrupamento, em um sistema social. A expressão lugar/posição contempla o significado da sua área de atuação, as vertentes compreendidas no domínio da atuação. Significa o escopo da inspeção escolar, a abrangência da sua atuação. A expressão “ter lugar” significa que, em uma determinada situação, a pessoa é reconhecida e valorizada pelo sistema, e que tem representatividade, devido ao domínio do conhecimento e experiência. Neste texto refere-se ao conjunto das ações que a inspeção viria a exercer, em relação às medidas políticas do sistema educativo. A palavra 'lugar', no sentido aqui empregado, representa a posição da inspeção na Secretaria de Educação, o seu poder formal sobre as medidas. A sua competência, do ponto de vista legal, é exercer uma função intermediária – consultora, de apoio tanto às instâncias centrais e regionais, como às executoras – as escolas. A palavra poder, como aqui expressa, vai significar a competência legal, o conjunto das atribuições definidas em normas legais. Vai significar também o conhecimento, que vem da prática e da vivência no trabalho. A inspeção poderia vir a ter, em função do seu “lugar”, um papel legitimado de acompanhamento das intervenções, (ou não) e poderia participar do processo político, dessa forma. Em função do “lugar”, que ela ocuparia, poderia vir a exercer, de forma articulada, as suas três funções-chave: 1) controle externo; 2) sustentação e apoio; e 3) comunicação/ligação entre as escolas e o sistema central.

O “lugar” ocupado por uma profissão em uma organização/instituição pode representar o reconhecimento da sua identidade profissional, como sendo importante e necessária (ou não). A valorização e o reconhecimento são decorrentes do seu “lugar”, e ao mesmo tempo, o seu “lugar”, na acepção aqui empregada, é decorrente do seu reconhecimento e legitimação junto às instâncias superiores. Quando se usa a expressão “ter lugar”, neste texto, significa ser respeitado, quanto às concepções e ideias, que devem ser fundamentadas em fatos, em conhecimentos científicos, em circunstâncias e observações do cotidiano escolar. Para exemplificar o que se expõe, cita-se o exemplo de especialistas médicos em uma unidade hospitalar. Não são realizados procedimentos cirúrgicos, sem que sejam consultados os conhecimentos desses profissionais, que embasam as decisões quanto aos diagnósticos.

Lugar, como aqui empregado, não representa uma região, uma cidade, um país, ou uma área geográfica com limites territoriais, nem parte do espaço no universo, que poderia vir a ocupar um objeto, ou uma pessoa. Significa, outrossim, o posto, a posição ocupada por alguém, ou por uma função, como sendo apropriado, devido. Uma posição em uma escala

hierárquica, uma condição, uma situação de trabalho, em uma estrutura de uma organização.

### **Uma nova gestão escolar**

Na área da educação em Minas Gerais, as medidas tomadas pelo Governo atual têm, segundo os documentos consultados nesta tese, o propósito de alterar os modos de regulação nos sistemas escolares, tendo em vista a prestação de serviços públicos educacionais eficazes, o combate à sua ineficiência e ao burocratismo. Trata-se, assim, de uma nova gestão pública, em que a relação entre as unidades escolares, os órgãos intermediários e o órgão central, é constituída pela definição de medidas e normas que, teoricamente, ampliam a autonomia das gestões escolares, conforme definido em um documento denominado “Acordo de Resultados”<sup>2</sup>. Tais medidas devem ser seguidas e implementadas, e as escolas as assumem, procurando cumpri-las, buscando o apoio e a orientação necessária junto aos órgãos intermediários, as Superintendências Regionais de Ensino - SRE, de que fazem parte.

Desta forma, os diretores das escolas são considerados figuras centrais na implementação das medidas, sendo que eles, como gestores, são vistos pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais - SEEMG, como responsáveis pelos resultados finais da sua escola. O sistema central e regional presta-lhes as necessárias informações, acompanha-os em sua ação, coordena e monitora os resultados. O alcance dos resultados torna-se a questão central, sendo considerada menos importante, no contexto, a questão dos meios para obtê-los. A autonomia da gestão escolar é proporcional ao bom desempenho nos sistemas de avaliação. Há previsão de prerrogativas de benefícios materiais e decisórios, no caso do alcance das metas estipuladas. Ocorreria assim, segundo os documentos, um “não intervencionismo estatal”, que se caracterizaria por um menor número de prescrições, e mais liberdade de decisão para a gestão escolar bem sucedida.

### **O que os inspetores reivindicam do sistema gestor**

A situação de trabalho dos inspetores em Minas pode ser analisada pelo referencial de Demailly (2001, p.16 a 20). Segundo a autora, os desafios da avaliação e os novos modos de regulação da educação, na França, estão presentes nos estudos sobre as políticas educacionais. Vem ocorrendo, todavia, segundo a autora, uma desestabilização no modo de regulação, caminhando na França para um modelo mais "modernista". Trata-se da

---

<sup>2</sup> Conforme definido na Lei nº 17.600 de 1º de julho de 2008, e no Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008.

transformação do quadro normativo, no sentido da "*obrigação de meios*" para a "*obrigação de resultados*". A obrigação de meios representa o equilíbrio do sistema. Trata-se do paradigma normativo, que regula as práticas e os procedimentos dos professores, a maneira de fazer as coisas, ou dito de outra forma, a conformidade da prática profissional com as normas definidas nos textos oficiais, nos programas tradicionais, representando um trabalho altamente prescritivo. A conformidade seria, enfim, periodicamente verificada e controlada pelos inspetores, do Ministério da Educação da França, segundo a autora. Ao Estado caberia assegurar as condições materiais, financeiras e jurídicas, permitindo às pessoas exercer as suas práticas. O paradigma normativo constitui-se, em muitos contextos, como um referencial do trabalho da inspeção escolar. A ideia da obrigação de resultados surge para Demailly (2001), no final dos anos 1980, com a desestabilização da forma escolar e com o nascimento do modernismo organizacional. Nesse caso, o apelo à responsabilidade individual pode representar uma relativa ausência da legitimidade dos meios, dos métodos tradicionais. A prescrição detalhada do seria substituída, e se desenvolveria a ideia da obrigação de competências, obrigação de eficácia. É a lógica do bem dirigir, do bem administrar, do bem comunicar e vender a imagem de uma escola exitosa em resultados escolares, que retratam a cultura da avaliação. A obrigação de resultados aparece assim, como uma questão de racionalização da ação educativa. Mas fica a interrogação: o que é uma escola eficaz? Seria aquela em que os indicadores estão situados acima da média? Para a autora, o debate público sobre os fins e os valores da ação educativa é mais amplo, e não pode desaparecer de cena, devendo ser retomado pelos atores sociais. Estaria a Inspeção Escolar em Minas Gerais, orientada para o que Demailly, (2001) chama de "obrigação de meios?" A visão completa e abrangente da escola está compreendida em suas funções, e por tal motivo, muitas vezes, esse papel de orientação é demandado do inspetor escolar. O que seria a obrigação de meios? Demailly (2004, p. 112) a define como as normas da ação, que têm por objeto os meios da ação, as boas maneiras de fazer. É o que os médicos chamam hoje de códigos de boas práticas, diz a autora. Seriam as prescrições sobre os procedimentos, as conformações legais, compreendidas nas atribuições da inspeção escolar. Pela descrição das atribuições da inspeção escolar em Minas Gerais, segundo a legislação que define a função, ela é vista como um processo de trabalho da administração do sistema de ensino, para assegurar a comunicação entre o órgão central e regionais e as escolas, e vice – versa, visando a melhoria do ensino.<sup>3</sup> Ela é uma função de controle do processo administrativo, e seu papel é o de

---

<sup>3</sup> Documento denominado "A Inspeção Escolar", elaborado pela Assessoria da Superintendência Regional de Ensino, Metropolitana B, e distribuído, em fevereiro de 2007, durante plantão semanal, (mimeo)

prevenir desvios e disfunções, e ainda corrigir equívocos ou omissões dos agentes e fazer a revisão crítica das normas e práticas de ensino. Por estas características a inspeção se enquadra no paradigma normativo, compreendido no referencial de Demailly (2001) como uma função, ligada à obrigação de meios.

A natureza do cargo de inspetor escolar em Minas Gerais (não é cargo comissionado, de livre nomeação) e da função, pela exigência do domínio da lei e da sua aplicação, bem como o conhecimento do cotidiano das escolas públicas da rede estadual, tornaria esses profissionais, como sujeitos capazes de constatar a adequação (ou a não adequação) das medidas e procedimentos em relação à possibilidade do seu cumprimento no cotidiano escolar. Na própria concepção da função de inspeção escolar, está implícito o processo de comunicação bidirecional entre os órgãos centrais e as unidades operacionais, as escolas. Haveria assim um fluxo circular entre a orientação, que emana dos órgãos centrais e a consequente realimentação das decisões, a partir das informações sobre a realidade escolar, após a aplicação da norma, que viria da inspeção escolar. (Parecer n.749/83 de 29/12/1983 e Resolução nº 305/83).<sup>4</sup> Na organização do trabalho escolar, tanto pode ocorrer apropriação da norma por parte das escolas, como podem ocorrer discordâncias e divergências das ideias, em sua aplicação, por parte dos atores sociais (pais, professores, diretores), na sua prática escolar. As informações retornariam para os gestores do sistema educacional, por meio da inspeção escolar, conforme o Parecer nº749/83. Em Minas Gerais, no momento atual, não existe este canal, este retorno não tem tido a necessária ressonância, junto aos órgãos gestores. A questão em foco neste trabalho é a análise, a reflexão, o debate sobre o lugar e o papel da Inspeção Escolar nesses novos modos de regulação, que conduzem a política educacional em Minas Gerais. Torna-se necessário interrogar sobre os saberes, as competências, a formação, as metodologias de ação, no cotidiano do trabalho da Inspeção Estariam adequados ou devem ser revistos? Os dados obtidos podem contribuir à reflexão, e à procura de soluções, embora, tal incumbência seja própria do sistema educacional do Estado.

A SEEMG persiste na busca de ações para, em sua ótica de qualidade da educação, alcançar ampliação de resultados no sistema de avaliação.<sup>5</sup> Assim, a SEEMG estabelece o Plano de Intervenção Pedagógica - PIP, em desenvolvimento em todas as escolas do Estado. Neste programa, a ação dos inspetores junto às escolas estaria prevista, em visitas de

---

<sup>4</sup> Os Inspectores Escolares em Minas Gerais têm o Parecer nº749/83 e a Resolução nº 305/83, como referência em seu trabalho cotidiano.

<sup>5</sup> No período de 20 a 22 de agosto de 2008, foi realizado pela SEEMG, com a empresa de consultoria McKinsey & Company, um curso denominado "Transformando a Educação Pública em Minas Gerais em Referência no Setor". Os Inspectores participaram desse curso, em que foi apresentado o sistema de acompanhamento e monitoramento das ações Plano de Intervenção Pedagógica - PIP.



assessoramento, juntamente com o analista educacional das SRE. O que se propunha, então, seria o acompanhamento e a orientação às escolas, nas ações dos Planos de Intervenção Pedagógica – PIP, instrumento de controle, a partir do diagnóstico realizado pela própria escola, com base nos resultados das avaliações do SIMAVE. Trata-se de uma intervenção, e destina-se a corrigir as ações pedagógicas e procurar alterar o desempenho da escola, em busca de melhores índices de proficiência.

De Grouwe (2006, p 125), reconhece que, em muitas reformas e diferentes realidades, as atividades da Inspeção estão sempre presentes, mesmo em contextos, em que não exista o cargo formalmente criado, como é o caso de alguns estados do Brasil, e em alguns países como Canadá e Finlândia, que apresentam outros modos de vigilância da normalidade do funcionamento das escolas. Na concepção da Inspeção Escolar, estão compreendidas, segundo De Grouwe (2006), três funções-chave, que são: controle externo; sustentação e apoio pedagógico às escolas; e ligação entre as escolas e o sistema, compreendendo as três funções, tanto o domínio pedagógico como administrativo. O quadro a seguir, apresenta as três funções – chave, no contexto de atuação da inspeção escolar, segundo os referenciais da pesquisa:

**Quadro 1 - Funções-chave da Inspeção Escolar\***

Funções chave da inspeção escolar	Domínio	
	Pedagógico	Administrativo
Controle externo	Verificar e acompanhar a elaboração e as ações da Proposta Pedagógica da escola; realizar o acompanhamento e a avaliação dos resultados das avaliações da escola	Verificar e acompanhar o quantitativo de alunos e professores, o cumprimento do calendário e o horário escolar, e outros aspectos da organização e funcionamento da escola.
Orientação e apoio pedagógico às escolas	Orientar a direção da escola sobre as ações educacionais que integram o Projeto Pedagógico; participar das ações de intervenção pedagógica para melhorar os resultados da aprendizagem.	Orientar os funcionários da escola em relação às normas sobre o atendimento à comunidade escolar e procedimentos administrativo/financeiros.
Comunicação/ligação entre as escolas e o sistema gestor	Informar e orientar as escolas sobre as ações educacionais dos programas governamentais em desenvolvimento, e retornar com as informações, ao órgão gestor, sobre a adequação (ou não) das medidas, no cotidiano das escolas.	Informar e orientar as escolas sobre as medidas legais em relação às questões administrativo/financeiras, acompanhar o seu desenvolvimento e fornecer informação aos órgãos decisores sobre a sua implementação.

\*A fonte dos dados do quadro consistiu em estudo do referencial teórico das atribuições da inspeção, adaptando-as às que devem ser exercidas em Minas, segundo a legislação específica.

Analisando a última função, “comunicação/ligação entre as escolas e o sistema gestor”, nota-se que haveria um fluxo contínuo e circular entre a orientação, que emana dos órgãos

centrais, e a consequente realimentação das decisões, a partir das informações sobre a realidade escolar após a aplicação da norma. (Trata-se do que está compreendido como a comunicação bidirecional, nas atribuições da Inspeção Escolar em Minas Gerais, segundo o Parecer n.749/83 de 29/12/1983).

Para De Grouwe (2006, p.56), a inspeção parece representar um ponto interessante para o exame do impacto da nova gestão pública, por duas razões. Primeiro, porque é um serviço-chave de um Estado clássico, que a criou, concomitante com a construção dos serviços educacionais públicos, desde o século XVIII. Segundo, porque é um serviço ou agente de um Estado, que tem a tarefa de difundir entre as escolas e professores os novos referenciais das reformas educacionais, que visam a melhoria dos resultados educacionais. O inspetor é assim, ao mesmo tempo, um sujeito das reformas, e um ator-chave das mesmas, pois exerce a função intermediária entre a administração do sistema de um lado, a escola e professores de outro.

Torna-se necessário, entretanto, refletir sobre o poder de controle externo da inspeção, uma função intrínseca, própria da sua natureza. Mas de que controle se fala? A noção de controle, considerada como arcaica, toma força, em uma forma mais moderna, em razão de desafios novos, nacionais e mundiais. A ação de controle da inspeção deve ser estendida, sem que interfira nas atribuições, na profissionalidade e autonomia de outros integrantes dos quadros das escolas, segundo o Parecer nº 794/83. As suas atribuições em relação à avaliação das escolas seriam, conforme o Parecer, tanto as um avaliador externo, como um agente de reforço à autoavaliação das escolas. Assiste-se hoje a uma evolução do papel da inspeção e uma redefinição da sua articulação com as práticas de avaliação, em alguns países. Isto tem conduzido a uma diversificação dos sistemas de avaliação, em que os resultados são monitorados e acompanhados pelos inspetores. Para que as ações de acompanhamento e controle das escolas, em relação aos seus resultados nas avaliações externas sejam realizadas, têm ocorrido reformas dos serviços de inspeção escolar, que são, em muitos países, motivadas pelo interesse dos governos nas políticas de resultados escolares e ações de regulação. A intervenção do Estado compreende, nesses casos, as ações da inspeção, após a divulgação dos resultados, e é a inspeção, que vai realizar a verificação dos limites sobre o alcance dos índices esperados, e apresentar as ações de apoio e orientação, para superação dos desvios ocorridos, de modo geral, em ações conjuntas com as escolas. São exemplos destas reformas dos serviços de inspeção: Portugal (Convenção da Inspeção Geral da Educação - IGE, Actas-14 e 15 de outubro de 2004); Bélgica (MAROY, 2009, p 53); e França, que repensa a natureza

e os procedimentos da função de inspeção escolar, na atualidade<sup>6</sup>. Os exames externos às escolas no Brasil, cujos resultados são divulgados na mídia, representam os exemplos de como, tanto os governos, como as entidades mantenedoras e as próprias famílias podem controlar o desempenho das escolas e dos alunos, uma vez que a sua divulgação é ampla nos portais dos órgãos responsáveis pelas avaliações. O controle, assim definido, representa uma ferramenta da regulação, e, como mencionado, em muitos países, tais como Reino Unido, Bélgica, Escócia, compete à inspeção exercê-lo. Os inspetores de tais países acompanham os resultados escolares nos exames, e após a sua divulgação, visitam as escolas em equipes, traçam metas de desempenho, cobram desempenhos, acompanham, mas também assessoram e fornecem apoio, tendo em vista a melhoria dos resultados. Em Minas Gerais o controle exercido pela inspeção escolar é distinto do que foi descrito, pois se refere somente aos procedimentos administrativos e legais. O controle, neste caso, se refere ao cumprimento das normas sobre escrituração escolar, ao quadro de pessoal, e à frequência escolar, à apuração de irregularidades administrativas. Assim, a inspeção em Minas é uma função de controle, mas não de controle em relação aos resultados educacionais. Pode-se, portanto, considerar que, se a função se restringe ao exercício das ações de controle administrativo, em tal enfoque, está fadada ao desacordo com as novas formas de gestão escolar em vigência, que estabelecem e incitam a flexibilidade e a desregulamentação dos procedimentos. Este é o paradoxo, que pode se constituir em um desafio às mudanças em seu papel.

### **As ações da inspeção escolar, em busca de diálogo com o sistema gestor**

Em 26 de setembro de 2007 foi realizada uma audiência pública na Assembléia Legislativa em Minas Gerais – ALEMG, após entendimentos com a Comissão de Educação daquela casa, contando com a presença dos Deputados da Comissão e de mais de 300 inspetores de todo o Estado, para tratar das inquietudes e incômodos atuais no exercício da função no Estado.<sup>7</sup> Pelo que foi exposto e está registrado em fitas gravadas na Assembléia Legislativa, os Inspectores Escolares presentes revelaram preocupação com a identidade profissional, e a crescente perda de direitos e condições favoráveis de trabalho. Relataram sentir-se em escanteio, ocorrendo o que chamam de um “*esvaziamento da função*”. A

---

<sup>6</sup> Os inspetores na França exercem funções de controle, de estudo e de avaliação e formulam pareceres e proposições concernentes ao funcionamento e à eficácia do sistema de ensino e da pesquisa, além de realizarem a avaliação de forma presencial, em sala de aula, da atuação dos professores, conforme informações constantes em [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr), consulta em 12/02/2010.

<sup>7</sup> Conforme notícia publicada no jornal da Assembléia Legislativa, dia 27/09/2008, consulta em 28/09/2008.

Secretaria de Educação não os convida para as reuniões realizadas com os diretores de escolas estaduais, onde são apresentadas e discutidas as medidas políticas em vigência na atual gestão, segundo relataram em entrevistas.

Os inspetores, segundo o registro das fitas da audiência pública na Assembléia Legislativa de MG, não participam da definição das políticas educacionais. Eles acompanham as medidas, ou nos encontros preparatórios nas Superintendências, após a sua definição, ou têm conhecimento quando chegam às escolas, em contato com a direção escolar. Nas Superintendências, eles procuram as informações, uma vez que tais decisões envolvem suas atribuições, e consideram necessário um prévio conhecimento delas, antes das visitas às escolas. Eles sabem que serão convocados a acompanhar e corrigir as distorções que vierem a ocorrer em função das decisões políticas. Portanto, consideram, segundo relato em entrevistas, que deveriam ser informados, sim, mas com a devida antecedência, tendo condições de opinar e sugerir melhorias, como já foi feito em gestões anteriores. Conforme registra a fita do encontro da audiência pública, da fala de uma inspetora:

*“A Secretaria de Educação só chama o Inspetor quando as medidas que implementou deram errado. O Inspetor se sente em escanteio. Entretanto, a função deve ser política, no sentido de reverter o esvaziamento que ocorre, a situação de incômodo dada a desconfiguração do seu papel. É necessário buscar soluções, e são os próprios Inspetores que deverão tomar as iniciativas”.*(fala de uma inspetora, durante a audiência pública, 26 de setembro de 2007).

Na audiência pública foram relatadas as dificuldades encontradas no exercício do cargo, na situação de trabalho cotidiano, e sendo as principais reivindicações:

1. participação política nas decisões, resguardando as devidas atribuições e considerando a complexidade da função. A maior participação, quando da formulação, possibilitaria uma orientação mais completa à escola;
2. aumento do número de cargos de Inspetores no Estado, considerando as inúmeras atribuições;
3. melhor preparação profissional em serviço, formação continuada, ampliação da oportunidade de cursos de pós-graduação *stricto-sensu*, mestrado e doutorado, bem como cursos de preparação em serviço dos recém – nomeados;
4. remuneração compatível, evolução do vencimento, possibilitando a

recomposição salarial.

A Secretária de Estado da Educação convidada com antecedência para a audiência, não compareceu e não se fez representar, situação que causou constrangimento entre os presentes. Ao encerrar a audiência, foi proposta e constituída uma comissão composta de representantes dos Inspectores, dos Deputados, da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG, da Secretaria de Educação, e do Conselho Estadual de Educação - CEE, com a finalidade de realizar estudos e buscar soluções para as questões apresentadas, bem como dar andamento às demandas e providências cabíveis.

Em 21 de novembro de 2007, foi realizada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, uma reunião da comissão, composta em 26 de setembro, durante a audiência pública. De acordo com a Ata da referida reunião, a Secretária de Educação foi procurada antes da reunião, por um dos deputados integrantes da comissão. A Secretária Vanessa Guimarães informou-lhe que, segundo sua opinião, não haveria necessidade de discutir reivindicações da Inspeção Escolar, uma vez que a função fora contemplada com um reajuste salarial, em setembro de 2007. O deputado fez questão de registrar em ata a pouca receptividade da SEEMG, ao movimento em prol do fortalecimento da inspeção escolar. Ficou muito claro na reunião que não se trata de um movimento reivindicatório por melhoria salarial. Pelo registro das fitas da audiência, torna-se possível verificar, que, segundo os relatos dos inspetores e deputados presentes à reunião, estão ocorrendo mudanças no sistema educacional no Estado. Estas mudanças se referem à forma de gerência do sistema e das escolas, e estão em consonância com o programa de governo da gestão Aécio Neves, do período 2003 a 2010, “Choque de Gestão”. Segundo o relato do deputado Diniz Pinheiro, as mudanças atuais na área da educação, deveriam nortear uma nova descrição da função do inspetor, e a Secretaria de Planejamento e Gestão poderia exercer papel importante nessa redefinição, uma vez que acompanha as medidas políticas implementadas. A ata registra a fala do deputado: *“há diferenças entre a forma como se realiza a Inspeção, que se tem hoje, e o que é esperado pela Secretaria de Educação, após as medidas políticas centradas na busca de melhores índices de qualidade da educação”*. O que se busca, segundo a ata, é uma redefinição de papel e um fortalecimento da função. O que desejam os inspetores, segundo a ata, é *“não serem meros tarefeiros, mas sim, serem incluídos nos projetos pedagógicos e medidas políticas da SEEMG”*.

Em 15 de maio de 2008 a comissão constituída procurou o Vice-Governador Professor Antônio Anastasia, tendo sido por ele recebida. A comissão encaminha em mãos uma correspondência (ofício nº 1/2008, anexo) em que descreve a função, em relação ao aspecto

legal, e expõe as reivindicações, também consubstanciadas na Lei n 15.293/03, que institui o quadro da educação no Estado. O Vice-Governador ouve as reivindicações, e pergunta pela posição da Secretária de Educação sobre o assunto, sendo informado da sua ausência e distanciamento da questão, pelos deputados presentes. Segundo a Ata, o senhor Vice-Governador declara:

*entender que profissões quer por sua historicidade, quer por sua complexidade, ou pela nobreza das atividades desenvolvidas reivindicam atualmente uma carreira própria e assim ele via o caso da Inspeção Escolar. Entendia também que é preciso desburocratizar as funções do serviço de Inspeção Escolar, pois em seu tempo de aluno da educação básica, a ação Inspeção Escolar era mais pedagógica e que hoje em dia assumiu um caráter mais burocrático. Disse ainda, que a lei federal de cargos, carreiras que tramita no Senado vai alterar as legislações estaduais e municipais e que por isso ao longo dos próximos dois anos, ele considera difícil realizar alguma alteração na lei que institui a carreira de Analista Educacional. (Ata da reunião de 15 de maio de 2008, da Comissão de Inspeção com o Vice-Governador).*

Verifica-se pelo registro da ata da reunião com o vice-governador, que a reunião foi realizada para: "*tratarmos de interesses relacionados à Inspeção Escolar e solicitarmos através do Ofício 001/2008 empenho do Senhor Vice-Governador Anastasia na valorização de nossas atribuições e uma reabilitação de nossas atuações junto a SEEMG.*" (Ata da reunião, datada de 15/05/2008).

Um outro registro que merece destaque, dentro do enfoque, é a fala do deputado Diniz Pinheiro, durante reunião na Assembléia Legislativa, em 21 de novembro de 2007:

*"Estamos vivendo uma mudança do modelo na educação, e que esta mudança poderia estar gerando conflitos entre os profissionais da Inspeção que temos hoje e o que é exigido pela SEEMG. Torna-se necessário redefinir esse modelo de Inspeção que produza uma operacionalização na educação... qual é o formato técnico deste profissional para gerar eficiência ao sistema." (Ata da reunião datada de 21/11/2008)*

Ao encerrar a reunião, ficou agendado um encontro da comissão com representantes da Secretaria de Educação com o objetivo de discutir a questão, procurar resgatar a identidade profissional da Inspeção Escolar no Estado. Nos encontros subsequentes dos inspetores com representantes da Secretaria de Educação, posteriores à audiência pública de setembro de 2007, são postas as reivindicações, eles são ouvidos pelos presentes, mas, segundo declarou, durante entrevista, uma das líderes do movimento, a Inspetora A: "*a Secretaria nos ouve, mas as providências concretas de mudança da função, no sentido de valorização, não têm sido realizadas. A inspeção não é só fiscalizadora, deve ter uma atuação política, acompanhando as medidas. A função está esvaziada de sentido*".

Durante o ano de 2009, em decorrência dos movimentos reivindicatórios da inspeção,

foi instituída uma comissão no Conselho Estadual de Educação-MG, pela Portaria nº 07/2009. À Comissão competia, pela Portaria que a instituiu, “*dispor sobre o exercício das funções da Inspeção Escolar no Estado de Minas Gerais*”. A resolução que resultou do trabalho da comissão, foi publicada pela SEEMG em 28/10/2009 no jornal oficial do Estado, “Minas Gerais”. Resta saber se as 'novas' atribuições, como constantes na resolução, mudarão os aspectos de descontentamento dos Inspectores, inerentes às relações de trabalho. A Associação Mineira de Inspeção Escolar - AMIE declara em seu jornal, em notícia publicada na edição de dezembro de 2009, “*esperar que a SEEMG e as Superintendências observem-na, para que os Inspectores desenvolvam atividades inerentes às suas funções*”.

### **O contexto político em que atua a inspeção escolar: a eficácia dos resultados como meta**

A regulação das políticas educacionais<sup>8</sup> em Minas Gerais, em dois períodos de governo, gestão Aécio Neves (2003 a 2006 e 2007 a 2010) constitui-se em um conjunto de medidas, que visam alcançar a melhoria do desempenho das escolas em termos de resultados acadêmicos nas avaliações externas, como o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE. A descrição das medidas vigentes na regulação educativa em Minas se apresenta como uma condição para a compreensão do cenário em que atua a inspeção escolar. Pretende-se descrevê-las e identificar a sua inserção, em um conjunto mais amplo de dispositivos, que integram o programa de governo, denominado Choque de Gestão.

Ao tratar do tema da regulação educativa, Oliveira (2005, p. 763) a considera como resultado das medidas implantadas pelos governos, e que surgem como soluções técnicas e políticas para a resolução dos problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares, ou da busca dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo acompanhadas da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados), e que se

---

<sup>8</sup> Há duas expressões empregadas para exprimir o sentido do termo “regulação” aplicado na área educacional. “Regulação Educativa” e “Regulação das Políticas Educacionais”. Barroso (2006), que emprega a expressão “Regulação das Políticas Públicas de Educação” como parte do título do seu livro de 2006, expõe, à página 11: “política pública”, no sentido dado por Duran (1996), citado pelo autor, é entendida em uma perspectiva sociológica e construtivista, como “*produto do processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação*”. Barroso define o conceito “regulação”: “*utilizado no contexto para descrever fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores: os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam*”. Já a expressão “regulação educativa” é empregada por Oliveira (2006, p. 209), em seu texto “Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes”. Segundo a autora, o termo explica a força que os sistemas públicos escolares têm nos processos de regulação social, tanto na formação da força de trabalho, como disciplinadores da população, em face das transformações sociais atuais. Nesta tese são empregados em contextos diferentes, os dois termos.

caracterizam por retirar do Estado um papel executor, transferindo para a sociedade a gestão dos serviços.

A nova regulação das políticas educativas interfere em todo o sistema escolar, em vários contextos, redesenha a gestão escolar, centra-se sobre os processos de avaliação dos resultados, monitora e controla os desempenhos, e associa tais resultados aos recursos financeiros dos sistemas escolares. Neste texto, o emprego da palavra “regulação” refere-se às medidas empreendidas pelo Estado, que significam um novo enfoque na condução das políticas educativas, prevendo modernização na prestação dos serviços educacionais e o saneamento das finanças públicas. Representa também as ações dos atores sociais, ou a regulação situacional, conforme Reynauld (2003, p.34).

As políticas em desenvolvimento do governo de Minas Gerais estão expressas a partir de algumas linhas norteadoras, como se pode verificar pela análise dos documentos, que se constituíram em temas deste estudo, disponíveis nos portais da Secretaria de Educação - SEEMG e da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, em especial o Acordo de Resultados.<sup>9</sup> Em Minas Gerais a regulação das políticas educativas se desenvolve, entre outros, em torno de três grandes eixos:

- 1. gestão escolar baseada em resultados, compreendendo pactuação de compromissos e resultados voltados para melhoria dos serviços educacionais prestados pelas escolas, especificando metas por escola. (Acordo de Resultados da Secretaria de Educação - clausula primeira e segunda);
- 2. avaliação de resultados dos exames externos à escola, como instrumentos utilizados para realizar a avaliação institucional das escolas. (Anexo II. 4 do Acordo de Resultados da Secretaria de Estado da Educação, e Lei nº 17.600/2008);
- 3. ampliação da autonomia gerencial orçamentária e financeira, pagamento de prêmios de produtividade, e concessão de adicionais salariais aos funcionários, integrantes das equipes das escolas. (Anexo IV do Acordo de Resultados e Lei nº 14.693/2003)

---

<sup>9</sup> O Acordo de Resultados é um instrumento de pactuação de resultados, visando planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à garantia e à promoção da eficácia e da qualidade da educação. A lei estadual que o define é a de nº 17.600, de 2008.



Em 2003, ao iniciar a atual gestão, a Secretaria de Educação revelou sensível preocupação com os resultados acadêmicos dos alunos das escolas da Rede Estadual de Ensino – REEMG. Tendo por base a análise dos resultados de produtividade das escolas, desde então têm sido tomadas medidas inseridas no programa de governo, que refletem a decisão política de alterar a situação, revertendo a posição do estado no *ranking* nacional. A justificativa para a adoção das medidas seria a ineficácia e a ineficiência do serviço público educacional e a perda de resultados e recursos financeiros aplicados na área da educação, na gestão anterior. Segundo informações constantes do portal da SEEMG<sup>10</sup>, os resultados têm crescido significativamente, elevando a posição do Estado em relação aos indicadores, nas avaliações institucionais.

Dessa forma, a Secretaria, como os demais órgãos do governo, assinam com o Governador do Estado, em 20 de junho de 2007, um Acordo de Resultados<sup>11</sup>, atuando como intervenientes a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria da Fazenda. A participação da comunidade escolar é prevista, nesse momento, segundo o documento, tendo em vista que à educação compete o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho. O Acordo de Resultados da educação em Minas Gerais está em conformidade com o objetivo prioritário expresso no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, de melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação.

A cláusula quinta do Acordo prevê:

Com o objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, serão concedidas autonomias, a serem utilizadas conforme juízo de conveniência e oportunidade do órgão acordado, e nos termos da legislação pertinente, durante a vigência do Acordo.

§1º - À Secretaria de Estado Acordada será concedida a autonomia de alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, identificadas no órgão, nos termos da legislação vigente.

§2º - Outras autonomias poderão estar previstas, nos termos da legislação vigente, nos Acordos de Resultados acessórios de que trata o parágrafo segundo da cláusula primeira.

---

<sup>10</sup> O link “mg.gov.br/resultados”, constante no portal: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br), apresenta dados sobre os resultados das escolas estaduais nas avaliações do SIMAVE/PROEB e SAEB/Prova Brasil. Segundo as informações o Estado está na primeira posição em relação ao SIMAVE e na terceira posição em relação à Prova Brasil. Consulta em 12/04/2010.

<sup>11</sup> O Acordo de Resultados está disponível para consulta no portal: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br), consulta em 12 /04/2010.

O Acordo de Resultados da educação apresenta dois projetos estruturadores:

“Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental”;

“Universalização e Melhoria do Ensino Médio”.<sup>12</sup>

Definir as políticas educacionais, por meio do Acordo de Resultados, como em vigência no Estado, representa uma nova modalidade de regulação, que amplia de forma significativa a responsabilidade das instituições escolares e dos professores da rede pública estadual, pelos resultados escolares dos alunos.

O Projeto Estruturador de Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental apresenta as ações específicas:

- a) ampliação da duração da escolarização dessa etapa da educação básica, passando de 8 para 9 anos, com matrícula inicial dos alunos aos seis anos de idade. A implementação dessa medida em toda a rede pública de Minas é um objetivo que tem sido perseguido, desde 2004, mesmo antes da Lei Federal nº 11.214/2005, que a instituiu, estando em andamento entendimentos com todos os municípios mineiros, visando sua adesão a esta medida;
- b) amplo programa de capacitação de professores, em parceria com algumas universidades federais, visando, sobretudo as competências dos alunos em leitura e escrita. Constitui-se em um grande propósito do Estado de Minas Gerais: *Toda criança, lendo e escrevendo aos oito anos de idade.*<sup>13</sup>

O Projeto Estruturador de Universalização e Melhoria do Ensino Médio apresenta algumas ações específicas:

- a) criação de novas vagas para atender à demanda por mais matrícula nesse nível de ensino, com melhor distribuição dessas vagas na rede de ensino, de modo a atender todos os municípios mineiros;
- b) implantação de um novo plano curricular para o ensino médio, com várias alternativas de oferta, contemplando a variedade de situações presentes entre os

---

<sup>12</sup> Em comum, esses dois projetos compartilham as seguintes ações estratégicas: Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa; Projeto Escolas-Referência; Projeto Abrindo Espaços; Projeto Aluno de Tempo Integral.

<sup>13</sup> Disponível no site da SEEMG: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br), consulta realizada em 16/08/2009

- juvens e jovens adultos, que desejam cursar esse nível de ensino;
- c) maior oferta de formação inicial para o trabalho nas escolas estaduais, com o Projeto de Educação Profissional - PEP, em implantação no Estado. A implantação dessas duas últimas opções teve início pelas 220 Escolas-Referência, em 2006, estendendo-se a todas as demais escolas a partir de 2007.

O Anexo I do Acordo define que a Secretaria de Estado de Educação, nos termos da Lei Delegada nº 59, de 29/01/2003, tem por finalidade assegurar o planejamento, a realização e a avaliação das ações setoriais a cargo do Estado, relativas à garantia e à promoção da educação, com a participação da sociedade.

As metas e os indicadores de desempenho previstos compreendem a melhoria da qualidade do ensino, com a ampliação das taxas de proficiência em Português e Matemática nos exames do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE considerados como os índices de qualidade da educação básica no Estado, na rede estadual de ensino, segundo o documento do Acordo. Outros indicadores citados referem-se à equidade da educação, contemplando a ampliação do atendimento aos alunos nos projetos em desenvolvimento, e a qualificação docente, abrangendo ampliação do número de professores habilitados e efetivos.

O governo revela, desta forma, uma grande preocupação em relação aos indicadores de resultados, que deveriam reposicionar o Estado em níveis mais elevados nas escalas classificatórias de excelência, na prestação dos serviços educacionais, posições já ocupadas, em anos anteriores, pelo Estado de Minas Gerais.

O Acordo de Resultados representa a forma de institucionalização das medidas de responsabilização em estudo nesta tese, abrangendo as escolas e as pessoas que nelas trabalham. Os anexos do Acordo de Resultados vão evidenciar a proposição dos índices a alcançar em relação à ampliação da aprovação escolar, e dos níveis de proficiência dos alunos nas avaliações externas do SIMAVE, e à redução das taxas de evasão. A redução das taxas de distorção idade/série e a ampliação das taxas de conclusão no ensino fundamental de nove anos, e no ensino médio, também figuram entre os indicadores. O primeiro Acordo de Resultados foi assinado em 20 de junho de 2007, com vigência prevista até 31/12/2009, e prevê na cláusula nona a sua prorrogação. Em 23 de julho de 2008, foi assinado pelas partes, no caso, a Secretaria de Estado da Educação e o Governo do Estado, um Termo de Ajustamento do primeiro Acordo, de junho de 2007, estabelecendo novas pactuações, resultados ações e metas, conforme detalhados no portal da Secretaria de Planejamento e Gestão. Os quadros de pactuação de metas, a seguir, ilustram os indicadores definidos para as

Superintendências Regionais de Ensino, Metropolitanas A, B e C:

Tabela 2-A. Metas do Acordo de Resultados - SRE A, B e C

Indicadores de resultados por SRE	Avaliação 2008 1ª etapa	% alunos 3º EF nível recomendado		Proficiência Proalfa		Proficiência média Port 5º EF		Proficiência média Port 9º EF	
		Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual
A	54	69,97	73,7	538,1	553,37	212,41	219,45	254,2	251,75
B	54	72,27	70,60,	550,8	548,56	209,1	212,03	253,75	249,4
C	54	67,61	65,44	537,05	534,41	200,26	205,5	249,89	249,45

Fonte: Portal SEEMG

Tabela 2-B. Metas do Acordo de Resultados - SRE A, B e C

Indicadores de resultados por SRE	Avaliação 2008 1ª etapa	Proficiência média Port 3º EM		Proficiência média Mat 5º EF		Proficiência média Mat 9º EF		Proficiência média Mat 3º EM		Nota final 2009
		Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual	Meta 2009	Valor atual	
A	54	277,98	274,03	219,5	229,51	256,56	258,32	282,61	278,72	8,08
B	54	273,72	271,87	217,96	220,94	253,73	253,42	273,89	274,64	7,37
C	54	274,53	273,15	207,91	212,68	247,76	252,21	275,41	276,08	7,71

Fonte: Portal SEEMG

### Eixo 1. Gestão Escolar baseada em resultados

O Acordo de Resultados, em sua segunda etapa, já foi estendido às unidades escolares que integram as Superintendências Regionais de Ensino - SRE, assinado entre as escolas e a Secretaria de Educação. As escolas são então signatárias do Acordo de Resultados, a partir do mês de junho de 2008. Este Acordo contempla objetivos e metas a serem alcançadas por todos os profissionais, que atuam nas escolas, principalmente pelos professores. Trata-se de uma pactuação de metas relativas à ampliação dos resultados de proficiência dos alunos em Matemática e Língua Portuguesa, nas avaliações do SIMAVE. Nos Acordos assinados pelas escolas constam indicadores numéricos de redução das taxas de evasão e repetência, por série e etapa da Educação Básica, a serem alcançados em um período de tempo estipulado pela Secretaria em seu Acordo, além de outros indicadores de desempenho, inclusive referentes ao progresso dos alunos e à participação das comunidades escolares. Os acordos foram assinados em reunião entre os diretores de escolas e os Superintendentes, em junho de 2008, e os

indicadores foram definidos pela SEE/MG, em função de estudos e projeções estatísticas, com base nos resultados, até então já alcançados pelas escolas.<sup>14</sup> As escolas não foram consultadas sobre os escores a atingir, ou seja, os níveis de proficiência. A definição dos níveis coube ao governo central da educação, a partir dos estudos estatísticos realizados, por equipes técnicas do Centro de Avaliação de Políticas Públicas - CAED/UFJF, órgão contratado pelo Estado, para a assessoria no SIMAVE. A tabela a seguir, ilustra os indicadores definidos para uma escola, que foi denominada de Escola da Floresta Azul: Tabela 2- Escola da Floresta Azul.

---

<sup>14</sup> Os quadros de resultados, previstos para cada escola estadual do Estado de Minas Gerais, estão disponíveis para consulta no portal da SEEMG: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) Consulta realizada dia 26 de setembro de 2009.

## Escola da Floresta Azul

OBJETIVO	INDICADORES	NÍVEL DE DESAGREGAÇÃO	ONDE ESTAMOS	META 2008	META 2009	META 2010		
<b>1. Todos os Alunos Lendo aos Oito Anos</b>	Distribuição por Faixa de Desempenho no 3o. Ano EF	Alfabetização	Baixo	2007	7.0%	6.3%	3.5%	2.1%
			Intermediário	2007	4.9%	4.9%	4.2%	2.1%
			Recomendável	2007	88.1%	88.8%	92.3%	95.8%
	Proficiência Média	Alfabetização	3o. Ano EF	2007	628	645	666	688
<b>2. Todos os Alunos Progredindo Juntos</b>	Proficiência Média no PROEB	Português	5o. Ano EF	2007	193	202	211	220
			9o. Ano EF	2007	244	253	262	271
			3o. Ano EM	2007	257	271	285	300
		Matemática	5o. Ano EF	2007	199	204	209	214
			9o. Ano EF	2007	248	255	263	271
			3o. Ano EM	2007	258	272	286	301
	Distribuição por Faixa de Desempenho na 5o. Ano EF	Português	Baixo	2007	30%	25%	19%	16%
			Intermediário	2007	51%	49%	46%	41%
			Recomendável	2007	19%	26%	35%	43%
		Matemática	Baixo	2007	29%	25%	21%	21%
			Intermediário	2007	46%	45%	43%	38%
			Recomendável	2007	25%	29%	36%	42%
	Taxa de Defasagem Idade-Série	Ensino Fundamental	5o. Ano	2007	20%	15%	12%	9%
			9o. Ano	2007	24%	16%	11%	8%
Ensino Médio		3o. Ano	2007	45%	37%	30%	24%	
No. Alunos em Tempo Integral	Ensino Fundamental	1o. a 9o Anos	2008	177	177	177	177	
No. Alunos Aprofundamento Estudos	Ensino Médio	1o. a 3o. Anos	2007	0	0	0	60	
<b>3. Nenhum Aluno a Menos</b>	Taxa de Abandono	Ensino Fundamental	1o. Ano	2006	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
			5o. Ano	2006	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
			9o. Ano	2006	5.9%	4.2%	3.5%	2.9%
		Ensino Médio	1o. Ano	2006	18.3%	14.0%	12.2%	10.7%
			2o. Ano	2006	23.9%	12.7%	9.3%	6.8%
	Taxa de Conclusão	Ensino Fundamental	9o. Ano	2006	76.9%	83.7%	87.3%	91.0%
		Ensino Médio	3o. Ano	2006	32.2%	44.3%	52.0%	61.0%
No. Alunos com Formação Inicial para o Trabalho	Ensino Médio	1o, 2o e 3o anos	2007					
<b>4. Toda Escola Tem que Fazer Diferença</b>	Valor Agregado	Português	5o. Ano EF	2006	-4.6%	0.0%	5.0%	10.0%
			9o. Ano EF	2006	-1.0%	0.0%	5.0%	10.0%
		Matemática	5o. Ano EF	2006	-7.1%	0.0%	5.0%	10.0%
			9o. Ano EF	2006	-0.9%	0.0%	5.0%	10.0%
<b>5. Toda a Comunidade Participando</b>	No. Escolas Abrindo aos Finais de Semana							

A proposição das ações, no marco das políticas educacionais focadas na regulação vai colocar ênfase na gestão, considerando-a como fator de êxito, em busca de indicadores quantificáveis e mensuráveis. A eficácia é então entendida como produtividade, ficando em segundo plano as questões relacionadas aos processos e procedimentos, ou seja, “o como fazer”. As normas para aprovação dos alunos<sup>15</sup> definem os mecanismos para a assistência aos alunos em dificuldades de aprendizagem, no cotidiano de trabalho. Entretanto, as ações previstas, que garantem uma aprendizagem efetiva, e o emprego de práticas pedagógicas mais adequadas ao perfil dos alunos menos exitosos, não são realizadas como previstas. Este fato vem ocorrendo, uma vez que as condições de trabalho docente na Rede Estadual de Ensino tornam difícil o atendimento às exigências de mais tempo de trabalho dos professores, necessário às práticas diferenciadas. As questões mais difíceis de administrar, como as jornadas de trabalho<sup>16</sup>, que não permitem um atendimento diferenciado aos alunos, uma mais ampla assistência, e a adoção de práticas docentes apropriadas, centralizadas nos alunos, como sujeitos do processo de aprender, não são consideradas no contexto da política de resultados. Essas demandas de melhores condições de trabalho estão distanciadas da realidade escolar, conforme os dados da pesquisa, e segundo as entrevistas realizadas no trabalho de campo.

Neste contexto, o gestor/diretor das escolas assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele que deve *prestar contas* pelos *resultados* educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos, quase sempre hierarquicamente definidos. Esta concepção de gestão introduz uma nova *nuance* na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém do “direito a gerir” — direito este, por sua vez apresentado como altamente convergente com a ideia que vê a gestão a serviço de uma nova ordem social, política e econômica.

A gestão de uma escola pública é também uma gestão de processos políticos, relacionais, pedagógicos, afetivos, éticos e sociais, implicando no reconhecimento de que o próprio contexto escolar é atravessado por conflitos, desigualdades, diversas “visões do mundo” e confrontos de diferentes racionalidades, não sendo, por isso, a gestão escolar uma questão de

---

<sup>15</sup> Conforme Resolução da SEE - nº521/2003

<sup>14</sup> As jornadas de trabalho do Professor da Rede estadual, conforme a legislação que as define, Lei nº 15.293/04, art. 33 § 1, são de 24 horas, sendo 18 destinadas à docência; 6 horas destinadas a reuniões e outras atribuições e atividades específicas do cargo.

simples competência técnica ou instrumental. Nas escolas ocorrem interações, mas também confrontos e tensões, que não podem ser ocultados. Às vezes são latentes, e torna-se difícil para a gestão escolar reconhecê-los, lidar com eles. As constantes mudanças pelas quais têm passado os sistemas educacionais exigem que se analise o trabalho docente, e que se considere o cotidiano escolar como um campo de estudo.

As ações da área educacional em Minas Gerais, na rede estadual, compreendem, portanto, todo um conjunto de projetos, que são apresentados como meios alternativos à melhoria do desempenho das escolas estaduais, nos resultados do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE.

Alguns destes projetos estão voltados à construção das escolas “modelos de excelência”, considerados como referências para as demais, e algumas medidas previstas refletem a preocupação do sistema com a qualidade da educação, considerada exclusivamente em termos quantitativos. O governo empreende várias ações: de formação profissional continuada, de assistência aos alunos, em diversos conteúdos disciplinares, e de investimento na infraestrutura das escolas. Entretanto, as condições da organização de trabalho dos professores da Educação Básica no Estado permanecem inalteradas em relação às jornadas de trabalho, aos salários e à forma de distribuição dos conteúdos curriculares.

A gestão escolar representa para o sistema, em Minas, uma ferramenta de resultados. Registra-se um interesse por parte do sistema na profissionalização dos diretores de escola, com ênfase no domínio de aspectos técnicos e gerenciais, na rede estadual de ensino. Além dos constantes programas de capacitação de gestores, foi recentemente instituído o processo de certificação periódica ocupacional, como condição para participar da eleição direta para o cargo. O primeiro exame foi realizado dia três de setembro de 2006, segundo normas fixadas em edital, direcionadas aos servidores das carreiras de Professor de Educação Básica (PEB) e Especialista de Educação Básica (EEB), atuantes em escolas estaduais e já aprovados em cursos de gestores, promovidos pela SEEMG. O objetivo da certificação é credenciar professores ou especialistas em Educação Básica, que ocupem um cargo do plano de carreiras do Estado, a exercer a função de diretor escolar. O processo é baseado no perfil de competências definidas para o cargo, como conhecimentos específicos, atitudes e habilidades para a função. O processo consta de uma prova de 40 questões de múltipla escolha, e a última ocorreu em 11 de março de 2008. A certificação é concedida aos participantes do processo que obtiverem pontuação igual ou superior na escala, (ponto de corte), definido após análise estatística dos resultados. A certificação credencia o candidato para participar do processo de escolha de dirigente escolar, e é condição para tal. Entretanto, não assegura o direito à



atuação no cargo pretendido, sem a participação e o êxito no processo seletivo para a direção da escola. Um aspecto positivo, que deve ser ressaltado é o fato de se exigir a experiência em magistério, como condição de participação no processo de escolha de diretor, uma vez que o profissional escolhido para o cargo, vai poder exercê-lo, com uma maior compreensão das situações de trabalho dos professores.

## **Eixo 2. A Avaliação de Resultados e o Desempenho da Escola e do Professor**

A intervenção do Estado na política de resultados tem como finalidade adequar a administração das escolas ao enfoque gerencial, subordinando-o aos critérios da produtividade, que se torna o imperativo do atual governo, preocupado com a perda dos indicadores de resultados escolares. Em tal situação, os professores são responsabilizados pelos resultados escolares de seus alunos, nos exames externos.

A responsabilização é, neste caso, a capacidade de realizar ações, obter e monitorar os resultados esperados nas avaliações do SIMAVE/PROEB, e desta forma alcançar economia de despesas, sempre em sintonia com os objetivos mais amplos do governo. A referência é a lógica da economia de mercado, em uma visão de gestão meritocrática, que abrange o ajustamento das instituições e pessoas, prevendo intervenções em casos da inadequação das ações em relação às metas estabelecidas, e premiação dos desempenhos exitosos. As medidas de intervenção nos casos de não cumprimento das metas e indicadores, já estão previstas e os diretores de escolas que não obtêm uma avaliação de desempenho superior ou igual a 70% (setenta por cento) perdem os seus cargos, conforme definido na legislação sobre a Avaliação de Desempenho Individual – ADI -, ficando as escolas sob diligência de uma comissão de apuração de irregularidades.<sup>17</sup>

A partir dos dados obtidos nas avaliações, cada escola faz o seu Plano de Intervenção Pedagógica - PIP, que deveria ser acompanhado pelos inspetores escolares, juntamente com o analista educacional da SRE. Segundo o documento “Caderno de Boas práticas dos Inspectores Escolares de Minas Gerais na área da gestão pedagógica”, publicação da Secretaria de Educação, em 2009, compete à dupla, inspetor mais analista, verificar e acompanhar a elaboração do Plano, o cumprimento das ações previstas, as atividades de avaliação e a correção de desvios e falhas em relação ao alcance das metas, propondo correções.

As equipes de técnicos das áreas pedagógicas dos órgãos regionais de todo o Estado

---

<sup>17</sup> Situação observada durante o trabalho de campo, em que os diretores de escola, com avaliação de desempenho inferior a 70%, perderam seus mandatos.

estão trabalhando diretamente com as escolas nas ações pedagógicas, para rever suas práticas, em função dos resultados da avaliação. Apenas em Belo Horizonte, tal equipe compreende mais de 200 pedagogos. A declaração da Secretária de Educação, em Minas Gerais, em uma escola de Belo Horizonte, em evento realizado para analisar os resultados obtidos no SIMAVE, dia 1º de julho de 2008, deixa especificada a pretensão da SEEMG, em relação à atuação das escolas: "*Essa combinação entre uma ação de transformação da escola e o espelho que é dado, serve para fortalecer o seu desempenho em relação às metas estabelecidas*".<sup>18</sup> Trata-se de uma visão performativa e engessada da escola, com forte ênfase no desempenho acadêmico dos alunos.

Na REEMG, o desempenho dos alunos nas avaliações externas está, de acordo com a legislação, associado aos resultados dos professores, nas suas avaliações de desempenho.<sup>19</sup> Os Manuais de Avaliação de Desempenho Individual - ADI da SEEMG são baseados na Resolução nº 7.110, de julho de 2009, que a regulamenta, no âmbito da Secretaria de Educação. Estes manuais conceituam a avaliação de desempenho, expõem os seus objetivos, explicam os critérios e descritores de desempenho, estabelecem as competências, os procedimentos e os resultados e definem os instrumentos de avaliação. Entre os critérios, o de maior valor é a qualidade e a produtividade do trabalho, definido como o grau de exatidão, correção e clareza dos trabalhos executados e o volume de trabalho executado em determinado espaço de tempo. A ADI destina-se, segundo a sua descrição, a apurar a aptidão e a capacidade do servidor para as atribuições do cargo ocupado, com o objetivo de melhorar o seu desempenho e a gestão pública, e está vinculada aos resultados obtidos pelos alunos no SIMAVE. Tal associação está prevista na Resolução SEEMG nº 666 de 07 de abril de 2005, que estabelece os Conteúdos Básicos Comuns - CBC, a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino, que oferecem os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Entre os objetivos do CBC destaca-se em sua ementa: "*O CBC vai se constituir em matriz de referência para o PROEB e para o Programa de Avaliação de Aprendizagem, associado ao processo de Avaliação de Desempenho Individual- ADI- dos docentes da rede estadual, instituído pela Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003*". (RESOLUÇÃO nº 666/2005). O critério descritor - qualidade e produtividade no trabalho – previsto no Anexo I da Resolução nº 7110/09, não deixa dúvida quanto à exigência de obtenção de índices de

---

<sup>18</sup> Informação constante do jornal "Minas Gerais", publicado em 2 de julho de 2008.

<sup>19</sup> Exposição do Sr. Secretário-Adjunto Prof. João Filocre, em 13 de junho de 2007: "Valorização, Formação e Avaliação docente - a experiência de Minas Gerais", disponível em [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br), consulta em 11/04/2008.

proficiência dos alunos nos exames, ou seja: a capacidade de aprová-los nos exames estar vinculada à avaliação de desempenho dos docentes. No Anexo I, a ser preenchido no início do ano letivo, segundo o Plano de Gestão do Desempenho Individual – PGDI, estão previstas as metas a alcançar e as ações a serem realizadas pelos docentes para tal fim. E assim é feita a associação entre a ADI e os indicadores de resultados dos alunos. O fato é também previsto nos “Acordos de Resultados” assinados pelas escolas, em que estão previstos e definidos os índices a serem alcançados pela equipes das escolas da rede estadual, em determinado período de tempo. Está, portanto, aí compreendido o eixo citado, como condutor das políticas educacionais: avaliação de resultados escolares como forma de controle de desempenho institucional e individual.

Trata-se de um modelo de desempenho meritocrático, que não considera as condições de trabalho dos professores, e que coloca sobre seus ombros a responsabilidade pelo sucesso ou o fracasso dos alunos, como se o desempenho acadêmico do aluno dependesse exclusivamente da ação pedagógica do professor, que deve, segundo tal lógica, monitorar resultados, contribuir na economia de despesas, sempre em sintonia com os objetivos mais amplos do governo. Segundo Demailly (2004, p.110), o limite da obrigação de resultados é o da possibilidade de formulação democrática de uma vontade geral. Ao analisar a questão das penalidades impostas aos professores, diz a autora.

“Em nome de que sancionar os professores, se os resultados a esperar não são colocados por uma vontade geral legítima, que foi formulada por meios legítimos e que tem um conteúdo legítimo?..... Como educador, minha responsabilidade para na responsabilidade do outro. Eu posso ser responsável do outro, pelo outro, mas não em seu lugar. Eu tenho sempre uma parte da responsabilidade em toda circunstância educativa, mas somente uma parte.” (DEMAILLY, 2004, p. 111)

Nesse modo de obrigação de resultados, os professores e as escolas são responsabilizados pela aprendizagem dos alunos, com repercussões sobre sua avaliação de desempenho, e sobre a avaliação institucional. A responsabilização fica vinculada às avaliações externas, realizadas nas escolas estaduais. Essa situação limita as formas de atuação de alguns diretores, colocando-os nas mãos das hierarquias superiores, devido à subjetividade do sistema de avaliação. Mesmo estando prevista na avaliação de desempenho dos diretores, a participação dos Colegiados Escolares, por meio do acompanhamento do trabalho e das reuniões de avaliação, bem como o preenchimento dos instrumentos previstos pelo sistema, a palavra final é dada pelo diretor da Superintendência de Ensino, à qual a escola está jurisdicionada.

As ações em desenvolvimento podem ser semelhantes às definidas como a “*governança de professores*”, ou um sistema de controle da sua identidade e profissionalidade. A afirmação se fundamenta na análise de um texto de Lawn (2001, p.117). O autor, a partir de estudo sobre o sistema de ensino inglês, afirma que as identidades dos professores são manobradas pelo Estado, traduzindo-se em um método de controle e uma forma eficaz de gerir as mudanças nos sistemas de ensino. Registra-se uma construção de identidades oficiais, associando a identidade dos professores à identidade nacional do sistema de educação. A associação se revela útil à compreensão das fases da política educacional dos governos. Bom sistema, bons professores. São na realidade tentativas de criar novos tipos de professores para novas orientações políticas. Trata-se de uma forma de controle, em que a ideia central é a seguinte: os professores estão na linha de frente, na imagem social de um sistema de ensino eficaz, de um Estado eficaz em educação. Professor eficaz, que ensina bem e leva seus alunos a aprender. E assim, segundo Lawn (2001, p.118), a identidade do professor é “produzida” através de um discurso, que, simultaneamente, explica e constrói o sistema. Simboliza o sistema e reflete a “comunidade educacional imaginada”, em momentos em que esta é crucial para o estabelecimento ou reformulação dos seus objetivos econômicos ou sociais, tal como se encontram definidos pelo Estado. As identidades são produzidas quer “contra algo”, quer “a favor de algo”, estando associadas ao sucesso ou ao fracasso dos governos em suas políticas.

Desta forma, se o ensino não vai bem, a responsabilidade não é do sistema, do Estado, mas do professor, que não sabe ensinar, do diretor que não sabe gerir.

A identidade deve ser gerida, segundo Lawn (2001, p.119), por diversas razões.

Primeiro, porque a identidade dos professores deve ajustar-se à imagem do próprio projeto educativo da nação (i.e., as mesmas imagens devem ser aplicáveis a ambos, professores e Estado); por exemplo, se o sistema está empenhado em produzir uma determinada moral individual, então a identidade do professor deve refletir tal fato.

Segundo, porque há poucas formas de, numa democracia, gerir eficazmente os professores, e a criação, através do discurso oficial, da identidade do professor é uma delas.

Terceiro, a identidade dos professores é flexível, no interior de sistemas assentes em exames e conhecimento universitário, podendo ser sutilmente manejada para enfatizar um aspecto, em vez de outro, dependendo das circunstâncias. A identidade do professor tem o potencial para não só refletir ou simbolizar o sistema, como também para ser manipulada, no sentido de melhor arquitetar a mudança. A tentativa de alterar a identidade do professor é um sinal de pânico no controle da educação, ou um sinal da sua reestruturação.(LAWN, 2001, p. 119)

Em Minas, os professores devem se constituir em uma equipe, ser empreendedores, empregar boas técnicas de ensino, e cumprir todos os requisitos exigidos, serem avaliados, alcançarem desempenho acima dos 70% esperados, para que a sua escola e eles também não percam os prêmios <sup>20</sup>.

Não se está afirmando aqui que o professor não precisa ter bom desempenho, não precisa ensinar e nem se esforçar para que seus alunos aprendam. O professor, como outros trabalhadores, é responsável, perante a autoridade que o contrata, perante o corpo profissional que representa e a sua responsabilidade é pública face ao público beneficiário dos seus serviços, os alunos e seus pais. O que se considera é que professores são sujeitos sociais, e não podem ser movidos somente pelos interesses do sistema. Eles sabem das suas práticas pedagógicas e devem ser estimulados a cumprir os requisitos necessários e possíveis ao processo educacional, que venham favorecer a aprendizagem. Como atores, precisam estar politicamente envolvidos e participarem das intervenções na área educacional. A participação sociopolítica, compreendida como a regulação transversal, segundo Maroy (2009, p. 75), enseja ao sistema refazer as medidas de intervenção, quando necessário.

As razões que conduzem à reestruturação dos sistemas educacionais, muitas vezes são originadas da sua própria complexidade pela diversidade de situações encontradas, perfis sociais de alunos, professores e comunidades muito diferenciados. É definida uma participação maior das pessoas envolvidas nos sistemas educacionais, mesmo que de forma exclusivamente operacional, ao mesmo tempo em que se ampliam as suas responsabilidades, em relação aos resultados, no cenário social, ante as comunidades. O controle passa a ser exercido pela avaliação dos resultados e não pelos procedimentos e processos, caracterizando em Minas Gerais, a obrigação de resultados em educação. Trata-se na realidade, da intenção do governo de uma internalização do controle, dos profissionais da educação. O que se espera é o autocontrole socialmente dirigido. A “autonomia”, prevista no Acordo de Resultados, que representaria benefícios a mais, é também um peso a mais. Os Acordos têm, pois, um sentido de associar avaliação com premiação ou punição, e a responsabilização é associada a prestação de contas. As mudanças, na organização escolar, previstas pela Secretaria da Educação, por meio da Resolução nº 521/2003, estabelecem ciclos de formação, nas séries iniciais do ensino fundamental e progressão parcial nas séries finais e no ensino médio.

---

<sup>20</sup> Conforme a Lei nº 17.600/2008.

Representam novas situações de trabalho para professores, que deveriam promover, segundo a prescrição, contida no artigo 24 da referida resolução, avaliação formativa, atendimento em atividades de recuperação em diferentes estratégias de “estudos orientados” e “estudos independentes”. Entretanto, tais estudos estão previstos em normas legais, mas não ocorrem nas práticas de trabalho, conforme observado nas escolas, onde se realizou o trabalho de campo. O acompanhamento e o controle do processo de aprendizagem desses alunos se pudessem ser feitos como previstos, se revestiriam de maiores cuidados, novos conhecimentos e habilidades, exigindo tempo de trabalho, que está além da atual jornada semanal remunerada, dedicada exclusivamente às horas de regência.

Os novos modos de regulação das políticas educacionais na SEEMG assentam-se em decisões centralizadas e no controle sobre os resultados escolares. Na realidade trata-se de uma articulação de movimentos contraditórios, a centralização de decisões e iniciativas de descentralização, predominantemente processuais, como diz Lima (2001, p.153). Outro fator que reflete a incoerência é o fato que no estado de Minas Gerais, na previsão das medidas de intervenção, características da “regulação institucional” ou de controle, as ações e estratégias dos atores da comunidade escolar, os professores deixam de ser consideradas em um processo de regulação situacional, conforme definido por Reynauld (2003).

Os fatos referidos ampliam as tensões e divergências, pelo aumento dos mecanismos de controle e "vigilância" sobre os atores educativos. A justificativa, para a adoção das medidas, é, segundo a SEEMG, a crítica ao serviço público educacional de ineficiência, burocracia, e a perda de resultados e recursos financeiros aplicados na área educacional. Na realidade, o sistema de trabalho em equipes já está em vigência na SEEMG, e faz parte do discurso dos gestores, conforme se observa ao analisar as palavras da Secretária de Educação, em uma escola estadual, em 1º de julho de 2008: *“os professores, em equipes, vão hoje analisar os dados das suas escolas e discutir suas metas e estratégias para melhorar o desempenho dos alunos, centro de todas as ações da Secretaria, Superintendências e escolas. Essa é uma sistemática de compromisso com resultados”*. (Jornal Minas Gerais, dia 2 de julho de 2008).

Estas questões estão ligadas a outros aspectos mais complexos, que se referem à organização do trabalho escolar e à organização escolar<sup>21</sup>. Existem mecanismos de controle na forma organizacional das escolas do Estado, sobre o gerenciamento de pessoas em seu

---

<sup>21</sup> Os termos se referem: o primeiro, às relações sociais de trabalho dos profissionais da educação. É um conceito econômico, próprio do sistema de produção capitalista; o segundo, às condições estruturais do processo de ensino/aprendizagem, ou seja, a conformidade da organização da escola, enquanto instituição educativa, aulas, calendário, horários, currículo, etc. Conforme Oliveira, D. A. Mudanças na Organização e na Gestão do Trabalho na escola. In.: Política e Gestão da Educação. P 131 e 132. Belo Horizonte. Autêntica. 2002.

sistema educacional, que se constituem em critérios para avaliação do desempenho institucional e individual. A estrutura organizacional da escola determina a prática de trabalho docente em seus múltiplos aspectos de distribuição das tarefas entre os integrantes dos postos de trabalho, das hierarquias, das formas de seleção e recrutamento dos professores. Estão aí compreendidos a organização e distribuição dos conteúdos, os períodos letivos e cargas horárias, os horários de aulas, os diferentes procedimentos didáticos e pedagógicos. Na REEMG o conhecimento é estruturado em disciplinas isoladas, que compõem os chamados planos curriculares, sendo definidos os horários estanques de cada disciplina e as cargas horárias anuais a serem cumpridas. Os professores trabalham, muitas vezes, em uma estrutura de organização escolar, nas redes públicas, que não permite um trabalho compartilhado com os colegas, não têm disponibilidade de tempo para dar aos alunos a atenção necessária, nem para pensar e refletir sobre o trabalho que realizam, e ainda para exercer as demais atividades previstas, segundo a LDBN, Lei nº 9394/96, tais como a participação no colegiado escolar, e nas atividades de envolvimento da escola com a comunidade. Observa-se uma multiplicidade de funções, sendo os professores instados a desempenhar atribuições, para as quais, muitas vezes, não estão preparados. São também escassas as oportunidades de desenvolvimento profissional.

Os professores têm um elevado número de alunos, em distintos graus de aprendizagem. A consequência é que não há horários específicos para atendimento aos alunos com necessidades de aprendizagem e tratamento diferenciado (recuperação), na carga horária semanal destes professores, responsáveis pelas turmas. As horas fora da regência da jornada semanal, não são suficientes para realizar todas as atividades pedagógicas que compreendem o trabalho docente, como planejamento, estudos e pesquisas, assistência e acompanhamento de alunos. As reuniões administrativas e pedagógicas, extremamente necessárias, e consideradas obrigatórias, estão compreendidas nas seis horas, e muitas vezes são realizadas sem a presença de todos os professores. Devido ao pouco tempo disponível e a pressa como são repassadas as informações, as reuniões poderiam ser enquadradas na categoria “contra o relógio”.<sup>22</sup> Segundo relato dos inspetores entrevistados, os dias e os horários para tais reuniões resultam de negociação, sendo escolhidos aqueles que atendem a maior parte dos professores. Todos os fatores afetam, em graus e medidas diferenciados, o desempenho docente e os resultados

---

<sup>22</sup> Esta expressão é própria das competições de ciclismo, quando o tempo de percurso de cada um dos velocistas é cronometrado com a máxima precisão pelos organizadores da prova.

escolares dos alunos, e acabam por interferir na avaliação da escola e dos professores, conforme cobrança do sistema. As restrições são variadas e numerosas, e não podem ser escamoteadas e nem negadas pelos que integram o sistema educacional em Minas Gerais.

Segundo Hypolito e Gandin (2004, p.23), o aparecimento e generalização de sistemas de avaliação baseados em normas e padrões, muitas vezes de âmbito internacional – dos quais, os padrões nacionais são apenas meros reflexos – impõem a monitorização, não de processo, mas de produto, num contexto de autonomia em que se tem a liberdade de escolher o caminho que se quer, desde que se chegue ao ponto que foi determinado. A autonomia e a liberdade representam, em tal situação, “ser aquilo que foi previsto, que se deixa ser”. Segundo os autores, trata-se de uma normalização – disfarçada de autonomia e de liberdade, com poderosos efeitos disciplinadores que vai modelando as identidades, os espaços de intervenção e as práticas sociais.

Arroyo (2003, p. 32), afirma que a concepção de organização escolar, que estrutura o conhecimento por áreas isoladas e disciplinas estanques, tem como consequência a fragmentação curricular. O modelo está esgotado, mas permanece apesar das resistências. A situação funcional dos professores, a ausência de investimentos em capacitação profissional, a perda de direitos, flexibilização nas relações de trabalho, o excessivo número de alunos por professor, conduz à deterioração das condições de trabalho. Na realidade, as escolas da REEMG trabalham, em seus projetos, dentro de limites definidos pelo sistema gestor, que as conformam e a situação se torna susceptível ao conflito nas relações de trabalho. A escola pode se constituir como espaço de luta, onde os interesses sejam debatidos, podendo ocorrer alternativas, que entrem em confronto com as hierarquias de poder e comando. A situação traz reflexos no ambiente de trabalho e nas relações de trabalho, ocasionando afastamentos da situação de exercício, motivados por licenças médicas, faltas e abandono de cargo.

### **Eixo 3 - O desempenho como critério de bônus, reajustes salariais e demais recursos**

O governo de Minas adota medidas de gestão por resultados, que têm se tornado frequentes em seus programas de governo, e as vincula aos reajustes salariais dos docentes, e ao pagamento de bônus salariais, como prêmios de produtividade e outros recursos, definidos no Acordo de Resultados, conforme a Lei nº 17.600/2008, destinados às escolas.

As medidas em vigência revelam a influência dos organismos internacionais, ao prescreverem em seus relatórios, orientações sobre diferentes estratégias que os países devem



empregar para obter o que denominam “indicadores de qualidade”. É o vem ocorrendo no governo estadual, em Minas Gerais. Segundo notícia obtida no portal eletrônico do Banco Mundial:

O Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais (US\$ 976 milhões) levará adiante o apoio de longa-data ao Governo de Minas Gerais em seus esforços para implementar o programa “Estado de Resultados”. O objetivo é melhorar a qualidade e eficiência do oferecimento de serviços e produtos públicos, reforçando os avanços fiscais e macroeconômicos e com o objetivo geral de promover o crescimento e a redução da pobreza. O programa apoiará setores com grande importância para os serviços públicos (setor público, desenvolvimento do setor privado) e os que têm grandes programas de despesa, nos quais a melhoria do uso e alocação de recursos, inovação na gestão e melhor monitoramento e avaliação podem resultar em grandes ganhos (saúde, educação e transporte). Disponível em: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) consulta em 09/12/2008.

O Banco Mundial define o programa como “Estado de Resultados”, e uma análise das medidas na área educacional, vai fornecer as pistas para a melhor compreensão do termo. Trata-se de uma pactuação de resultados, mediante negociação, órgãos gestores e governo, adoção de instrumentos gerenciais, que tem por finalidade fixar metas de desempenho, compatibilizando a atividade desenvolvida pelos órgãos integrantes, com os programas governamentais. Segundo o governo: “trata-se de uma visão estratégica, portadora de futuro, com potencial estruturador, capacidade de produção, com resultados rápidos, relevantes e de alta visibilidade. O princípio fundamental do programa” Choque de Gestão é melhorar os resultados, por meio de gerenciamento diferenciado, reforçar o ajuste fiscal e manter investimentos estratégicos (VILHENA et al, 2006. p 49).

As medidas indicam que a responsabilização, associada à avaliação institucional das escolas e à avaliação individual dos professores, ficaria vinculada às avaliações externas realizadas nas escolas da Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais, bem como o repasse de alguns recursos financeiros às escolas, provenientes dos recursos do tesouro estadual. Os prêmios por produtividade e os adicionais salariais também ficam vinculados ao desempenho das escolas e dos professores.<sup>23</sup> Representa a situação descrita uma forma de controle de produtividade, associada ao repasse de recursos financeiros, ou uma obrigação de resultados, (DEMAILLY, 2004. p. 106).

---

<sup>23</sup> Tais afirmações podem ser comprovadas pelo depoimento do Sr. Secretário-Adjunto Professor João Filocre, no dia 10 de setembro de 2008, na FAE/UFMG. O Secretário Adjunto apresentou palestra no programa “Quarta na Pós”, intitulada “Gestão eficiente com financiamento adequado ao novo padrão de educação, para a obtenção de melhores resultados educacionais”. Ele deixou claro em sua fala, que os recursos não faltam ao Estado para a prestação dos serviços educacionais, mas ao ser abordado sobre o salário dos professores, fez uma ressalva: “Posso dizer que se trata de uma ‘operação casada’, ou seja, melhores resultados dos alunos, melhorias salariais. O Estado vai repassar os recursos financeiros, em casos de bom desempenho, associados aos resultados mensuráveis das avaliações educacionais”

A responsabilização pelos resultados é vista pelos dirigentes da SEEMG, como um instrumento do seu poder de cobrança, pois ela é vinculada aos componentes de meio de subsistência dos professores, ou seja, dos seus reajustes salariais, promoções e progressões na carreira e prêmios pelo desempenho exitoso. Pode também ser bem vista pelo público externo, que não conhece o cotidiano de trabalho e os desafios do trabalho docente na REEMG, em trabalhar sob condições precárias. O sistema espera que os professores venham a obter um bom índice de proficiência acadêmica, nas avaliações externas e para tal fim, as suas avaliações de desempenho ficam na dependência do êxito dos seus alunos. Os critérios descritores da ADI foram associados à exigência de obtenção de melhores índices de proficiência dos alunos nos exames. A proficiência é, segundo o Manual do Professor do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE, o grau de desenvolvimento aferido pelos alunos, das competências e conhecimentos especificados em cada conteúdo, segundo os descritores de desempenho.<sup>24</sup> Estes índices estão vinculados à avaliação de desempenho dos docentes, conforme documento apresentado pelo Secretário Adjunto da Educação, Professor João Filocre<sup>25</sup>.

Segundo o documento Nº. 43 da série Seminários e Conferências, intitulado "*Investir melhor para investir más. Financiamento y gestión de la educación en América Latina y Caribe*" da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), o sistema de prestação de contas das escolas se associa à melhoria do desempenho dos alunos, porque introduz nas escolas rotinas de compromisso e monitoramento, que impõem maior sentido de responsabilidade pelo funcionamento e pelos resultados. O documento apregoa os méritos, incentiva a utilização da prestação de contas pelas escolas aos pais e às comunidades, e recomenda :

Ainda que na atualidade muitos países tenham adotado provas nacionais para medir o desempenho dos alunos, e desta forma monitorem os resultados, não existem ainda sistemas que incorporem provas que meçam o valor agregado e que permitam identificar escolas exitosas em termos de resultados pedagógicos (onde os fatores como a formação do aluno estejam controlados)... O problema da falta de informação dos pais sobre os resultados dos alunos torna muito mais difícil que eles possam manifestar-se, ter voz e fazer-se escutar em suas demandas, mediante argumentos fundamentados, por melhorias no desempenho das escolas. (Investir melhor para investir más. Financiamento y gestión de la educación en América Latina y Caribe paginas 80 e 81)

O documento nº 43 da CEPAL/UNESCO deixa claro, entretanto, que o compromisso com

---

<sup>24</sup> Manual dos Professores do SIMAVE - SEE/MG, disponível no site da SEE/MG, consulta em 3 de março de 2009

<sup>25</sup> "Valorização, Formação e Avaliação Docente. A experiência de Minas Gerais", conferência apresentada no Estado do Mato Grosso em 13/06/2007. Disponível em [www.seduc.mt.gov.br](http://www.seduc.mt.gov.br), consulta em 3 de março de 2009.

a prestação de contas requer incentivos: "*É importante ligar as prestações de contas aos sistemas meritocráticos de prêmios e sanções ao pessoal docente e aos diretores das escolas. Incentivos e prestação de contas, são as duas caras da mesma moeda. Desta forma, os professores não têm como resistir às medidas de prestação de contas*". (p. 82). Neste documento da CEPAL/UNESCO estão muito nítidas as propostas de se promover a obrigação de resultados, como modo de regulação das políticas públicas. O documento apresenta a proposta como um desafio, e incentiva os governos a fazê-lo.

As escolas já assinaram os Acordo <sup>26</sup>, as metas e os indicadores a serem alcançados, são estipulados, tendo em vista estudos estatísticos. Em caso de cumprimento das metas, o Acordo prevê, como afirma Vilhena et al (2006, p.99), contrapartidas que se referem à ampliação da autonomia, créditos suplementares ao orçamento, ampliação do número de cargos, dispensa de licitação, tudo dentro das leis. O governo considera assim, que em Minas Gerais, a distribuição de recursos, associados ao desempenho, possa vir a contribuir para ampliar o envolvimento das pessoas e das instituições ao programa em implantação. A autonomia gerencial orçamentária e financeira, prevista no Acordo de Resultados está discriminada no anexo IV, do Acordo de Resultados da SEEMG<sup>27</sup> e compreende:

- possibilidade de admissão de estagiários;
- contratação de serviços de transporte, sem a manifestação prévia da SEPLAG;
- concessão de adiantamentos, até determinados valores em reais;
- concessão de ajuda de custo para despesa de alimentação, vale refeição de servidores em efetivo exercício;
- autorização para pagamento de horas extra;
- dispensa de autorização da SEPLAG para afastamento de servidores, motivada por participação em cursos de pós-graduação e especialização com duração de até três meses.

A autonomia prevista no Acordo de Resultados pode significar apenas uma forma de melhor articulação centro/periferias da administração escolar, conforme Lima (2001. p. 151), que analisa a "autonomia relativa" da escola. Dupriez (2008, p. 30) observa que a emergência de novas formas de governança, caracterizadas como um equilíbrio de relações centro/periferias, leva a um contexto em que as autoridades públicas do centro definem os objetivos a alcançar, a distribuição dos recursos e garantem uma forma de avaliação das unidades descentralizadas, no caso as escolas. Neste contexto as escolas são beneficiadas de

---

<sup>26</sup> Conforme o site da SEE/MG: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) , consulta em 08 de dezembro de 2009.

<sup>27</sup> Conforme o site [www.acordoderesultados.mg.gov.br](http://www.acordoderesultados.mg.gov.br)

mais autonomia na definição dos seus projetos, mas devem prestar contas às autoridades, em relação aos objetivos que lhes foram definidos.

Nesta modalidade de regulação, o governo estadual em Minas Gerais é que vai definir a maneira de proceder, em relação às ações escolares na realidade cotidiana, como se não houvessem outras instâncias, envolvidas. Trata-se da regulação institucional (Maroy & Dupriez, 2000). As normas são, neste caso, colocadas do alto. Entretanto, existe todo um universo de práticas, entre os executantes, modos de realizar não codificados, condutas, muitas vezes não conformes, e que podem estar em contradição aos procedimentos definidos, mesmo nos casos em que as regras são detalhadas, presentes no papel, e conhecidas dos que devem executá-las. Trata-se do que diz Thoenig, (1998, pag. 37): "a regra colocada do alto não faz inteiramente a lei."

Segundo Ball (2005, p.541) o trabalho dos gerentes, no caso os diretores das escolas, envolve inculcar uma cultura, na qual os trabalhadores vão se sentir mais responsáveis pelo bem - estar das escolas, perante as comunidades e os alunos. Parece tratar-se de uma cultura de convencimento sobre a importância dos resultados, e das metas estabelecidas, prevalecentes sobre a significância do trabalho, em termos de uma ação pública voltada para a formação e emancipação social das pessoas. Esse discurso de eficácia encobre, muitas vezes, o verdadeiro propósito de economia de gastos e despesas com a prestação dos serviços públicos de educação. O controle exercido pelo sistema passa a realizar-se através da distribuição dos recursos, da definição e dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados. No âmbito das escolas, são promovidas formas de tomada de decisão, sendo a participação bem vista pelos gestores. Na realidade, trata-se de uma forma de prevenir conflitos e resistências às medidas em curso.

Os resultados das avaliações condicionam os reajustes salariais, as progressões na carreira, e podem representar até mesmo a dispensa de profissionais, nos casos de reincidências, conforme a legislação (Lei Complementar nº 71 de 30 de julho de 2003). Tais medidas são muitas vezes dependentes da forma como se organiza o funcionamento da escola, pois a análise dos condicionantes da ação pública em educação, indica as contradições a que estão sujeitas as exigências de resultados.

Os processos de avaliação de desempenho são conduzidos pelos diretores das escolas, na rede estadual de ensino em Minas Gerais. Mesmo estando prevista a existência de uma comissão de avaliação, composta de servidores estáveis e mais experientes que o avaliado, a palavra do diretor tem peso, pois ele conhece efetivamente o trabalho do professor, e o avalia, de modo geral, segundo as expectativas que são expressas, em termos do seu

desempenho no SIMAVE, para sua escola. Esse fato, muitas vezes acaba por limitar a autonomia dos professores, em relação ao trabalho pedagógico e à avaliação da aprendizagem dos alunos. Os indicadores de desempenho, expressos no Acordo de Resultados, assinado pela escola, deverão ser alcançados a qualquer preço, situação que muitas vezes induz a pressão do gestor escolar sobre os professores, nas instituições escolares da rede estadual, enfatizando a lógica da produtividade de desempenho das escolas, e faz uma inversão no trabalho educativo. A principal ênfase é na promoção da trajetória escolar dos alunos, sem um questionamento das condições de trabalho docente que levariam a uma verdadeira aprendizagem. A intenção da racionalidade administrativa e da modernização dos processos, presente nas propostas do “Choque de Gestão”, teria, então, o objetivo da dinamização dos serviços públicos, a flexibilização das diretrizes, mas, sobretudo o que norteia as intenções do governo seria a economia de gastos, principalmente com despesas de custeio com pessoal. Embora o discurso seja a necessidade de prestar melhores serviços públicos à sociedade, a lógica da eficácia está ligada à eficiência econômica. “*Gastar menos e ter melhores resultados*”.<sup>28</sup> Estas seriam as prioridades. O quadro a seguir resume os efeitos da vinculação prevista no Acordo de Resultados da educação:

---

<sup>28</sup> Documento emitido pelo Governo Estadual: “Reforma do Estado – Minas fazendo o que tem que ser feito”. Julho de 2003.

## Quadro 2

### Efeitos da Obrigação de Resultados na Educação - SEEMG

Relação de dependência das escolas e professores, às medidas vigentes.	Monitoramento e controle pelo Estado do Acordo de Resultados
Escolas: obrigação de assinatura do Acordo de Resultados, pelo qual são avaliadas. Avaliação de Desempenho Institucional. (Lei nº 17.600/2008) (Responsabilização)	O Prêmio de Produtividade por escola e a autonomia são vinculados ao seu desempenho final no SIMAVE: + de 70% , direito ao Prêmio, e outros recursos para despesas de custeio. - de 70%, perda de prerrogativas.
Professores: associação dos resultados do SIMAVE à Avaliação de Desempenho Individual – ADI( Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110/09 ) (Responsabilização)	As carreiras docentes são indexadas aos resultados na ADI – progressão, estagnação, ou possibilidade de dispensa, conforme a nota, segundo a Lei Complementar nº71/03:  + de 70%, direito ao prêmio de produtividade; progressão nas carreiras docentes. 50 a 70%, perda de prerrogativas, e do prêmio; estagnação das carreiras docentes. - de 50%, possibilidade de dispensa, se reincidência.

Fonte: Acordo de Resultados SEE/MG, conforme [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br).

### A estrutura da inspeção escolar em Minas Gerais

A Inspeção Escolar se estrutura em nível regional, sediada nas Superintendências Regionais de Ensino – SRE. Inspetor Escolar é um cargo, que integra o Plano de Carreiras do Estado de Minas Gerais, compreendido na Lei nº 15.293/03, nela denominado Analista Educacional-Inspetor Escolar.<sup>29</sup> Desenvolve ações no âmbito das unidades escolares de educação básica e profissional, tanto da rede estadual como da municipal, em municípios que não tenham o sistema municipal de educação, e na rede privada. Integram o quadro da Inspeção no Estado de Minas Gerais 917 Inspetores Escolares, distribuídos entre as Superintendências, cobrindo todos os municípios e escolas do Estado na zona urbana e rural. Alguns exercem suas funções em outros municípios, distanciados de suas residências. A função exige um amplo conhecimento da legislação educacional, e de procedimentos nas áreas administrativa, pedagógica e financeira, e trata da organização e funcionamento da escola em seus múltiplos aspectos. A cada ano letivo, as escolas devem organizar os seus quadros de pessoal, e um dos serviços mais frequentes dos Inspetores é a gestão desse quadro.

Segundo dados do IBGE (2007), o Estado de Minas Gerais é o maior estado em área da região sudeste, com uma população de 19.273.506 habitantes, representando 10,5% da população do País, distribuídos em seus 853 municípios. Apresenta uma diversidade regional considerável. O Estado de Minas Gerais tem 5.336.986 estudantes (9,5% do total do país), e

<sup>29</sup> A inspeção escolar será tratada nesta pesquisa como uma função, considerando que um dos seus propósitos é analisar a sua natureza em relação às medidas previstas na regulação das políticas educacionais, sob o enfoque de resultados.

possui a segunda maior rede de Educação Básica do país. A população do Estado está distribuída por uma área de 586.552,4 Km<sup>2</sup>, apresentando, portanto, uma densidade demográfica de 30,5 habitantes p/km<sup>2</sup> e uma taxa de urbanização de 82%. A distribuição das matrículas em Minas apresenta maior concentração de alunos no ensino fundamental, (63,9%), no ensino médio (17,5%). A tabela a seguir apresenta os dados da matrícula em duas etapas da educação básica.

**Tabela nº 4 Número de Matrículas por etapa da Educação Básica/ REEMG**

Ano	Anos iniciais EF	Anos finais EF	Ensino Médio	Total
2008	609.362	975.649	706.789	2.291.800

Fonte: Atlas da Educação/MG

As superintendências são divididas por pólos regionais, sendo seis ao todo: Norte, Sul, Mata, Triângulo, Centro, e Vale do Aço. O número de inspetores no Estado de Minas, à época da coleta de dados era de 917 profissionais, em todo o Estado. Os inspetores da REEMG têm uma jornada semanal de trabalho de 40 horas e, embora sendo lotados nos órgãos regionais, as SRE, é nas escolas que passam a maior parte do tempo da sua jornada de trabalho, principalmente nas escolas estaduais, que são visitadas, quase diariamente. Em Minas, há municípios de extensa zona territorial, e nessas circunstâncias, o inspetor deve residir no município, pois o deslocamento acarreta dispêndio de tempo, devido às enormes distâncias e precariedade das estradas, rodovias e sistemas de transporte. É o caso dos pólos regional Norte e Vale do Aço.

As três superintendências da capital, que integram o pólo Centro constituíram-se em campo de trabalho desta pesquisa, tendo sido realizadas observações *in loco*, visitas aos Núcleos de Inspeção, que são localizados em escolas estaduais, entrevistas e aplicação de questionários. As três superintendências, Metropolitana A, B e C, da capital Belo Horizonte, concentram os municípios do seu entorno, além do município de BH. São 137 Inspetores das três SRE (14,9% do total do Estado), sendo 118 efetivos ou efetivados e 19 designados.<sup>30</sup> Dentre as escolas estaduais, algumas estão localizadas em periferias e favelas, bairros de alta densidade demográfica, e funcionam, de modo geral, em três turnos. Os inspetores precisam realizar as suas visitas às escolas, também no turno da noite. Os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Nova Lima têm escolas

<sup>30</sup> Os inspetores são designados no mês de fevereiro de cada ano. Desta forma, à época da coleta dos dados em janeiro de 2009, o registro nos serviços de inspeção não incluía os designados, conforme dados da tabela 5.

estaduais, localizadas em regiões de alta vulnerabilidade social. A distribuição dos Inspectores entre as três Superintendências da capital é a que se apresenta, a seguir:

**Tabela 5 - Inspectores por município- SRE Metropolitana A- B e C**

Municípios SRE A	Nº de Inspetor Escolar	Municípios SRE B	Nº de Inspetor Escolar	Municípios SRE C	Nº de Inspetor Escolar
Belo Horizonte	17	Belo Horizonte	25	Belo Horizonte	13
Nova Lima	3	Betim	7	Confins e Lagoa Santa	1
Sabará	2	Contagem	12	Ribeirão das Neves	11
Barão de Cocais e Catas - Altas	1	Ibirité	3	Pedro Leopoldo	3
Brumadinho e Crucilândia	1	Esmeraldas	2	Santa Luzia e Taquaraçu de Minas	3
Raposos e Rio Acima	1	Sarzedo e Mário Campos	1	Jaboticatubas	1
Bonfim, Rio Manso e Piedade dos Gerais	1	Igarapé	1	Vespasiano e São José da Lapa	2
Belo Vale	1	Mateus Leme e Juatuba	1	Morro do Pilar	1
Santa Bárbara	1	São Joaquim de Bicas	1		
Nova União e Bom Jesus do Amparo	1				
Caeté	1				
Total	30		53		35

Fonte: Serviço de Inspeção Escolar- SRE Metropolitana A- B e C (coleta em janeiro de 2009)

Pela análise da tabela observa-se que o número total de Inspectores das três SRE da capital corresponde a 118. A distribuição dos municípios do entorno de Belo Horizonte entre as SRE é feita segundo as zonas geográficas, em que se situam. O quantitativo de Inspectores por município é proporcional à sua população e à quantidade de escolas.

### Considerações finais

As políticas de gestão baseadas em resultados implicam, por um lado, em mais descentralização e autonomia das escolas, e por outro, em avaliação e controle dos resultados escolares nas avaliações externas, associadas à avaliação de desempenho dos trabalhadores docentes, e à avaliação institucional das escolas. Compreendem a adoção de mecanismos de controle e avaliação das instituições e dos profissionais da educação, associados ao repasse de recursos às escolas e ao sistema de pagamento de pessoal, em



implementação no estado de Minas Gerais. As medidas trazem repercussões sobre a organização das escolas e sobre o trabalho que ali se realiza. Nesse cenário de mudanças, vem ocorrendo uma institucionalização de uma “cultura do convencimento”, por parte dos gestores centrais, sobre os diretores das escolas a respeito das vantagens e possibilidades da implantação das mudanças. Trata-se, segundo Ball, (2005, p.545), do “discurso da possibilidade”, ou seja, o profissional convencido que deve prestar contas, orientado para indicadores de desempenho. Torna-se uma pessoa capaz de responder, sem questionar, aos requisitos externos, e aos objetivos definidos, estando preparado para eventualidades.

O aparato da organização escolar, com procedimentos prescritos, a complicada burocracia administrativa e financeira, assoberba e constringe as escolas em seu funcionamento, em seu cotidiano de trabalho, fato que inibe o componente pedagógico inerente às ações da direção escolar, ou seja, o aspecto educacional da prática de trabalho dos diretores e do corpo técnico e pedagógico das escolas.

No atual cenário de contradições na política educacional, as consequências sobre o trabalho da Inspeção Escolar são tangíveis. Acabam enfraquecendo-o, condicionam a sua reestruturação, fato que o torna mais flexível, menos valorizado no meio escolar. As tensões e resistências se originam de um sentimento de desvalorização profissional, da falta de retorno quanto às suas reivindicações por mudanças na organização do trabalho. Os interesses da Inspeção Escolar devem ser analisados em relação à sua natureza, procurando identificar quais são efetivamente as reivindicações em seu movimento. Prevalece por parte dos Inspectores uma expectativa quanto à participação mais efetiva nas decisões políticas, mais informação e esclarecimento quanto às medidas em implantação.

## CAPÍTULO 2

### A INSPEÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA: NATUREZA, IDENTIDADE PROFISSIONAL E CARREIRA

Da primeira vez que me assassinaram  
Perdi um jeito de sorrir que eu tinha...  
Depois, de cada vez que me mataram,  
Foram levando qualquer coisa minha....

Caderno H  
Mario Quintana  
1973

#### **Introdução**

Neste capítulo pretende-se analisar a natureza da inspeção escolar na Educação Básica, descrever as suas atribuições, as exigências em habilitação, e as transformações na carreira, concomitantes às reformas educacionais. O propósito do estudo é compreender a relação entre as medidas políticas na área da educação pública, e o papel exercido pela Inspeção Escolar, considerando a evolução da teoria das organizações, e a modernização da administração. A partir de uma abordagem histórica da função, em contexto nacional e estadual, tem-se a intenção de mostrar, ao longo do tempo, as modificações ocorridas no desempenho da função, na natureza do cargo, nas atribuições e no seu papel na Educação Básica, em Minas Gerais. Propõe-se a reflexão sobre o papel da inspeção, em relação às propostas do governo atual, de maior eficácia e equidade da educação pública na gestão educacional, em Minas Gerais.

A inspeção escolar é uma das funções relacionadas ao magistério, mesmo não se tratando de exercício de atribuições diretamente relacionadas aos alunos. O inspetor escolar em Minas Gerais não tem entre as suas atribuições, a avaliação das ações didáticas do professor em sala de aula, ele não trabalha diretamente com o professor para orientá-lo sobre os processos pedagógicos. Desta forma, o seu trabalho não se confunde com outros profissionais, integrantes do quadro da própria escola, que têm tal atribuição. A sua função é intermediária entre o sistema e as escolas, daí a sua característica de exercer a comunicação bidirecional. Outro aspecto a destacar é que mesmo em sistemas, onde não existe o cargo, como em alguns países escandinavos (Finlândia, por exemplo), as atribuições estão presentes e são realizadas de outra forma.

#### **A inspeção escolar e as mudanças na administração dos sistemas de ensino**

Pode-se entender a modernização organizacional como a adoção de novas práticas,

procedimentos e recursos, considerados adequados do ponto de vista econômico, tendo em vista atingir a eficácia, e a eficiência na prestação dos serviços aos clientes das empresas. Baseia-se em valores e princípios que sustentam a lógica da produtividade e da competitividade, com o pressuposto de que deve ocorrer um atendimento diferenciado e preferencial aos usuários dos serviços, como forma de distinguir produtos e clientes. A eficácia, a eficiência e a racionalidade são as ideias que embasam a ação modernizadora, na teoria organizacional.

Em busca da modernização da administração pública, à semelhança do setor privado, os movimentos de reforma do Estado, procuram centrar-se nas especificidades das organizações públicas, segundo Motta (2007, p.92). E assim, a capacidade de resposta da administração pública, a melhoria do atendimento na prestação dos serviços públicos e a melhoria da gestão, passam a se consistir em perspectivas, que embasam as propostas dos governos. Reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública, explica Motta (Op. Cit.), tornam-se pontos importantes de uma nova agenda política. Essa modernização se inspirou em modelos da gestão privada, considerada rentável e mais eficaz. Segundo o autor, os fundamentos dos programas, que preveem a modernização dos serviços públicos, são justificados pela ideia da sua inoperância, e ineficiência e da necessidade de mudança. Motta (Op. Cit.) faz uma análise de tais pressupostos, em relação às intencionalidades, e considera que, conhecer as necessidades dos usuários dos serviços e envolvê-los na identificação e formulação das políticas representa os meios da autenticidade e redistribuição de poder. Após tecer considerações sobre os efeitos das práticas e dos recursos empregados pelo Estado, em busca da modernização das suas ações, conclui o autor:

a administração pública existe para servir os indivíduos. Dessa forma, o Estado deve, antes de planejar as suas ações e ofertar os serviços, conhecer as demandas reais. A modernização efetiva do Estado, só poderá advir de formas, que alterem o sistema de poder, e o aglomerado político que o constitui. Em outras palavras, reformas que redistribuam o poder e alterem os canais de comunicação entre o público e a administração. É preciso haver autenticidade na representação política. (MOTTA, 2007, p. 92 ).

E assim a tendência da adoção dos modernismos organizacionais nas administrações públicas, é reforçada pela idéia de que a participação do trabalhador nos processos decisórios deve ser incentivada. Tragtenberg (1989, p.15) ao falar da estrutura hierárquica da empresa, considera que nas relações hierárquicas, onde aparecem os conceitos mecânicos, procura-se evitar os curtos-circuitos, através dos canais de comunicação formais. Trata-se de uma estrutura conservadora e formal, por excelência, onde o princípio da autoridade é mantido

incólume. Neste sentido, o autor considera que o esquema taylorista impedia a participação ativa dos trabalhadores, mas por outro lado, Tragtenberg, crítico da teoria da participação como prevista nas empresas do setor privado, considera-a como uma "teoria da desconversa":

"A participação, reduzida a lucros, permitirá a cada um a sua parte; reduzida a uma informação melhorada, contribuirá para o bom funcionamento do sistema. É nessa redução que a participação é entendida pelos sindicalistas como uma 'desconversa'. Participe que as coisas continuarão na mesma; quanto mais descer na escala hierárquica essa forma de participação, mais sólida será a estrutura."(Tragtenberg, 1989, p 18).

Segundo Motta (1987, p.83), na teoria das organizações há um momento de transição da decisão centralizada para a participação nas decisões, ocorrendo também outras tendências, ditas mais modernas de gestão. A ocorrência das mudanças corresponde aos anos 1970 e 1980, e os estudos desta época relatam o envolvimento das pessoas na execução das tarefas, com um pressuposto de maior participação nas decisões. Isto ocorreria como uma resposta crítica ao taylorismo, à separação entre o pensar e o fazer, próprios dos sistemas organizacionais dessa época.

Motta (1987, p.89) também faz a crítica da participação como paradigma. O autor considera que o termo participação oculta concepções, e traz embutidos diversos posicionamentos ideológicos; daí a complexidade de defini-lo, mas ao mesmo tempo a necessidade de qualificá-lo. Participar é, para o autor, algo que decorre de valores democráticos, isto é, da ideia de que a sociedade e as coletividades menores, como a empresa ou a escola, são pluralistas, constituindo um sistema de pessoas e grupos heterogêneos, que por isso mesmo precisam ter seus interesses, suas vontades e valores levados em conta.

Esta época coincide com o surgimento da gerência da qualidade total - *Total Quality Management* – *TQM*, como ficou conhecida. Os programas nas empresas previam o compromisso de todos na organização, em um processo de qualidade total. A ênfase recai, não mais na qualidade do produto, (controle), mas na qualidade do processo, com o envolvimento de todos, em todas as fases, com a ideia dos ciclos de controle de qualidade total - CQT. Estes círculos representavam o trabalho em equipe, sendo os integrantes envolvidos na realização da atividade, em todas as suas fases. A suposição da supremacia do "participar", do "pensar" e do "se envolver no processo decisório, tomando as próprias decisões", e não "simplesmente executar ordens". O trabalhador reflexivo é o modelo atual e este princípio norteia as mudanças organizacionais, e se torna o paradigma das empresas nesse enfoque de mudanças. Requer-se do trabalhador a flexibilização interna, entendida como a capacidade de

se ajustar às constantes mudanças pelas quais passa a empresa, e que resultam das mudanças estruturais do modo de produção capitalista. Ao trabalhador é computada a autorresponsabilização pelo seu trabalho, sendo a equipe incentivada à redução de custos, tempos e desperdícios e à produtividade. A cobrança e a avaliação dos resultados são feitas pela própria equipe, com a autoavaliação e avaliação dos pares. A verticalidade das relações de poder na hierarquia piramidal, que supõe valores diferenciados aos níveis organizacionais daria lugar à horizontalidade de relações. Surgem nesta época a ideia do organograma em redes, as organizações matriciais, os *joint-ventures* e outras novidades. A ideia da valorização do "cliente" na prestação dos serviços passa a ser o lema: "o cliente em primeiro lugar", "valorização da satisfação do cliente" e outros jargões.

Segundo Ludke (2004, p. 1107), entra em cena o "modelo da competência", que logo é traduzido por uma vulgata muito popularizada — saber, saber fazer, saber ser —, explicitada nas qualidades esperadas de todos os assalariados, tais como iniciativa, responsabilidade e trabalho em equipe. Surge a noção de empregabilidade, cada assalariado assumindo a responsabilidade pela aquisição e manutenção de suas próprias competências, como uma forma de desresponsabilizar o sistema de produção, pela inexistência de postos de trabalho. Para se tornar empregável, exige-se do indivíduo uma gama de competências e habilidades, muito além do que vai ser exigido dele no desempenho do trabalho esperado, e, é a ele que é atribuída a responsabilidade pela sua preparação, ocorrendo, segundo diversos autores, uma distorção dos fatos. Responsabiliza-se o trabalhador pela falta de trabalho e emprego, como se não se tratasse de um problema estrutural do sistema de produção capitalista.

Oliveira (1996, p.66) considera que modelos de participação são respostas do capital aos processos de luta dos trabalhadores. Os modelos, ditos participativos, apareceriam como uma tentativa das empresas de dar respostas aos movimentos dos trabalhadores, sem interferir em seus ganhos e lucros com as taxas de mais valia. Os novos modelos de gestão teriam por objetivo romper com a resistência dos trabalhadores e aumentar a produtividade, através dos processos de organização do trabalho.

A análise dos chamados esquemas de envolvimento dos trabalhadores, com os objetivos e as metas organizacionais, da participação, e dos trabalhos em equipe, mostra que trazem neles embutidos o apelo da atratividade do trabalho, do enriquecimento da função e da participação nos prêmios e nas cotas de produtividade das empresas. Entretanto, em relação ao meio escolar e aos aspectos das situações da organização do trabalho escolar, como as já definidas neste trabalho, pode-se perguntar, buscando em Motta (1987): teriam os atores escolares, no caso os professores, os inspetores e demais profissionais, seus interesses

representados, seus valores e expectativas levados em conta? É uma questão a refletir.

Essas correntes de propaladas mudanças, em vias de mais envolvimento dos sujeitos nos processos de trabalho, acabam por atingir os serviços públicos que os alteram, à procura de maior eficácia e efetividade. A racionalização dos procedimentos na prestação dos serviços públicos torna-se a lógica, que conduz as ações organizacionais. Oliveira (1996, p.67), procura demonstrar que os programas de Qualidade Total na Educação são a expressão do movimento da incorporação da lógica mercantil no interior da escola, pois objetivam transferir formas de gestão e de organização do processo de trabalho da empresa privada para a escola. Os conceitos de qualidade, produtividade, participação, meritocracia são valorativos, e exprimem uma concepção de relação social, segundo a autora. São critérios próprios da economia privada, em uma lógica mercantil cuja prática social é a concorrência. Quando são apresentados como referenciais para a gestão da escola pública, fica bem evidente a transposição de conceitos de gestão empresarial para a educação pública.

É interessante notar que embora a modernização administrativa tenha chegado aos serviços públicos, os procedimentos burocráticos ainda persistem, como afirma Afonso (2003 p.56). A Inspeção Escolar em Minas Gerais, ao que parece, caminha a passos lentos e não acompanha as mudanças. Não se deixa influenciar pelos modernismos organizacionais, e continua como uma função de controle *a posteriori*, por excelência, privilegiando a verificação legal da forma e da norma.

Estes fatos geralmente ocorrem porque a escola, como as demais organizações e empresas, tem, ainda na burocracia, um parâmetro norteador dos seus procedimentos e ações. Muitas vezes, esta estrutura escolar constitui-se em fator limitante da ação pedagógica da escola e do trabalho docente aí realizado. A chamada "eficácia escolar", compreendida neste contexto, como o alcance de índices de proficiência nos exames externos à escola desejáveis ou acima da média, e na elevação das taxas de aprovação escolar é condicionada pelos fatores inseridos no conceito de organização escolar, como já descrito. As escolas, como instituições integrantes do sistema social de um determinado modo de produção, estão também sujeitas às regras e às normas estabelecidas. Embora as instituições educacionais do serviço público não visem o lucro, os procedimentos oficiais são estabelecidos com o propósito da obtenção de menores custos e maior produtividade. Em relação ao aspecto da produtividade, é bom lembrar em Bruno (2002, p.45), que devemos entender a escola pública como um espaço de conflitos e contradições, caracterizado por grandes tensões. Trava-se aí a luta pelo controle do processo de produção da força de trabalho. Se para os trabalhadores a educação deveria ter um outro significado, no sentido da sua emancipação, para o sistema oficial que a controla, o eixo

estruturante é o cálculo econômico, baseado na busca de maior eficiência e produtividade. Assim, os métodos racionais de trabalho são vistos nas perspectivas de redução de custos e maior eficiência/produktividade, considerada esta como a quantidade de alunos que se consegue aprovar, com o mínimo de custos. A racionalidade está presente nos procedimentos a serem seguidos, nas instruções normativas que vão subsidiar a tomada de decisão no cotidiano escolar. A produtividade é vista aí então, de uma forma quantitativa: quantos alunos foram aprovados, qual o índice obtido pela escola nas avaliações? Os diretores sofrem pressões dos gestores centrais e por sua vez pressionam os professores e muitos resistem em aprovar alunos, sem que tenha ocorrido a aprendizagem.

No Brasil, as ações da área educacional demonstram que o governo federal vem mobilizando-se, no sentido de combater a ineficácia do sistema educacional, em relação aos resultados escolares. Desta forma, em 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Razões, Princípios e Programas. Segundo o Portal do MEC, o PDE é um conjunto de mais de 40 programas, um plano executivo para a melhoria da qualidade da educação no país. A justificativa para a adoção das medidas <sup>31</sup> é a crítica ao serviço público educacional de ineficiência, burocracia, perda de resultados e recursos financeiros aplicados na área educacional. Segundo o documento *"a ineficácia escolar seria resultante tanto dos elevados índices de reprovação escolar, como da chamada indústria da aprovação automática"*.

O governo federal por meio do mesmo decreto<sup>32</sup> dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Nesse decreto fica instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Trata-se de um indicador, que mede a qualidade da educação básica, e foi pensado, segundo o governo, para facilitar o entendimento de todos da prioridade da educação pública de qualidade. O IDEB é estabelecido numa escala que vai de zero a dez. A partir deste instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede de ensino até 2022, e ainda, segundo informações do portal do Ministério de Educação - MEC, todos os municípios da União já assinaram o Acordo de Metas, em direção ao alcance dos resultados do IDEB. O novo indicador, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP /MEC), utilizou, na primeira medição, dados que foram levantados em 2005, pelos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Dois anos mais tarde,

---

<sup>31</sup> Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Consulta realizada em 02/12/2008.

<sup>32</sup> Decreto nº 6.094 de 27 de abril de 2007

em 2007, foi realizada nova verificação, tendo, segundo os dados do governo, melhorado os índices educacionais, de modo geral. Trata-se de um indicador de qualidade, resultante da combinação de outros indicadores: os resultados da Prova Brasil, censitária, e os resultados do rendimento escolar, fluxo apurado pelo censo escolar, anualmente. A fixação da média seis a ser alcançada, até 2022, considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). No documento que fixa o IDEB aparecem duas palavras-chave: avaliação e responsabilização. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, buscou:

concertar a atuação dos entes federados, sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando a melhoria dos indicadores educacionais... A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram os seus respectivos Planos de Ação Articulada – PAR. Para auxiliar na elaboração do PAR, o Ministério da Educação criou um novo sistema, o SIMEC – Módulo PAR Plano de Metas, que pode ser acessado de qualquer computador conectado à Internet. Com metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, o MEC pode assim disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos Planos de Ação Articulada elaborados pelos estados e municípios. (Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br), consulta em 03/12/2008.)

### **A inspeção escolar e a regulação educativa em Minas Gerais**

A inspeção escolar é um serviço, uma entidade, ou agência do Estado, que tem como tarefas inspecionar, avaliar e apoiar, bem como aconselhar as escolas e os professores. É um serviço intermediário entre o Estado e sua administração, de um lado, e a escola e os professores de outro. O que caracteriza a inspeção é que ela funciona como um cruzamento, onde se encontram os objetivos e as opiniões da administração e dos professores. Seu papel é de mediação interna, sendo também uma função de controle, exercendo atribuições de vigilância da legalidade dos atos escolares e normas sobre a organização e o funcionamento escolar. Pela sua natureza de função verificadora, e por sua relação com o Estado, que representa, o controle é inerente às suas atribuições. A finalidade principal das ações de controle, na educação, consiste em permitir acompanhar os objetivos e as ações desenvolvidas, por meio das práticas pedagógicas e administrativas do contexto escolar. Sem o controle, as ações planejadas podem se perder no tempo, e a sua sequência se tornar sem sentido. Permite repensar as ações, em função dos objetivos, rever os processos e estratégias, diagnosticar falhas, corrigir desvios. O controle se apresenta, portanto, como necessário, desde que seja



visto e executado, em função do que se estabeleceu como objetivo, e que possa, desta forma, se transformar em motor do desenvolvimento da ação educacional, e das profissões. Em situações diversas, quando o controle é feito sem finalidades claras para processo, ele passa a não ter sentido. A Inspeção é uma função mais ligada aos procedimentos administrativos em diversos contextos, e o propósito desta investigação é procurar o seu lugar nesta política de resultados, em vigência no Estado, no momento atual. Desta forma, se questionam as suas ações de controle externo, não para extingui-lo, mas para que passe a representar um meio de melhoramento das ações educacionais das escolas inspecionadas.

O estudo desta aparente contradição entre a regulação educacional, que se caracteriza por maior autonomia e descentralização, por um lado, e controle e verificação da regularidade, por outro, como consta no capítulo inicial desta tese, apresenta-se como um modelo bipolar - Autonomia versus Controle centralizado. Esta contradição pode ser problematizada, quando se pensa na regulação educacional na Rede Pública Estadual em Minas Gerais, que se caracteriza por: gestão escolar baseada em resultados; avaliação de resultados como instrumento utilizado para realizar a avaliação institucional e individual, e financiamento de recursos e pagamento de prêmios, associados ao desempenho das escolas e professores. Assiste-se, ao mesmo tempo, ao desenvolvimento de estratégias de “desregulação” da escola pública, (medidas descentralizadoras, que levariam a escola às próprias decisões sobre questões da gestão), e, de igual modo, a uma maior intervenção de controle sobre os resultados escolares pelo próprio Estado. A contradição está presente, no paradoxo que se instala entre as ações de controle centralizado da qualidade dos serviços educacionais, por meio da avaliação do desempenho escolar, e as ações que são propostas com o objetivo de ampliação da autonomia escolar, constantes dos Acordos de Resultados. Trata-se de uma modalidade de regulação institucional, em que não está prevista a participação dos atores locais, na implementação das medidas.

No contexto em que atua a Inspeção têm ocorrido mudanças na regulação educativa em Minas Gerais. Registra-se a tendência para o reforço da avaliação da escola como unidade responsável pelos resultados escolares, e ainda o foco no desempenho da instituição escolar nos exames externos de avaliação, o acompanhamento e o monitoramento das ações das escolas. Quais seriam os propósitos das mudanças? Segundo declaram os gestores, são estratégias, que conduzem efetivamente à melhoria dos resultados<sup>33</sup>. O programa

---

<sup>33</sup> Conforme entrevista com a Secretária de Estado da Educação, publicada no diário oficial do Estado, Minas Gerais, dia 12 de agosto de 2008.

estabelecido pelo governo, segundo as propostas anunciadas e disponíveis para consulta<sup>34</sup> no portal eletrônico da Secretaria de Educação - SEEMG e na Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, marca claramente novas agendas para as escolas estaduais em Minas Gerais.

As mudanças realizadas nos serviços de inspeção, em contextos diversos, estão ligadas às reformas dos sistemas educacionais, porque a inspeção escolar representa um meio de controle do Estado, um meio de regulação e de avaliação das políticas. Nesta lógica, a inspeção exprime as prioridades da política do Estado. Mas, se o Estado é fortemente contestado pelos atores sociais, e suas medidas não são aceitas, a inspeção fica também sujeita a um debate político e às confrontações. Trata-se de uma função impopular, em muitos contextos, devido à sua característica de controle e por ser uma função disciplinar. As reformas dos serviços de inspeção têm refletido uma vontade de mudar o mandato principal da função, passando de uma regulação de controle de tarefas administrativas e de aplicação das leis, em direção a uma outra, de regulação situacional, exercendo ações de orientação e aconselhamento às escolas. Esta tendência de reforço da Inspeção Escolar como uma função de acompanhamento dos resultados das avaliações das escolas, e corretiva dos desvios, mas que oferece uma sustentação e apoio às escolas, em aspectos da sua finalidade pedagógica, parece estar se consolidando em diversos países da Europa. É o que aponta Maroy (2009, p. 53), ao descrever a reforma dos serviços de inspeção, na Comunidade francófona da Bélgica (CFB). O autor explica que as reformas dos serviços da inspeção foram conduzidas pelo governo central, que percebia a pluralidade de redes autônomas, como responsável pela oferta de um serviço educacional fragmentado e descentralizado. Cada rede com seu sistema de ensino, e o Estado com um papel muito tênue na regulação de controle. A reforma dos serviços de inspeção é vista aí, como um ensejo às mudanças do papel do Estado, no sentido de obter mais controle central sobre os serviços educacionais das diversas redes. A disparidade e a diversidade dos serviços das redes eram consideradas como fonte de falhas de desempenho do sistema belga, nos exames externos. Apesar da valorização da autonomia das redes e das escolas, vem a ocorrer, com a reforma da inspeção, segundo Maroy (2009, p.58) um reforço do papel regulador e avaliador do Estado, recentrando a inspeção nas funções de acompanhamento e controle dos resultados, mas reforçando o seu papel de apoio e sustentação pedagógica às escolas, com um caráter inter-redes. Segundo Maroy (2009, p.54), o decreto de reforma da inspeção a transforma em “braço armado” do Estado, e a função da

---

<sup>34</sup> Disponível em: [www.educacao.mg.gov](http://www.educacao.mg.gov), e [www.planejamento.mg.gov](http://www.planejamento.mg.gov). Consulta realizada em 18/09/2008.

inspeção assume o papel de controle, a partir dos resultados das escolas nos exames externos. É a regulação pelos resultados, como vem ocorrendo em outros países.

Torna-se importante lembrar que tais medidas se inserem em uma tendência internacional de intensificação e fortalecimento de mecanismos de controle da qualidade da educação, por meio da avaliação do desempenho escolar. Sousa (2003, p.189) propõe reflexões sobre a questão da *qualidade na educação*. O que vem a ser qualidade da educação? Para a autora, qualidade não é "algo dado", não existe "em si". Os critérios de avaliação, pelos quais se definem os resultados, estão associados aos valores, às posições e crenças, à visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe. Qualidade é um conceito que revela uma posição política, filosófica e social daqueles que fazem o julgamento e que dele se apropriam ao estabelecer as políticas. A avaliação educacional não deve ser compreendida como um processo meramente tecnicista e desligado de valores. Não pode, segundo Sousa (2003, p. 183) servir unicamente para comparar, para classificar escolas, mas sim indicar perspectivas para uma avaliação escolar comprometida com a democratização da educação, do ponto de vista social e emancipador. Segundo Afonso (2009, p.54), a avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados tornou-se inicialmente um instrumento importante para a implementação da agenda educacional da *nova direita*, e continuou a sê-lo para governos de outras orientações político-ideológicas. Não surpreende, portanto, que a avaliação tivesse, de forma congruente, sido acionada como suporte de processos de prestação de contas e de responsabilização relacionados com os *resultados* educacionais e acadêmicos. Na verdade, é o que vem ocorrendo em diversos países, como já mencionado por Afonso (Op. Cit.).

### **Um pouco da história da inspeção escolar**

A Inspeção Escolar é uma função bem antiga, e sua história acompanha a evolução da educação pública no país. Entretanto, mudam as suas atribuições, o seu papel e a forma como é estruturada no país, como também a sua configuração social como uma função da educação. A inspeção surge, em contexto mundial, concomitante ao ensino laico. Embora a forma de conceber a educação mostre muitas variações, segundo as políticas seguidas, principalmente no que concerne aos procedimentos, principalmente os de controle do trabalho dos professores, ela se faz representar em diversos países, tais como Grã Bretanha, em uma lógica mais instrumental; na França, em um regime mais diversificado de inspeção, que se

apresenta subdividido em papéis e níveis hierárquicos, e em outros, como em Portugal, Espanha, Chile, Bélgica etc. Segundo Senore (2000, p.45), que analisa o sistema de inspeção da França, a função não é neutra; e, portanto, torna-se necessária a construção de uma identidade, uma ética do ato de inspecionar. Por essas razões, se torna preciso compreendê-la e conhecer um pouco da sua história. Na França, os inspetores exercem atribuições de acompanhamento da atuação dos professores em sala de aula, com o objetivo de avaliá-los. Com isto, as ações de controle da inspeção do ensino primário têm sido objeto de muitos questionamentos. Senore (2000, p.46) apresenta, em seu estudo, a proposta de redução do confronto, que se registra entre os professores e a inspeção. Para a autora, a inspeção é vista como um processo de mediação e as suas ações de trabalho devem se fundamentar em uma conduta ética, deontológica, que poderia evitar decisões arbitrárias dos inspetores. Esta conduta favoreceria a definição de novas ações da inspeção, e a orientaria no sentido de exercer uma função de entidade formadora e acompanhadora, diferente daquela de controle e vigilância apenas.

### **A inspeção escolar no Brasil**

A ação dos Inspectores Escolares sobre a educação tem uma longa história de mais de cento e cinquenta anos, na educação do país, sustentada em um modelo de administração vertical, centralizado, burocrático e extremamente normativo. É uma função presente na educação em todos os estados do país, mas em situações, muitas vezes diversas. Em Minas Gerais, trata-se de um cargo público, em que a forma de admissão é o concurso público de provas e títulos, com atribuições de observância às normas legais, tendo em vista a melhoria da educação escolar<sup>35</sup>.

A trajetória da inspeção, no histórico da educação no Brasil, remonta a 1.756, no exercício de um papel legitimador da estrutura burocrática, de poder do Estado, em manter a escola sob seu controle. Em 1799 já se inicia a fiscalização das aulas régias, serviço de inspeção realizado por um professor de confiança do vice-rei. (BOTELHO, 1986, p.34). O relato que se tem do trabalho da inspeção nessa época, abrange o funcionamento das escolas, os métodos de ensino, o comportamento dos professores e o aproveitamento dos alunos. De 1759 a 1808, surge a escola leiga, ao lado da religiosa, e a educação passa a ser

---

<sup>35</sup> Resolução SEEMG nº. 11, de janeiro de 1999, que estabelecia as atribuições do Serviço de Inspeção Escolar no Estado de Minas Gerais, até 28 de outubro de 2009, revogada pela Resolução nº 459/2009. A inspeção é definida “ um processo pelo qual a administração do ensino assegura a comunicação entre os órgãos centrais, os regionais e as unidades de ensino, tendo em vista a melhoria da educação”

responsabilidade do Estado, embora destinada à elite, e não educação elementar para o povo.

Somente em 1834, com o Ato Adicional que transformou os Conselhos das Províncias em Assembleias Legislativas, a educação elementar passa a ser efetivamente responsabilidade das províncias. A primeira organização de ensino oficial estadual em Minas Gerais é, segundo Botelho (1986, p.37), feita pela Lei nº13, de 28 de março de 1834.

Em 1892, ano da reforma Afonso Pena, são nomeados os inspetores ambulantes, por concurso. Esses deveriam se manter na proposta republicana, e sob a sua responsabilidade ficava a concessão ou a suspensão do dinheiro público para as escolas, bem como o recenseamento escolar. No final do século XIX, embora o número de escolas primárias e de formação de normalistas professoras houvesse crescido, ainda ocorria no país um desinteresse dos homens públicos com a questão do ensino. O Brasil, então província, foi dividida em dez circunscrições escolares, e os Inspetores Ambulantes atendiam as escolas nos municípios.

Em 1906, com a Reforma João Pinheiro, o Brasil foi dividido em 40 circunscrições. A inspeção administrativa era competência dos inspetores escolares municipais, que não eram remunerados para a função. A inspeção técnica era exercida pelos inspetores ambulantes, remunerados pelo governo. Em 1927, no governo de Antônio Carlos, com a reforma Francisco Campos, foi criada a Inspeção Geral de Instrução Pública, atuando junto ao Conselho Superior de Instrução. O ensino elementar, antigo primário era fiscalizado pelos inspetores municipais. De 1930 a 1961, todas os estabelecimentos de ensino médio e superior, ficam sujeitos à inspeção federal.

Em 1930, com o Manifesto dos Pioneiros e o Movimento da Escola Nova, vai ganhando força a ideia da obrigatoriedade da educação pública gratuita e leiga, culminando em 1934 com a instituição do primeiro Plano Nacional de Educação, que propõe metas e prioridades para a educação no Brasil. A reforma Francisco Campos estabelece nessa época, segundo Botelho (1986), as normas para a realização da inspeção federal, estrutura o sistema e cria a carreira do inspetor. (Decreto nº19.890 de 18 de abril de 1931, em seu artigo 51 e Decreto nº 21.241 de 4 de maio de 1932, em seu artigo 63 a 86). Ao Inspetor era atribuída, além do trabalho de fiscalização das escolas, a incumbência de verificar e relatar sobre a qualidade do ensino, a assiduidade e desempenho dos professores, bem como a proposição de sugestões sobre providências a serem tomadas pelo Departamento Nacional de Ensino.

### **A inspeção escolar no Estado de Minas Gerais**

Em Minas Gerais, o serviço de Inspeção Escolar, que se fazia presente nas

escolas desde o século XVIII, apresentava as características das demais províncias do país. No século XX, o Serviço de Inspeção, já instituído formalmente, representava um meio de fortalecimento da estrutura da Secretaria de Educação e Saúde Pública, criada pelo Decreto nº 1.147 de 06 de setembro de 1930. As ações da educação, altamente centralizadas até a década de 60, eram conduzidas com base em ideais do movimento liberal-democrático. O tradicionalismo caracterizava as escolas públicas, até então, destinadas às elites, principalmente após os anos iniciais de escolarização. Em 1954, a inspeção escolar é descentralizada e em cada estado são criadas as Inspetorias Seccionais de Ensino, para fiscalizar as escolas de ensino comercial, industrial e agrícola. Até a vigência da Lei nº 4.024/61, o Inspetor Regional do Ensino fiscalizava o ensino primário e o Inspetor Permanente fiscalizava o ensino normal. As suas atribuições foram ampliadas com a Lei, abrangendo todas as escolas de nível médio e demais modalidades e etapas do ensino. O Código do Ensino Primário, Lei nº 2.610/62 dividia a função entre Inspetores Seccionais, Inspetores Municipais, e atividades de apoio com a figura dos Auxiliares de Inspeção. A SEEMG, criada em 1964, as dez primeiras Delegacias Regionais de Ensino, em cidades - pólo. As Delegacias de Ensino - DRE foram transformadas em Superintendências Regionais de Ensino, e exerciam pela inspeção escolar, a fiscalização do ensino primário e médio, em toda a sua jurisdição. A SEEMG definiu, entre as décadas de 60 e 70, várias resoluções e portarias, sobre as atividades de inspeção, inclusive a Resolução SEE nº 43/66, que estabeleceu as normas para a realização da inspeção no Estado. Em 1968, duas resoluções, também instruem a função, as de nº 82 e 87/68. Segundo o Parecer nº 749 de 29/12/1983: *“naquele tempo, como ainda hoje, pedia-se tudo ao Inspetor, desde assegurar o cumprimento da legislação vigente, até executar projetos e pesquisas educacionais e participar do processo pedagógico da escola”*.

A Lei nº 5.692/71 estabeleceu a exigência da formação explícita em Pedagogia para o exercício da função de Inspeção Escolar, a forma de admissão por concurso público, e ainda a estruturação da carreira, com elaboração de um estatuto. Enquanto se aguardava uma proposta mais definitiva do Estado, a Superintendência Educacional da SEEMG estabeleceu a Instrução nº 001/79, orientando o exercício da função, e, mais tarde em 1981 publicou um documento com o título: *“Diretrizes para a Inspeção Escolar no Estado de Minas Gerais”*, que se constituiu em uma referência para a ação da Inspeção Escolar, no período.

Na atualidade, o cargo, embora tenha perdido o prestígio próprio de décadas anteriores à massificação da educação, ainda é ambicionado por muitos outros profissionais da educação pública. O fato poderia ser explicado pela gratificação da função, ou ainda pela sua natureza disciplinar. Outra justificativa para a afirmação é o elevado número de profissionais já

aposentados como Inspectores, que insistem judicialmente em exercer a função, contrariando a emenda à Constituição Federal nº 20/98.<sup>36</sup> Pode-se considerar que a inspeção exerce, ainda, em Minas, um poder de atração entre os novos funcionários da educação, apesar de ser, muitas vezes, considerada como uma função impopular.

### **A natureza e a identidade profissional da inspeção escolar**

Em que consiste a função do Inspetor Escolar? O que significa inspecionar? Qual a origem dessa ação na teoria da administração? Inspetor é aquele que inspeciona, examina, verifica, exerce vigilância, fiscaliza. Suas ações compreendem a verificação das obrigações legais prescritas, das instituições e pessoas, que as integram, bem como as restrições e as proibições das ações, tendo em vista a melhor organização e o funcionamento correto e legal dos serviços, onde a função é exercida. Prevê também a orientação sobre o 'que', o 'como' e o 'para que fazer' a avaliação, o acompanhamento e o controle, a correção das ações, e ainda a indicação sobre a aplicação da penalidade prevista, que será decidida pela autoridade hierárquica da pessoa ou instituição infratora. O Inspetor é, segundo uma das suas acepções, o representante do Ministério da Educação com a função de verificar os educandários. Está implícito em sua função que ele é um observador da ação ou procedimento, com o objetivo de conferi-la, segundo padrões estabelecidos. A legitimidade da sua ação e o poder para executá-la emanam do cargo. A natureza dessa ação se fundamenta no paradigma de que há necessidade de verificar se a ação e o procedimento se deram conforme estava previstos. Há então o pressuposto de que existe uma forma correta, adequada, legal e ética de realizar uma ação, com determinados objetivos, e procedimentos pré-definidos, e isto já estava determinado e prescrito. A inspeção é a função, por excelência, que tem a incumbência e os meios legais de verificar se os parâmetros prescritos foram seguidos, como também a competência técnica para realizar tais ações.

Outro pressuposto, ou diretriz da ação de inspeção, é que há necessidade de controle do trabalho alheio, de verificação de como esse trabalho foi feito, e ainda que as pessoas precisam de orientação para fazer atividade, se ela não foi feita conforme prescrito.

Dubar (1998), considera que a construção de uma identidade profissional depende das relações de trabalho, ou seja, participar de atividades coletivas em uma organização, intervir de uma maneira ou outra, em ações, no trabalho. Sainsaulieu, (1985) citado por

---

<sup>36</sup> Conforme informação de membro da Associação Mineira de Inspeção Escolar - AMIE, são ao todo 48 ações judiciais em curso. Informação coletada em 18 de junho de 2008.

Dubar, (1998, p.122), assim define a identidade profissional: "modo que os diferentes grupos de trabalho se identificam aos pares, aos outros grupos, aos chefes. A identidade é fundada sobre representações coletivas distintas, construída pelos atores do sistema social do trabalho."

Segundo Sainsaulieu, (1985), citado por Dubar (1998, p.125), pode-se então levantar a hipótese de que, o investimento privilegiado, em um espaço de reconhecimento identitário depende da natureza das relações de poder no espaço e do lugar, que aí ocupa o indivíduo e o grupo ao qual pertence. O espaço de reconhecimento das identidades é inseparável dos espaços de legitimação dos saberes e competências associadas às identidades profissionais. A transação objetiva entre o indivíduo e a instituição é, em primeiro lugar, aquele que se organiza em torno do reconhecimento, ou do não reconhecimento, das competências, dos saberes e das imagens de si, que constituem os núcleos duros das identidades reivindicadas. A identidade profissional pode ser compreendida como um processo em construção do sujeito, enquanto profissional. Exige reconhecimento, que emana, segundo Galindo (2004, p.14), de si e do outro: auto-reconhecimento e alter-reconhecimento, segundo a autora. É este reconhecimento que Dubar (2005, p. 256) vai chamar de identidade de si e identidade para o outro. A identidade profissional se forja nas relações sociais de trabalho, e assim, inerente à noção de identidade profissional, está a de pertencimento a um grupo de indivíduos, que exerce as mesmas tarefas e atribuições. A identidade para si seria a consciência de pertencer a um grupo de pessoas, que exercem as mesmas atribuições, e a identidade para o outro seria decorrente das relações sociais com o meio institucional, onde o indivíduo exerce seu papel.

Outro conceito, segundo Galindo (2004, p.15), é o de identificação, considerado como um processo precursor da construção da identidade. Significa o vínculo ou a atração pelo indivíduo, de "estar lá", onde deseja e sonha estar. Entre os aspectos citados por Galindo (2004), na construção da identidade profissional, destaca-se a continuidade - ou seja, a identidade é algo que se estrutura no passado, se atualiza no presente e se projeta no futuro. Ocorre aí um componente dinâmico na identidade profissional.

Dubar (1998, p.131), tratando da socialização profissional, reconhece a origem do termo "Profissão", como advindo do sentido da palavra corporação, desde a idade média. Aqueles que tinham "direito ao corpo", quer dizer, que podiam fazer parte de uma corporação reconhecida. Segundo Olivier Martin, (1938), citado por Dubar (1998, p.132), trata-se da disciplina do corpo, termo empregado para garantir a competência jurídica, a permissão para exercer e defender seu monopólio e privilégios no interesse do bem comum. Havia também



peças que exerciam um trabalho e que não tinham o direito à corporação: os homens da pena, das letras. O termo profissão deriva de “profissão de fé”, que acompanhava as cerimônias rituais de entronização nas corporações.

Na teoria funcionalista, a profissionalização tem, segundo Parsons (1955), citado por Dubar (1998, p.133), três dimensões específicas: competência - o saber teórico adquirido em uma formação sancionada e que se apoia na prática, na experiência; a capacidade – que repousa na especialização técnica e que define a autoridade profissional, domínio legítimo da atividade, poder social de prescrição e de diagnóstico; e um interesse desligado - que une a norma da neutralidade afetiva, com o valor de orientação para o outro, interesse empático pelo cliente e atenção incondicional ao seu caso. A teoria funcionalista evoluiu, a partir dos anos sessenta, para um enfoque centrado no papel profissional, dentro da teoria das organizações, em um sistema capitalista de produção, organizações profissionais e sua política de formação. A divisão de tarefas e funções, que é característica da época, vai apresentar bem as distinções entre as funções ditas profissionais, e os ofícios denominados de “mão de obra” ou operários executores, de então. As funções profissionais seriam, então aquelas em que se exige, além de um conhecimento técnico especializado e uma formação identitária e unívoca, o domínio de um campo de atuação, inconfundível com outras categorias distintas.

De modo geral, os textos, que tratam da identidade e profissionalização docente, se referem ao trabalho do professor, o que é natural, devido à centralidade da sua função educacional. Decorrente de tal constatação considera-se o exercício da inspeção escolar, como função própria da área educacional.

Tratar da identidade profissional da Inspeção, definir que categoria é essa, como deve agir, quais suas dificuldades e problemas são situações de produção de conhecimentos sobre as condições necessárias à fabricação e à regulação da função. É, de certo modo, fortalecer os parâmetros da conduta profissional e da experiência que os inspetores podem e devem ter de si mesmos, em determinados contextos.

Lessard e Tardif (2003, p.26), na análise das identidades docentes e referindo-se ao trabalho dos docentes das escolas de Québec, das profissionalidades construídas e identidades profissionais afirmadas, consideram que a identidade profissional pode ser formada por valores educativos, aos quais aderem os professores, e que fundamentam o seu trabalho. A afirmação de si, a relação com os outros, o julgamento dos outros sobre o trabalho, compõem também a identidade, que, segundo os autores, não é estática; é construída permanentemente, no contexto de mudanças e de questionamentos da escola e das suas missões. Para Ion (1990),

citado por Lessard e Tardif (2003, p.27), a identidade profissional é que permite aos membros de uma mesma profissão, de se reconhecer, eles mesmos como tais, e fazer reconhecer sua especificidade aos outros, exteriores à profissão. As identidades profissionais supõem então, um duplo trabalho. De uma parte, uma unificação interna, e de outra, o reconhecimento externo da profissão. Outros aspectos também participam da construção das identidades, tais como as práticas e os instrumentos do ofício. As identidades se forjam no cruzamento das instituições de formação, se nutrem da cultura do ofício, se legitimam e se consolidam no seio dos organismos de defesa e representação coletiva. Larson (1977, p.34) considera que as profissões são caracterizadas por uma combinação das dimensões seguintes: a) um corpo de conhecimentos e de competências que os profissionais aplicam em seu trabalho; b) uma formação específica, que lhes permite dominar estas competências e conhecimentos; c) uma orientação ao serviço e uma ética profissional distinta, que justifica seu privilégio de se autorregular; e d) uma comparação implícita com outras profissões, que explicita sua autonomia e prestígio.

Segundo Ludke e Boing (2004, p.1159), dentro do magistério, a questão da identidade sempre sofreu as injunções decorrentes de uma certa fragilidade, própria de um grupo, cuja função não parece tão específica aos olhos da sociedade. O exercício do magistério é separado em muitas categorias de trabalhadores, e isto enfraquece a ideia da identidade docente, e acaba concorrendo a um menor reconhecimento do seu papel na sociedade. A identidade profissional dos professores vem sofrendo repercussões das transformações ocorridas no mercado, comuns a outros grupos.

Quando se fala do magistério, há certos traços e atributos, que o distinguem dos demais grupos e contribuem para a perda da legitimação social. Pode-se considerar:

- a diversidade de formação e pluralidade de carreiras docentes, tendo como principal consequência a perda de um elo entre os diferentes trabalhadores da educação;
- as funções do magistério têm remunerações abaixo das qualificações exigidas para os cargos, ocasionando a pouca atratividade das funções, o que leva estudantes universitários, concluintes dos cursos de licenciatura, a demonstrar falta de interesse pela profissão.

Lessard (2006, p.143), em estudo sobre a múltipla regulação da educação no Canadá, analisa as relações entre os três modos de regulação da educação, na província do Quebec: a burocrática estatal, preocupada com resultados de eficiência; a regulação

profissional, interiorizada pelos atores sociais internos, no caso os professores; e a regulação quase mercado, em que o poder é centralizado nos pais e no setor privado. Lessard reconhece que ocorre tensão e concorrência entre os três modelos de regulação. O *New Public Management*, em tese, não se opõe à autonomia profissional dos professores, mas a redefine, para torná-la mais compatível com a eficiência e a obrigação de produzir resultados. Analisando as comunicações expedidas pela Federação Canadense de Professores - FCP, conclui o autor, que ocorrem as seguintes situações: no restante do Canadá, (excluindo a região do Quebec), a autonomia profissional é dependente do alcance dos resultados estipulados. Os professores, neste contexto, segundo Lessard (2006, p.149), colocam a autonomia como uma muralha contra o enfoque tecnicista do ensino, previsto pelo sistema, que os priva de prerrogativas tradicionais da profissão. No Quebec, em um primeiro momento (1996), segundo documentos analisados pelo autor, a autonomia profissional é vista como o oxigênio para alavancar o participacionismo na escola. Sugere-se aí, uma forma colegiada de trabalho, a participação nos conselhos escolares, a relação de confiança entre pais e professores. Em um segundo momento, no Quebec (2006), a autonomia dos professores é vista como uma resposta ao debate que ocorre na educação contra a uniformização pedagógica. A Central Sindical do Quebec – CSQ defende a liberdade pedagógica dos professores contra as reformas do ensino, especialmente as reformas curriculares, que de uma certa maneira limitam e padronizam a atuação pedagógica dos docentes. Em todo o Canadá, registra-se, segundo Lessard (2006), uma grande preocupação quanto às condições de trabalho docente e uma forte inquietação com os efeitos e consequências do aumento da carga horária de trabalho. Os professores defendem a necessidade de reorganização dessas condições. Conclui Lessard (2006, p.160), que as demandas sindicais e os debates sobre a autonomia profissional estão ligados à defesa do cerne da questão da profissão: à defesa de uma identidade profissional sob ameaça.

No Brasil, a partir dos anos noventa, com as reformas educacionais, que se processam desde então, a situação dos professores se torna similar, com a ocorrência, tanto das intenções de padronização das ações docentes com os parâmetros curriculares nacionais - PCN e diretrizes curriculares, como pelas outras atividades, que os professores são instados a desempenhar nas escolas. Tais mudanças nas atribuições docentes acabam por interferir na questão das identidades profissionais docentes.

Garcia et al (2005, p.45) analisam sobre as identidades docentes, e consideram que se trata de um grupo em que a heterogeneidade é a sua marca, e que a mídia impressa e a televisiva tem procurado influenciar, não só a configuração dessa identidade, como também

as condutas dos professores. Segundo os autores, o discurso educacional oficial, que fala da gestão dos docentes, e da organização dos sistemas de ensino, dos objetivos e ações educacionais, (parâmetros e diretrizes curriculares) produzem uma ética e uma relação com eles mesmos, que condiciona e conforma os componentes das identidades decentes: como são vistos e como eles se veem. Mas a questão não se esgota aí. As identidades docentes não são o que os discursos oficiais dizem que elas são. Há, segundo os autores, todo um conjunto de variáveis que interferem e condicionam as identidades, desde as histórias de vida, até as condições dos postos de trabalho. Segundo Garcia et al. (2005, p.23) entende-se por identidade profissional docente:

as posições de sujeito que são atribuídas, por diferentes discursos e agentes sociais, aos professores e às professoras no exercício de suas funções em contextos laborais concretos. Refere-se ainda ao conjunto das representações colocadas em circulação pelos discursos relativos aos modos de ser e agir dos professores e professoras no exercício de suas funções em instituições educacionais, mais ou menos complexas e burocráticas. ( GARCIA et al. 2005, p. 23)

Hypólito (1991 p.10), escrevendo sobre a identidade do professor, considera a natureza do trabalho pedagógico e do fenômeno educativo como insubstituíveis, devido às relações entre professores e alunos. Ao descrever a polêmica da especificidade da função do professor, pergunta: quem é o professor hoje? E responde: o professor, mesmo apresentando fortes características daquilo, que pode ser definido como classe trabalhadora, ainda mantém boa parte de controle sobre o seu trabalho, goza de uma certa autonomia e em muitos casos, não é facilmente substituído pela máquina.

Torna-se importante, então, refletir sobre a transformação que a profissão docente em suas várias configurações, incluindo nesta categoria, a Inspeção Escolar, (Lei nº 9. 394/96), vem sofrendo no século XX, e nesta primeira década do XXI. Trata-se de uma mudança abrangente, analisada em vários estudos.

A inspeção escolar é uma função cuja formação é hoje feita nos cursos de Pedagogia. Este fato pode se constituir em elemento que contribui para a inadequada preparação do inspetor escolar, considerando alguns fatores, tais como baixa carga horária de estágios profissionais e de trabalhos no cotidiano escolar, durante os cursos. E tal situação torna-se mais grave, pelo fato de que aos novatos, recém-saídos das faculdades, são reservadas as escolas de periferia, onde as adversidades no trabalho são mais frequentes, que nas escolas localizadas em bairros mais privilegiados socialmente. No Brasil, os novos trabalhadores não

são acompanhados em suas atividades e, muitas vezes aprendem com os próprios erros. A imagem social da profissão acaba sendo influenciada por questões de tal natureza, principalmente pelos outros profissionais das comunidades escolares, com os quais os recém-formados inspetores, “*que não sabem fornecer as informações demandadas, e nem têm conhecimento de como devem agir*”<sup>37</sup>, convivem no cotidiano escolar.

A Inspeção é uma das ferramentas de regulação de controle do funcionamento das escolas, e é este o seu papel mais conhecido e divulgado na mídia e em outros meios de comunicação, e uma conseqüência do fato, como se sabe, é o seu aspecto de pouca aceitação social. Como se vê, no texto de Lawn (2001, p.117), há uma forte associação entre as identidades dos trabalhadores em educação, e o desempenho do sistema. O sistema pode, segundo Lawn (2001), moldar as identidades. Além disto, as identidades são representações que os próprios trabalhadores docentes, (no caso os inspetores) fazem de si mesmos, das suas funções, histórias de vida e condições concretas de trabalho. Há, sem dúvida, toda uma complexidade de fatores a influenciar, em relação à identidade da inspeção escolar, que poderiam se constituir em fatores para explicação da fragilidade da sua identidade e imagem social. E a lista das fragilidades da "profissão" da Inspeção Escolar não se esgota aí, conduzindo muitos que a exercem a desejar mudanças em suas atribuições.

A aceitação das normas e das ordens pelas pessoas, a forma de encarar a autoridade como um fenômeno legal, a crença no mérito da legalidade da ação pública, representam aspectos, que revelam a natureza do ato da inspeção. Motta (1987) explica que a autoridade pode se fundamentar em confiança sobre quem transmite a ordem, por motivo de identificação profissional ou social, ou ainda, por motivo da sanção que a legítima. A sanção é decorrente da falha humana, e variável conforme a sua gravidade, desde uma simples advertência à perda de um cargo. O que motiva a legitimação do ato é o sentimento do dever, da obrigação. As pessoas obedecem, de modo geral, porque consideram que a ordem, a instrução e o procedimento são legítimos, e conduzem à realização dos objetivos organizacionais. Alguns pressupostos, inerentes à natureza da função de inspeção escolar, levam a considerá-la como função prescritiva e burocrática.

Weber (1978, p. 140), ao tratar da legitimidade da dominação, considera que na obediência, o conteúdo da ordem é a máxima da conduta de quem obedece. Weber enumera as categorias fundamentais do exercício da autoridade institucional:

---

<sup>37</sup> Informação de entrevista com a Coordenadora do Serviço de Inspeção de uma SRE- BH em 03/04/2010

- exercício contínuo, vinculado a regras, de uma função oficial;
- competência, compreendendo âmbito objetivamente limitado, poderes de mando, eventualmente requeridos e limitação fixa dos meios coercitivos;
- princípio da hierarquia oficial;
- existência de um corpo de regras, que podem ser regras técnicas ou normas, exigindo-se, para a aplicação destas, uma qualificação profissional.

Max Weber, (1978, p.146), associa o termo burocracia aos princípios da racionalização, ligado à eficiência e ao máximo rendimento, relacionado à obtenção do lucro. A dominação legal, segundo Weber (1978, p.144), se exerce por meio do quadro administrativo burocrático, que é composto de funcionários individuais, pessoas livres que obedecem às obrigações objetivas do seu cargo, são nomeadas, têm competências funcionais fixas, qualificação profissional, são remuneradas para esse fim, exercem seu cargo como profissão única ou principal, têm perspectiva de uma carreira com progressão funcional, e estão submetidas a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina. A administração burocrática, conforme descrita, só é dominação em virtude do conhecimento profissional, sendo este o seu caráter fundamental. Para evitar a arbitrariedade do julgamento, existe todo um procedimento formal a ser seguido.

A autoridade institucional, hoje existente em diversos espaços e contextos, conforme definida, segundo Weber (1978), existe em empresas privadas, no exército, em instituições religiosas e no Estado. Em resposta à questão do aspecto burocrático da função, pode-se afirmar que a descrição das atribuições da Inspeção Escolar, realizadas no cotidiano das escolas se aproxima, em grande parte, do conteúdo que Max Weber (1978) define, ao tratar da vigência da legitimidade, como o exercício da autoridade institucional.

Assim, a natureza da Inspeção Escolar está, em Minas Gerais, de uma certa forma, vinculada à hierarquia, à disciplina, às normas e aos procedimentos prescritos. Estes modos de organização e mais recentemente a tecnologia informacional são vistos como recursos das forças produtivas para se obter a eficiência técnica e os ganhos de produtividade, segundo pressupostos de uma visão mais tradicionalista de gerência empresarial. O inspetor escolar em Minas Gerais, além de verificar, de corrigir, de acompanhar procedimentos, também orienta

em relação à sua execução, e se ficar comprovada a ignorância da forma, e não a má fé, e se não ocorrerem graves consequências, a função da orientação se torna suficiente, para a correção das ações. Em outros casos, cabem as penalidades legais, quando comprovada a infração. As penalidades legais são estabelecidas nos códigos, estatutos, nas leis específicas e devem ser aplicadas, não pela inspeção, mas pelas autoridades que detêm o poder legítimo para fazê-lo.

As questões, que se colocam sobre a identidade profissional da inspeção escolar, exigem um aprofundamento das investigações acadêmicas sobre o assunto. Em Minas Gerais as medidas previstas nas políticas educacionais preveem a modernização dos serviços do Estado, em relação aos procedimentos administrativos e a ampliação dos resultados escolares. O que se questiona, portanto, é sobre a possível incoerência entre a forma de atuação dos inspetores, por meio de ações verificadoras e corretivas vigentes. A tradição da função da Inspeção Escolar, que se norteia em direção à verificação da legalidade do sistema educativo e em orientação a todas as escolas sobre o cumprimento das normas, é interpelada pelas mudanças no sistema educacional em Minas Gerais, que atravessam a sua função. Assim, fica a indagação: qual é o seu lugar e o seu papel nestas políticas? A Inspeção Escolar, enquanto estrutura do quadro da educação, propõe-se, segundo a legislação que a define, a agir no sentido de garantir a qualidade da educação e promover novos níveis de exigência, na prestação dos serviços educacionais.<sup>38</sup> Esta razão poderia levar a Inspeção a repensar as suas missões, os seus objetivos e a sua metodologia de trabalho.

As questões referentes à precariedade do trabalho e do emprego, têm influenciado o debate sobre as identidades. Outros autores, que tratam com propriedade do tema são Torres e Morrow (2004, p.39). Consideram os autores que a transformação do profissionalismo e da responsabilidade dos professores são resultantes das mudanças políticas atuais. O modelo educacional, que vê o aluno como o cliente, desafia as formas tradicionais de profissionalismo do professor, e padroniza o ensino e o currículo, conduzindo à (des)-especialização do professor e à lógica do controle técnico em educação.

### **A carreira profissional dos inspetores em Minas Gerais**

Para melhor compreensão da função, faz-se necessário um retrospecto da carreira profissional, a partir das legislações que a instituem. O cargo de Inspetor Escolar integrava a

---

<sup>38</sup> Conforme a Resolução nº 305/83.

carreira do magistério pela Lei nº 7.109/1977, que definia o Estatuto do Pessoal do Magistério, no Estado de Minas Gerais. Com o advento da Lei nº 15.293/2003, das Carreiras dos Profissionais da Educação Básica, o cargo de Inspetor Escolar passa a compor o chamado quadro das carreiras da educação em Minas Gerais. Muda de denominação e passa a se chamar Analista Educacional-Inspetor Escolar - ANE. Esta mudança tem sido objeto de muitos questionamentos pela corporação dos inspetores, uma vez que existe o consenso, entre eles, de se tratar de uma função de magistério, assim definido nas leis das carreiras docentes.

O Estatuto do Pessoal do Magistério, definido pela lei nº 7.109/1977, assim estipulava as atividades da Inspeção Escolar:

Art. 13- São atribuições específicas:

- **Inspetor Escolar**, a inspeção, que compreende a orientação, assistência e o controle geral do processo administrativo das escolas, e, na forma do regulamento, do seu processo pedagógico.

Para o ingresso na carreira exigia-se a licenciatura plena, sem definição do curso, que poderia ser acumulada com licenciatura de curta duração, ou acrescida de curso de especialização ou aperfeiçoamento.

A Lei 15.293/04, que estrutura as Carreiras dos Profissionais da Educação Básica, define o cargo de inspeção como Analista Educacional – ANE, prevendo a habilitação em Inspeção Escolar, da seguinte forma:

Art. 31.- As atividades de inspeção escolar serão exercidas por servidor ocupante do cargo de Analista Educacional, com habilitação em Inspeção Escolar, em regime de dedicação exclusiva, com gratificação de cinquenta por cento do vencimento básico do cargo de provimento efetivo.

No Anexo II, da Lei nº 15.293/2004 estão previstas as suas atribuições atuais, item 6.14:

- orientação, assistência e controle do processo administrativo das escolas, e, na forma do regulamento do seu processo pedagógico;
- orientação na organização dos processos de criação, autorização de funcionamento, reconhecimento e registro de escolas;
- garantia da regularidade do funcionamento das escolas em todos os seus aspectos;
- responsabilidade pelo fluxo correto e regular das informações entre as escolas, os órgãos regionais e o órgão central da SEE.

Está também previsto no item seguinte da Lei nº. 15.293/2004:

6.15. - exercer outras atribuições compatíveis com a natureza do cargo,



de acordo com a política pública educacional.

Os Inspectores, que ingressaram no Estado em data anterior à Lei da Carreira, tiveram seus cargos transformados e os que ingressaram após a Lei, já foram selecionados por concurso público para o cargo de Analista Educacional - Inspetor Escolar. No edital do último concurso, realizado em princípio de 2006, foi exigido o curso de pedagogia legalmente reconhecido, com habilitação em Inspeção Escolar ou curso de pedagogia acrescido de pós-graduação *lato sensu* na especialidade de Inspeção Escolar. A prova, conforme o edital, foi específica para o cargo de Inspetor Escolar.<sup>39</sup>

Um dos principais questionamentos dos inspetores em suas reivindicações junto aos órgãos gestores é a nova denominação do cargo, após a Lei nº. 15.293/2004, quando passa a denominar-se Analista Educacional - Inspetor Escolar, segundo o artigo nº. 31. Pelo entendimento dos inspetores a mudança da denominação, que não foi consentida por eles, representa uma abertura às demandas de exercício das funções próprias da inspeção, por outros profissionais, que não são habilitados. De fato tem ocorrido uma reivindicação por parte dos demais analistas das SRE, que esporadicamente realizam visitas às escolas, para realizar ações diferentes das realizadas pela inspeção, para serem enquadrados como nas carreiras, como inspetores. Entretanto, estes profissionais não foram admitidos como inspetores no Estado e nem realizam as mesmas funções, e muitos deles não são habilitados em Pedagogia.

Uma análise da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apresenta a figura da Inspeção Escolar, definida em seu artigo 64, como um profissional da educação básica, sendo a função, vista como as demais: administração escolar, planejamento, supervisão, orientação educacional. Pela Lei a sua formação deve ser feita, em curso de graduação em pedagogia, ou em nível de pós-graduação, sempre garantida a base nacional comum.

Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

No âmbito federal, ocorreu, por meio da Confederação dos Trabalhadores da Educação – CNTE, uma reivindicação referente à classificação de algumas categorias de trabalhadores da

---

<sup>39</sup> Conforme edital publicado no diário oficial do Estado, Minas Gerais, em 12/ 07/ 2005.

educação como profissionais da educação, entre essas o inspetor escolar. A reivindicação deu origem à Lei nº 12.014 de 06/08/2009. Esta lei alterou o artigo 61 da Lei nº 9394/96, conforme o estabelecido em seu inciso II, do novo artigo 61.

Art. 61- Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I-.....

II-trabalhadores da educação portadores de diploma em pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

Um retorno ao passado pode contribuir para um melhor entendimento da estrutura da carreira da inspeção escolar em Minas Gerais. No ano de 1982, o Conselho Estadual de Educação Minas Gerais – CEE/MG instituiu uma comissão para estudar o sistema de inspeção do Estado, com a incumbência de “proceder a estudos e elaborar um projeto de resolução sobre normas orientadoras da inspeção no ensino de 1º e 2º graus do sistema estadual de ensino”. Segundo a relatora do Parecer, Regina Almeida, tal fato se deu devido à lacuna de normas sobre a inspeção, até a forma como a função foi definida na Lei Federal nº 5.692/71, em vigor, até então. O Parecer nº 794/83, publicado em 29/12/1983, ao analisar o mérito do problema, faz uma retrospectiva histórica da inspeção no Estado, desde a Lei nº 4024/61. A relatora considera que as legislações estaduais sobre a inspeção tiveram sempre um caráter parcial, carecendo de uma orientação mais ampla. Considera também que a estrutura operacional da Secretaria de Educação não foi capaz de viabilizar a Inspeção Escolar no Estado.

O citado Parecer apresenta a inspeção como “uma forma de prevenir e corrigir desvios e disfunções no sistema”, mas também a vê como capaz de colaborar na revisão crítica das normas e práticas institucionalizadas. Assim, define em linhas gerais que “a inspeção, como prática educativa se reveste de forte cunho político e acentuado caráter pedagógico”. Compreende-a como processo de comunicação bidirecional entre os órgãos centrais e as unidades escolares, em um fluxo descendente de orientação versus um fluxo ascendente de informação. O Parecer estabelece a necessidade da existência de uma estrutura em nível macro e um funcionamento em nível micro, junto às unidades escolares. A inspeção trata, segundo o parecer, da organização e funcionamento das escolas em todos os seus aspectos. Sendo assim, deve, não só vigiar e controlar, mas também avaliar, orientar, corrigir, contribuindo para a melhoria dos serviços educacionais. É uma função de assessoramento à execução, mas também orientadora na aplicação da norma.

A Inspeção tem, segundo o Parecer nº 794/83, as seguintes modalidades de natureza:

- 1) verificadora, devendo examinar o cumprimento das normas;
- 2) avaliadora, prevendo a comparação da situação real e concreta com a ideal e teórica;
- 3) orientadora, significando o ‘conduzir’ ao conhecimento e à aplicação correta da norma;
- 4) corretiva, ou seja, promover e/ou determinar a adoção de medidas destinadas a sanear falhas, corrigir desvios e irregularidades;
- 5) realimentadora, oferecendo subsídios ao sistema no sentido de melhor ajustamento entre os “valores proclamados” e a “prática institucionalizada”.

O parecer nº 794/83 considera a inspeção, a partir dos documentos da época, como um agente contra a “entropia” do sistema educacional. Atribui à Inspeção as competências de “comunicação e avaliação”, “assistência à execução”, e “participação crítica e construtiva”, e considera que deve ser uma função estruturada em nível “macro”, mas que exerça as suas atribuições em nível local, ou seja, nas escolas.

O parecer deu origem à Resolução nº 305/83, que dispõe sobre a inspeção do ensino de 1º e 2º graus, sendo definida como um processo pelo qual a administração do sistema de ensino assegura a comunicação entre os órgãos centrais, os regionais e as unidades de ensino, por meio da verificação e avaliação das ações, orientação, correção e realimentação das ações escolares. O Inspetor não se vincula ao estabelecimento escolar, apesar de ali exercer as suas atribuições. Ele é lotado nas Superintendências Regionais de Ensino.

A inspeção tem um aspecto disciplinar, manifesto na ação de controle, quando se considera que, de acordo com o art. 11 e 12, da Resolução nº 305/83, sempre que julgar necessário o inspetor deve ter acesso amplo a toda a documentação escolar, a todas as instalações e equipamentos, devendo a escola, facilitar o acesso. Entretanto, a Resolução nº 305/83 é clara, quando afirma: *“a função deve ser realizada, de modo a preservar a autoridade da direção, dos professores e especialistas da escola”*.

Em 30/09/2009, foi promulgada a Resolução Conjunta, do Conselho Estadual de Educação e Secretaria de Estado da Educação, nº 457/2009, como conclusão dos trabalhos de uma comissão instituída pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, revogando as anteriores que definiam o exercício da função. A atual resolução define a inspeção, em seu

artigo 3º:

“ como um processo pelo qual a administração do ensino assegura a comunicação entre os órgãos centrais, os regionais e as unidades de ensino, tendo em vista a melhoria da educação, mediante:

a verificação e avaliação das instituições escolares, quanto á observância das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis;  
o monitoramento, a correção e o realimentação das ações dessas instituições; o registro dos referidos atos em relatórios circunstanciados e conclusivos.

Trata-se de uma visão reducionista da identidade profissional da função - inspeção escolar, pois sua redação é muito abrangente, e não se primou pela exatidão dos termos, que retratariam de forma mais adequada o seu desempenho, em termos do que a própria resolução poderia definir como a “melhoria da educação”. As legislações pela sua linguagem pouco precisa e talvez mesmo indefinida, tornam as questões mais controversas, passíveis de uma mais ampla análise, para que sejam esclarecidos os seus termos, por especialistas, que as debatem, à procura das mais variadas interpretações. Segundo interpretação dos elaboradores, as ações de apoio pedagógico às escolas estão expressas na resolução. Mas a referida Resolução não faz menção explícita sobre ações de orientação, sustentação e apoio às unidades escolares, instituições responsáveis pelo processo educacional, como sendo atividades próprias da Inspeção Escolar. Dispõe apenas, no inciso I do parágrafo único, do artigo 6º, que a inspeção:

“deve ter conhecimento da situação do estabelecimento, quanto à”:

a).....

b)-observância das diretrizes e normas curriculares, garantia do padrão da qualidade do ensino, construção e implementação da proposta pedagógica, cumprimento do regimento escolar e resultado das avaliações institucionais e desempenho dos alunos.

“Ter conhecimento” não significa agir, participar, dar sugestões, enfim, orientar, apoiar, propor alternativas às escolas em suas ações, no sentido de alcançar os seus propósitos educacionais, atuando como instituições sociais encarregadas da educação pública. O que significa “ter conhecimento?” Estar informado, saber como é, o que é, o que deve ser feito em relação a alguma coisa. A expressão “Ter conhecimento” não significa uma ação de orientação e apoio, em si, uma atuação preceptora, diagnóstica e interventora. Significa “que é informado de”, mas não “que atua em prol de”. Uma mais ampla precisão na descrição das atribuições da função levaria a uma melhor compreensão do que os órgãos gestores esperam do desempenho, e poderia dirimir as dúvidas sobre o seu papel, quanto às ações relacionadas ao funcionamento das escolas como instituições educacionais.

Com o propósito de uma melhor compreensão das mudanças que têm ocorrido no cargo,

a partir das legislações que o instituem, é apresentado o quadro a seguir, sobre a denominação e as funções/atribuições da inspeção, desde a década de 1970:

**Quadro 3 – As Mudanças na Carreira da Inspeção Escolar, em Minas Gerais**

<b>Legislação federal estadual</b>	<b>Denominação e do cargo</b>	<b>Funções/Atribuições</b>
Lei nº 7.109/77	Inspetor Escolar	Exercer a orientação, assistência e o controle geral do processo administrativo das escolas, e, na forma do regulamento, do seu processo pedagógico.
Resolução nº 305/83	Inspetor Escolar	Funções da inspeção: comunicação entre os órgãos da administração superior do sistema e os estabelecimentos de ensino; verificação e avaliação das condições de funcionamento dos estabelecimentos de ensino; orientação e assistência aos estabelecimentos de ensino, quanto às normas do sistema; promoção de medidas para correção de falhas e irregularidades verificadas nos estabelecimentos de ensino, visando a regularidade do seu funcionamento e a melhoria da educação escolar; informação aos órgãos decisórios do sistema sobre a impropriedade ou inadequação de normas relativas ao ensino e sugestão de modificações, quando for o caso.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-Lei nº 9.394/96	Inspetor Escolar	
Resolução nº 11/99	Inspetor Escolar	Inspeção é um processo pelo qual a administração do sistema de ensino assegura a comunicação entre os órgãos centrais, os regionais e as unidades de ensino, tendo em vista a melhoria da educação escolar, mediante a observância das normas legais e regulamentares a eles aplicáveis; verificar o espaço físico e funcional do estabelecimento para avaliar a adequação à função pedagógica a qual se destina; orientação, correção e realimentação das ações desses estabelecimentos.
Lei nº 15.293/04	Analista Educacional - Inspetor Escolar	Orientação, assistência e controle do processo administrativo das escolas, e, na forma do regulamento do seu processo pedagógico; orientação na organização dos processos de criação, autorização de funcionamento, reconhecimento e registro de escolas; garantia da regularidade do funcionamento das escolas em todos os seus aspectos; responsabilidade pelo fluxo correto e regular das informações entre as escolas, os órgãos regionais e o órgão central da SEE. Está também previsto no item seguinte da Lei nº. 15.293/2004:6. 15- exercer outras atribuições compatíveis com a natureza do cargo, de acordo com a política pública educacional.
Resolução nº 457/09	Analista Educacional - Inspetor Escolar	Inspeção é um processo pelo qual a administração do ensino assegura a comunicação entre os órgãos centrais, os regionais e as unidades de ensino, tendo em vista a melhoria da educação, mediante: verificação e avaliação das instituições escolares, quanto á observância das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis; monitoramento, correção e realimentação das ações dessas instituições; registro dos referidos atos em relatórios circunstanciados e conclusivos.

Fonte: estudo documental realizado no âmbito da pesquisa.

Um documento denominado “A Inspeção Escolar face aos novos paradigmas”<sup>40</sup> de 2001, apresenta a escola pública como uma instituição, que passa de um modelo burocrático e

<sup>40</sup> O documento denominado “A inspeção escolar face aos novos paradigmas”, foi elaborado por diretores da Associação Mineira de Administradores Educacionais - AMAE, como subsídio à preparação de pessoas para o concurso de Inspeção Escolar, realizado em 2002. Foi publicado no Caderno Especial AMAE - Concurso em 2001.

centralizador, a um novo, caracterizado por técnicas administrativas mais modernas, estando prevista a participação da comunidade no processo de tomada de decisão, por meio dos Colegiados Escolares. A inspeção escolar deve assumir em tal contexto, segundo o documento, uma função relevante e significativa, exercendo com competência e responsabilidade o acompanhamento, o apoio, o controle e a avaliação das ações das escolas, na implementação das políticas estabelecidas. Segundo o documento o que se espera do inspetor é uma vontade política, um compromisso com o seu trabalho, a participação na interpretação e implementação das normas, que orientam o serviço pedagógico das escolas. O que se pode compreender, pela análise do texto é que se trata de uma visão idealista da atuação profissional da inspeção. Entretanto, quanto às mudanças no processo de trabalho das escolas, as afirmações sobre a descentralização e tomada de decisão coletiva, estão previstas na legislação, embora se saiba, quando se faz uma análise das práticas do cotidiano escolar, as distâncias que ocorrem, entre o que a Lei prevê, e o que se vivencia no cotidiano escolar.

Denis Meuret (2002, p.12) apresenta as lições e consequências que a inspeção escolar pode tirar, a partir das pesquisas sobre a eficácia e a equidade escolar. O autor, iniciando o seu texto, expõe sobre as divergências entre o mundo acadêmico e a inspeção escolar, e considera que o papel da Inspeção é lembrar às escolas quais são os objetivos mais importantes a alcançar e as estratégias para fazê-lo. Considera Meuret (Op. Cit.) em uma concepção mais política, como papel da Inspeção:

- Os inspetores devem utilizar modos de investigação, que favoreçam o profissionalismo dos professores e a autoridade dos chefes dos estabelecimentos.
- Devem procurar fazer com que a escola seja sensível e entenda os pontos de vista externos ao seu dia a dia, compreendendo ações e interesses dos pais e da comunidade.
- Devem estar atentos aos problemas advindos das falhas da coordenação das escolas.
- Devem reforçar a capacidade dos professores às inovações metodológicas para encontrar soluções dos problemas que eles vivenciam nas situações de ensino/aprendizagem.(MEURET, 2002, p 8)

Há uma assimetria das informações, segundo o mesmo autor. Os professores conhecem bem mais as condições de seu trabalho do que a administração pode conhecer. Desta forma, o papel da Inspeção, ou da avaliação de modo geral, é lembrar quais são os objetivos importantes a alcançar e orientar o sistema e as escolas, em estabelecer acordos entre os professores e a administração das escolas, sobre os conteúdos e as ações a desenvolver para a melhoria dos resultados. A Inspeção não pode ser pensada de um modo isolado, mas em sua

relação com outros dispositivos de regulação, nos diz Meuret (2002, 13), assim como medidas de performance, autoavaliação, incitação e ações dos usuários das escolas, como os pais. O papel da inspeção, segundo o autor é orientar as escolas na tomada de decisão e nas medidas que deve empreender, para melhorar os seus resultados.

Ressalta-se o caso da Inglaterra, que apesar de grandes diferenças no seu sistema educacional, em relação aos demais países, as alterações no sistema de inspeção dos estabelecimentos escolares têm mudado ao longo da última década, e se inscrevem em uma evolução do modo de regulação do sistema educativo no país, nos diz Van Zanten ((2001).<sup>41</sup> A autora informa que na Inglaterra, no contexto político e social dos anos 80 e 90, a posição do país, nos sistemas de avaliação internacional era considerada medíocre. Para reverter o quadro, a partir de 1992 os serviços de inspeção da Inglaterra foram reestruturados e passaram a ser realizados por esse órgão, o *Office for Standard in Education - OFSTED*, que realiza um trabalho de inspeção, orientado para a melhoria da qualidade da educação, compreendida em termos de resultados acadêmicos dos alunos e escolas. Os serviços educacionais de inspeção sofreram mudanças em relação à forma e ao conteúdo do trabalho, no sentido de se obter mais eficácia escolar, traduzidos em melhores indicadores de desempenho das escolas. Van Zanten explica que tais mudanças se inscrevem numa evolução global do modo de regulação dos sistemas educativos, em duas lógicas: a primeira visa o crescimento dos poderes dos usuários dos sistemas educativos, no caso, os pais de alunos, na escolha das escolas para seus filhos, baseada na concorrência entre elas, constituindo-se esta situação no que denomina "quase-mercado educativo". A segunda lógica se refere ao aumento do poder de controle do Estado sobre as escolas, na constituição de um currículo nacional e na avaliação estandardizada dos resultados, em nível central. Os resultados da inspeção realizada pela OFSTED são publicados e divulgados em uma escala, que apresenta o *ranking* de escolas públicas, segundo o desempenho, com o objetivo de fundamentar a livre escolha dos pais.

O Estado escolhe os fatores de eficácia, e os divulga com o objetivo de permitir aos gestores e professores das escolas tê-los por referência em seu trabalho pedagógico. Desta forma as escolas, conhecendo-os, procuram alcançá-los.<sup>42</sup> A equipe de inspetores visita o estabelecimento, reúne os pais, aplica questionários, verifica e inspeciona as escolas em todos os campos, segundo os critérios já definidos pela OFSTED, classifica-as e divulga relatórios,

---

<sup>41</sup> O artigo foi escrito para a revista *Éducation et Sociétés*, publicado no nº 8, ano de 2001, a partir de entrevista com um responsável pelo *Office for Standart in Education-OFSTED*

<sup>42</sup> A OFSTED constitui sua equipe de inspeção da seguinte forma: um inspetor do estado, (*Registered Inspector ou RGL*), inspetores de base ou antigos professores contratados, cujo numero e habilitação varia, de acordo com as escolas, e um inspetor profano (*Lay inspector*), que não tenha ligação funcional com o sistema, mas que tenha experiência na área de educação

que são disponibilizados na Internet. De acordo com o diretor o serviço de inspeção tem uma dupla finalidade: a de produzir informações que permitam um julgamento sobre o desempenho das escolas, apontando as falhas ou a ampliação do desempenho, e ao mesmo tempo, dar mais autonomia às escolas na elaboração do seu plano de ação e aplicação de métodos pedagógicos, para suprir e resolver os problemas diagnosticados. O caso da Inglaterra parece ser um dos mais rigorosos no novo modo de regulação, em que o Estado transfere recursos e poderes a outras instituições, para gerenciar os serviços educacionais prestados, e se afasta das atividades administrativas. Entretanto, o fato não representa o seu completo distanciamento, pois o Estado acompanha, à distância, por meio da OFSTED, e só realiza medidas de intervenção extrema, tal como o fechamento de escolas, em caso de fracasso extremo.

Os serviços de Inspeção Escolar, em Portugal, parecem se enquadrar na mesma lógica de outros países europeus, como a França, por exemplo. Os programas estabelecidos marcam claramente novas agendas para a administração pública e para a Inspeção Escolar, enquanto estruturas que busquem a qualidade da educação. Os serviços de inspeção em Portugal são organizados em nível central - Ministério de Educação, denominado, Inspeção Geral da Educação - IGE. Em conferência sobre os serviços de inspeção, realizada em 2004, em Lisboa, Portugal são propostas novas agendas para a inspeção, procurando se articular com outros países da União Europeia, tendo por objetivo alcançar mais qualidade na educação. Assim, é estabelecida a Agenda Nacional para 2010, em que se define a missão dos serviços de inspeção: "compreender como os alunos aprendem, e o que precisa ser feito para que aprendam melhor". A inspeção não tem por objetivo, segundo a orientação geral, inspecionar se os professores "fazem bem o seu trabalho", mas inspecionar "o que precisa ser feito para que haja melhores resultados na educação".<sup>43</sup>

Costa e Ventura (2001, p. 383) tratando do caso da Inspeção da educação em Portugal, realizaram um estudo exploratório sobre as mudanças da função, a partir de opiniões e expectativas dos gestores escolares, do distrito de Aveiro. A Inspeção Geral da Educação no país evoluiu, de um modelo centralizado no controle, de caráter marcadamente burocrático para processos de avaliação do desempenho das escolas, (após negociação prévia com elas), sendo o discurso legitimador desta evolução, a ampliação da qualidade do ensino. O sistema educativo português passa, segundo os autores, por uma certa desregulamentação e uma crescente autonomia dos estabelecimentos de ensino, sendo subjacentes os processos de responsabilização, de prestação de contas e de medidas de prevenção. É neste contexto que o

---

<sup>43</sup> Conforme documento da Inspeção Geral da Educação, em Portugal, denominado Atas dos Encontros da IGE-2007/2008, disponível em [www.min-edu.pt/ige](http://www.min-edu.pt/ige), consulta em 13/02/2010.



estudo é conduzido, e se chega a concluir que o acompanhamento às escolas e aos seus órgãos de gestão foi visto como a mais representativa das ações da Inspeção Geral da Educação, no país. As funções de controle ainda permanecem significativas, mas é no papel de sustentação pedagógica, de aconselhamento e de apoio à tomada de decisão, funcionando a Inspeção como um trabalho de consultoria às escolas, que se registra maior ênfase.

As mudanças que têm ocorrido na União Europeia referem-se à ampliação da autonomia e descentralização dos serviços escolares, e reforço da avaliação da escola como unidade estratégica em direção à melhoria dos resultados escolares. A conferência da IGE (2004, p. 24) deixa bem claro que a inspeção é interpelada por essas mudanças, razões que levaram o Ministério da Educação em Portugal a repensar a missão, os objetivos e as metodologias de inspeção. Essas mesmas razões se inserem nas reformas dos serviços de inspeção dos demais países da União Européia, nesta última década. A França, por exemplo, questiona a inspeção por nível de ensino e disciplina, e discute se não seria mais apropriado ter um serviço de inspeção que se destinasse a avaliar a escola como um todo, propondo medidas de intervenção<sup>44</sup>. Na Holanda e na Escócia a intervenção é proporcional ao desempenho das escolas, dedicando mais atenção às escolas que apresentem mais dificuldade. A Espanha é tradicionalmente comprometida com as atividades de controle e acompanhamento pedagógico, e os demais países que integram a União Europeia, se articulam em direção a esses propósitos.

### **Considerações finais**

As descrições das atribuições previstas nas leis e a historicidade da inspeção levam a compreendê-la como uma função concomitante ou quase, ao surgimento dos sistemas de ensino organizados pelos Estados, em aspectos convergentes e divergentes. A descrição das competências da Inspeção Escolar, do ponto de vista legal, e o estudo dos papéis e das funções desempenhadas, foram realizados com o objetivo de analisar a sua identidade profissional. Procurou-se compreender a natureza das atribuições da Inspeção Escolar, e refletir sobre as formas em que poderia ser inserida, na atual política de resultados. As reformas dos serviços de inspeção realizados em diversos países da União Europeia, tais como França, Bélgica, Portugal indicam que a intenção dos governos ao realizá-las foi associa-la aos objetivos mais amplos dos Estados centrais, de controle dos resultados

---

<sup>44</sup> L'inspection Générale de l' Administration de l' Éducation Nationale et de la Recherche - IGEN. Disponível em [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr), consulta em 12 de julho de 2010.

educacionais. Tais reformas se constituem em exemplos de contextos de regulação educacional, em que se modifica o papel do Estado na condução das políticas públicas.

### CAPÍTULO 3

## FORJANDO UM NOVO MODELO OU CONSERVANDO IDEIAS? O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

#### LUZ PRÓPRIA

Os sonhos têm luz própria, uma luz que não vem de nenhum sol, de nenhuma lua, de nenhum foco. Está em toda parte. Na próxima vez que sonhares, procura ver se o teu vulto projeta alguma sombra. E se a tua imagem se reflete nalgum espelho. Tolice minha! Nos salões dos sonhos nunca há espelhos....

Mário Quintana

Caderno H

1973

### Introdução

Desde o final do último século até o presente, muito se tem discutido sobre as mudanças nos papéis do Estado e a prestação dos serviços públicos, em uma grande variedade de contextos. As discussões se centram sobre temas diversos como a centralização/descentralização do Estado, o esgotamento da capacidade de governar, as políticas públicas sociais e setoriais, que buscam o atendimento prioritário aos mais necessitados, devido à escassez de recursos, a procura de indicadores de equidade, e de eficácia em avaliação dos resultados, a focalização das políticas sociais, a privatização dos serviços públicos, e outros.

Neste capítulo intitulado, “Forjando um novo modelo ou conservando ideias? O Choque de Gestão em Minas Gerais e a Regulação das políticas educacionais”, é apresentada a proposta de reforma do Estado do programa de governo “Choque de Gestão”, prevendo a modernização da administração, a racionalização de gastos, o monitoramento e avaliação das ações e dos resultados das intervenções governamentais. Uma questão a ser investigada neste capítulo é se este programa de governo apresenta-se como totalmente inovador em seu conteúdo, ou se incorpora proposta já definida em outros programas de governos anteriores.

Nesta etapa foram realizados levantamentos *in loco* e análise documental, a partir das legislações e documentos constituintes do programa do governo, e consultas aos portais eletrônicos das Secretarias de Educação e do Planejamento, e da Assembleia Legislativa do Estado, bem como estudo de referencial bibliográfico sobre o tema, com o propósito de analisar o papel do Estado de Minas Gerais no marco das políticas de regulação dos serviços de educação. A premissa aqui entendida é que o Estado é uma instância de regulação de

formas legítimas de ação política e econômica, mas que esses modos de ação atuam sobre as disposições, sensibilidades e consciência dos atores<sup>45</sup>, permitindo-lhes serem sujeitos, e reagirem a essas ações. As pessoas não estão apenas sujeitas às ações do Estado, ao jogo de forças, mas também interveem como atores e sujeitos das suas condutas. A suposição é que as pessoas, em função da convivência social, exercem papéis, mediam as relações nas mudanças sociais. O termo regulação aplica-se aqui, tanto no sentido de expressar o modo de atuação do Estado, no exercício da coordenação, controle e influência sobre o sistema social educativo, como também, ao (re) ajustamento, decorrente das diversas ações das pessoas envolvidas neste processo.

Entende-se, desta forma, que podem ocorrer diferenças entre os interesses do Estado como uma instância de regulação e as lógicas de ação dos integrantes do sistema. A consequência seria a relativização do papel do Estado, embora se reconheça a evidência da sua atuação no campo das políticas públicas, seu papel na regulação, quanto à definição e coordenação das ações.

### **O programa de governo “Choque de Gestão”**

O governo atual do Estado de Minas Gerais, em sua primeira gestão (2003 a 2006), afirmando ter encontrado grave crise fiscal e administrativa, herdada da gestão anterior, Itamar Franco (1998 a 2002), propôs um programa de governo, denominado “Choque de Gestão”<sup>46</sup>, como reforma do Estado, para modernizar a administração, racionalizar gastos, monitorar e avaliar, de forma mais eficaz, as ações e os resultados das intervenções governamentais. O governo declarou, no início de seu programa, a intenção de retomar a interlocução internacional com os agentes internacionais de financiamento, Banco Mundial - BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD e para tal fim propôs os necessários saneamentos das contas públicas, corte de gastos e despesas, de acordo com os documentos analisados.

Segundo o artigo publicado no jornal *Gazeta Mercantil*, em 26/08/2008, escrito por *John Briscoe*, então diretor do BM, chamado a participar da primeira geração do Choque de

---

<sup>45</sup> A noção de “ator” é aqui considerada como um agrupamento social em um determinado contexto. Não se trata da concepção de ator na perspectiva da teoria estrutural.

<sup>46</sup> O plano de Reforma do Estado é denominado “Choque de Gestão”, sendo constituído por ações de otimização de processos e modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado, avaliação de desempenho individual e institucional. Tem o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante reorganização e modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. Disponível em [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)

Gestão, o Banco Mundial atendeu ao pedido do governo mineiro, com um empréstimo para políticas de desenvolvimento, no valor de US\$ 170 milhões, que visava apoiar a estabilidade fiscal, a reforma do setor público e o aprimoramento do setor privado. Conforme as palavras de Briscoe:

Iniciava-se aí uma parceria resolva entre Minas Gerais e o Banco Mundial. O governador apresentou ao Banco Mundial seu plano para o segundo mandato, cujo núcleo duro consistia em aprofundar o choque de gestão nos setores de transporte, saúde e educação e nos programas de redução de pobreza. Para levar adiante o programa, ele nos propunha uma nova e desafiadora parceria. Os melhores especialistas em gestão pública do Banco Mundial foram reunidos para trabalhar em conjunto com a equipe do governo de Minas em um projeto que terá profundo impacto positivo nas futuras gerações de mineiros. Após nove meses, o resultado dessa parceria do Banco Mundial e Minas Gerais consolidou-se agora nesse novo empréstimo de US\$ 976 milhões, um aporte com enfoque multi-setorial que combina apoio financeiro e assistência técnica. (Jornal Gazeta Mercantil, publicado em 26/08/2008).

Entre as metas estabelecidas entre o Banco Mundial e o Governo de Minas, as que se referem à educação, estão expressas no último acordo:

- “Cem por cento dos alunos lendo e escrevendo aos 8 anos de idade até o final do governo.
- Melhoria e Expansão do Ensino Médio.
- Aluno de Tempo Integral no Ensino Fundamental”.

Após a abertura dos debates políticos da década de 1980, diversos estados da federação construíram e implementaram suas próprias experiências de reforma ou modernização administrativa. Esse movimento foi impulsionado pelo modelo proposto pelo governo federal, com o Plano Diretor de Reforma Administrativa - PDRE do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, da década de 1990. O desenho da reforma administrativa nessa época buscou uma visão integrada da administração pública, abrangendo o aparato legal e normativo, o processo de gestão, a cultura e o comportamento dos servidores públicos e gerentes. O Plano Diretor estabeleceu diretrizes e objetivos em longo prazo, estratégias, e delineou um modelo institucional para a reorganização da administração pública. Em linhas gerais, a estrutura das ações procurou abranger a remoção de obstáculos legais e normativos, a revisão das funções e estrutura do Estado, a introdução de ferramentas de gestão e controle gerenciais, a flexibilização do regime jurídico dos servidores. Uma nova política de recursos humanos, prevendo redução de despesas com

peçoal, e novas tecnologias de informação nos procedimentos administrativos, bem como políticas de informação e transparência das medidas, são também previstas. As políticas de ajuste da década de 1990 fazem, portanto, parte de um movimento, que se desenvolve no contexto da globalização produtiva e financeira do capital, que incorpora os países em desenvolvimento, como o Brasil.

As reformas da administração pública deste período compreendem, segundo Gandini e Riscal (2002, p.39), movimentos para solucionar questões de políticas fiscais, ociosidade de serviços públicos, e excessiva burocratização dos serviços administrativos. São reformas feitas no sentido de atender exigências de organismos internacionais de financiamento, e demandas de organizações sociais. Tais demandas e pressões definem a necessidade de uma reestruturação e adequação dos serviços governamentais e a modernização do aparelho estatal. Segundo as autoras, o atendimento às necessidades sociais é denominado na reforma do Estado do período, como “interesse público”. Concebe-se assim, um setor público não estatal, com uma capacidade gerencial específica, no propósito de uma gestão por resultados, visando administrar os conflitos e tensões sociais. O campo da qualidade dos serviços torna-se o foco da gestão, transformando os cidadãos em clientes dos serviços públicos.

O enfoque gerencial na proposição das políticas públicas pressupõe, portanto, que a discussão sobre os meios não deva suplantiar os fins e desta forma as estratégias para a obtenção dos resultados tornam-se o foco das atenções. Os problemas sociais mais amplos passam a não representar o alvo das intenções governamentais, ficando a participação dos envolvidos, centrada nas metas e números estabelecidos. O trabalho é permeado por um discurso tecnicista, e o debate sobre as bases políticas da ação pública se vê privado de significado. Os termos empreendedorismo, eficácia, efetividade e eficiência, qualidade, e tantos outros oriundos da administração de empresas no setor privado, passam a fazer parte do vocabulário comum no setor público, e a nortear as ações dos órgãos e setores do Estado. Nessa concepção gerencial, há um enfoque *top down* em relação às decisões, que são vistas de cima, sem participação “efetiva e real” dos envolvidos. Os interesses contemplados referem-se àqueles das empresas, e não aos interesses daqueles que nela trabalham.

Bruno (2003, p.35), tratando das teorias da administração, considera que existem hoje outros parâmetros de ação gerencial das empresas. As práticas de motivação, cooperação, e integração é que dirigem as condutas gerenciais, em um controle da ação coletiva. A acepção de “mudança como possibilidade adaptativa” é altamente valorizada, e alicerçada na ideia que o mundo muda (ambiente externo muito instável). A busca da integração na empresa considera Bruno (2003), leva à diversificação dos mecanismos de

controle, através dos quais se desenvolvem políticas de prevenção de conflitos e construção de consenso. Afirma Bruno:

as técnicas de controle e alterações comportamentais voltadas para o quadro gerencial e técnico como o desenvolvimento de equipes de trabalho, análise transacional, reuniões de confrontação, tratamento do conflito intergrupar, desenvolveram-se e prosperaram, assim como o treinamento de habilidades no relacionamento interpessoal. O objetivo é, sobretudo, integrar as necessidades e expectativas dos gestores individualmente considerados, com os objetivos da organização, adaptando-os às necessidades de mudança, aumentando a sua eficiência e identificação/lealdade à empresa. (BRUNO, 2003, p 35 e 36).

A repressão ao conflito intergrupar é disseminada no seio das empresas, também entre os demais atores sociais, funcionários e técnicos, mas por meio do emprego de estratégias, que parecem centrar sua atenção no desenvolvimento das habilidades de relacionamento intra e interpessoal, para um melhor ambiente de trabalho, quando na realidade o que se busca, é a integração dos indivíduos às empresas, com o foco no crescimento dos resultados do trabalho. O que está em jogo nesse caso, são os interesses da empresa, e não os interesses e necessidades dos que nelas trabalham.

### **O contexto político/econômico da sua gênese**

Muitas ações, oriundas do meio gerencial privado, vão ser incluídas no contexto das propostas do programa “Choque de Gestão”, como se vê, principalmente nas linhas do ajustamento das instituições e pessoas aos objetivos do governo, como as previstas nos sistemas de avaliação de desempenho individual - ADI e nas avaliações institucionais.

O que se observa, ao analisar a relação dos antecedentes do “Choque de Gestão”, é que o programa apresenta iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em decorrência de experiências propostas ou implementadas no governo federal, ou nos demais estados. Estas inovações se deram tanto no campo do planejamento – ação, quanto no campo da gestão – buscando-se instrumentos de gestão por resultados. Nas medidas que buscam o alinhamento das pessoas e das organizações aos resultados do governo, pode-se observar que, além de estarem presentes as estratégias características do setor privado, ocorre todo um trabalho de convencimento da gestão pública, pela adesão às ações. Esta adesão é denominada pelo governo estadual de alinhamento, e o pressuposto do governo é que venha a ocorrer por parte dos órgãos e pessoas do sistema. A questão é saber, se nas ações previstas, os interesses dos

atores sociais, no caso - professores, diretores, inspetores e demais trabalhadores da educação, estão contemplados.

O Programa Choque de Gestão pode ser compreendido, como um plano de ação de governo, que se inicia em 2002, durante o processo eleitoral para eleição do governador em Minas Gerais. Nesta data, um dos temas centrais de campanha e do debate do então candidato Aécio Neves foi a expressão-conceito: “**Choque de Gestão**”, a qual foi apresentada e detalhada no seu Plano de Governo: “Prosperidade - A face humana do desenvolvimento”, cuja coordenação coube ao Professor Antônio Augusto Junho Anastasia, que atualmente, é o vice-governador.

Durante toda a implantação do programa, o governo do Estado contou com os serviços de consultoria em gestão empresarial do Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG, coordenado pelo consultor em gestão, ex-professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Dr. Vicente Falconi. A consultoria do INDG surgiu a partir dos trabalhos iniciados na década de 1990 na Fundação Cristiano Ottoni, da Faculdade de Engenharia da UFMG, onde atuava o professor Vicente Falconi. Devido às questões jurídicas, ocorreu a desvinculação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. A Fundação Cristiano Ottoni mudou a razão social, transformando - se em uma das maiores empresas de consultoria do país: Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG. Trata-se de uma grande empresa de prestação de serviços em gestão empresarial, atuando em todo o Brasil e também no exterior.

De acordo com notícias publicadas e em entrevista com o citado consultor, o problema do déficit fiscal em Minas Gerais, foi atacado em duas frentes:

A primeira frente foi o combate ao desequilíbrio fiscal. O Estado estava numa situação muito ruim, com 12% de déficit nominal nas contas públicas (o déficit nominal é a diferença entre tudo o que o governo arrecada e tudo o que gasta, incluindo o pagamento de juros das dívidas). O Brasil todo tem em torno de 3% de déficit nominal. O que fizemos, então? Combatemos a sonegação. Hoje, o pessoal do governo treinado por nós já consegue um acréscimo de receita da ordem de 7%. Isso deixou o Estado numa posição formidável, com mais de 800 frentes de obras e superávit. A segunda frente refere-se à redução de despesas. No início de nosso trabalho, em 2002, abrimos a possibilidade de R\$ 1 bilhão em cortes, mas conseguimos cerca de R\$ 500 milhões. (Revista Época on line. Site: [www.revistaepoca.globo.com](http://www.revistaepoca.globo.com). edição nº 444- de 20/11/2006. Consulta realizada em 12/06/2008).

Segundo a INDG, o grande argumento para convencer qualquer um da necessidade de mudança é o resultado final em termos de ganhos por produtividade. O trabalho de consultoria no governo de Minas Gerais, iniciado em 2003, quando o Estado tinha um rombo



de 2,1 bilhões de reais no orçamento, resultou em déficit zero, declara Renata Vilhena<sup>47</sup>, então Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais: *“os funcionários viram um enorme benefício em simplificar os processos e receber um prêmio por bons resultados. Vamos renovar o contrato com a consultoria INDG para iniciar a segunda fase do choque de gestão.”*(Reportagem de 09/02/2007: *“O Choque de Gestão é com ele.”* [www.portalexame.com.br](http://www.portalexame.com.br) . Consulta realizada em 11 de setembro de 2008).

Em 2002 o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG concluiu um documento denominado: *“Minas Gerais no século XXI”*,<sup>48</sup> que representa um extenso diagnóstico dos diversos segmentos da sociedade e da economia do Estado, bem como proposição de soluções de desenvolvimento. O documento é composto de 10 volumes, um dos quais dedicado exclusivamente ao setor público. Nesse volume, *“Transformando o Poder Público: a busca da eficácia”* é feita uma análise das disfuncionalidades das finanças públicas e da crise fiscal do Estado de Minas Gerais. Afirma-se no documento que a situação de desequilíbrio fiscal precisa ser superada. E para este fim é apresentada, com propostas de ação bem detalhadas, a necessidade de um choque de gestão, como um imperativo de uma gestão pública eficiente e eficaz.

Segundo Cunha Junior (2004, p.6) e nos documentos analisados neste estudo,<sup>49</sup> algumas situações indicaram à nova equipe, a inoperância da gestão anterior:

- em 1º de janeiro de 2003, o Governador empossado encontrou a seguinte situação:
- débitos com fornecedores por volta de 5 (cinco) bilhões de reais; verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais; precatórios; orçamento para 2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas;
- além disso, a vinculação de despesas (pessoal, serviço da dívida, saúde, educação, PASEP, e fundo de amparo à pesquisa) era superior aos recursos financeiros disponíveis, onde, somente a folha de pagamento consumia cerca de 74% da receita;

<sup>47</sup> Vilhena, graduada em estatística pela UFMG, é especialista em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, e servidora de carreira de Secretaria de Planejamento e Gestão, desde 1986. Foi Secretária-Adjunta do Professor Anastasia e assumiu a pasta, quando ele foi empossado no cargo de vice-governador. Vilhena é gerente do *“Projeto Estruturador Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação”*, do Estado de Minas Gerais.

<sup>48</sup> Documento: *“Minas Gerais do século XXI”*, editado pelo BDMG em 2002.

<sup>49</sup> Cunha Júnior, A. P. *“O Governo Matricial em Minas Gerais: implantando o Choque de Gestão”* documento apresentado no IX Congresso Internacional do Conselho Latino Americano de Desenvolvimento – CLAD. Madrid. Espanha. 2004.

- aliada a esta situação econômico-fiscal-financeira a máquina administrativa apresentava-se, com a maioria de seus 280.000 servidores ativos (de uma força de trabalho total aproximada de 400.000 pessoas), em boa parte das áreas de atuação, sem foco, desmotivada, estagnada ou com baixa capacidade resolutiva, segundo relato de documentos consultados na Secretaria de Planejamento e Gestão;

- no caso específico dos servidores, havia carreiras desestruturadas, inclusive na estrutura remuneratória, onde a única variação de remuneração se dava pela concessão de adicionais de tempo de serviço, que por si só provocava um crescimento vegetativo significativo da folha de pagamento”. (CUNHA JUNIOR, 2004. p.6)

Neste contexto, estava mais que evidente, segundo o novo governo, a necessidade já detectada no Plano, apresentado na fase de transição, e também no diagnóstico do BDMG, de se atuar em duas dimensões: “Ajuste à Realidade” e “Inovação”.

O “Ajuste à realidade”, segundo Cunha Júnior (2004, p.13), consistiu na ampliação das receitas, na redução das despesas, no contingenciamento orçamentário e financeiro, no levantamento de informações e de potencialidades de racionalização do gasto público, na priorização da alocação de recursos para o primeiro exercício, na implementação, integração e aperfeiçoamento de sistemas corporativos, no aumento de controle da folha de pagamento e seu crescimento vegetativo, e em uma reforma administrativa vigorosa. A dimensão “Inovação” estabeleceu um novo marco legal para a construção de uma administração pública estadual, focada em resultados para a sociedade, com controle, participação social e transparência. A base deste novo modelo seria o alinhamento da visão de futuro aos objetivos e às prioridades do programa “Choque de Gestão”.

As reformas do Estado, integradas ao movimento de ajuste da economia, acabam por impulsionar as reformas educacionais, condicionadas pela necessidade de adequação das políticas da educação às mudanças estruturais do capitalismo global. Assim, as políticas educacionais do Estado, no período, constituem-se em mudanças macro-estruturais, que determinam novas relações Estado/comunidades/escola. O que é preconizado nas reformas educacionais, de modo geral, é que os recursos humanos devem ser mais bem preparados para a produção capitalista. A escola vê assim definido o seu papel fundamental, cabendo ao Estado a responsabilidade pela oferta de uma educação de qualidade.

## A eficácia do serviço público em questão

A base deste novo modelo seria o alinhamento da visão de futuro aos objetivos e às prioridades do programa “Choque de Gestão”, como reforma do Estado, considerado pelo governo “não uma simples reforma administrativa, mas um programa que apresenta uma singularidade, e por tal motivo é denominado reforma de segunda geração.” (VILHENA et al, 2006 p. 25). O programa compõe-se de um conjunto de políticas de gestão pública no Estado de Minas Gerais, para o período inicial de 2003 a 2006 e posteriormente 2007 a 2010.

Os aspectos que o destacam, de acordo com seus criadores, são:

Trata-se de um programa de segunda geração, no início do século XXI, que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, em uma geração de resultados acordados entre o governo e os órgãos que o integram, o mercado e o terceiro setor, compreendido este último, como a população atendida pelos serviços públicos... As reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar, de forma integrada à responsabilidade fiscal e aos ganhos de eficiência - que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas. (VILHENA et al., 2006 p.27)

O termo governança social<sup>50</sup> é utilizado na descrição do programa, no sentido de uma geração concertada de resultados entre o Estado, o mercado e o terceiro setor. Diz o texto: “A governança social depende de um equilíbrio (de capacidades e poder) entre as esferas do Estado (domínio dos políticos e burocratas), do mercado (domínio dos investidores e consumidores), e do terceiro setor, representado pelo domínio dos cidadãos organizados em torno dos seus interesses, mais públicos ou particularísticos, em diferentes extensões”. (VILHENA et al, 2006 p.27).

Ao falar da governança social, a equipe técnica do governo, responsável pela implementação do Choque de Gestão, considera como o terceiro setor: “os cidadãos organizados em torno dos seus interesses. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio da causa, do valor, e, portanto pressupõe a existência de iniciativas comunitárias e cidadãs, as quais devem ser manifestas”. (VILHENA et al, 2006, p.27).

Esta manifestação em termos populares, entretanto, não é aparente, ou se o é, não chega a deixar as suas marcas bem visíveis na mídia, e em outros meios de divulgação. O estilo tecnocrático da gestão advoga um paradigma de participação social, que em princípio, parece não estar presente nas decisões políticas no programa de governo em Minas Gerais.

---

<sup>50</sup> A autora cita Clauss Offe, (1988), ao falar do tema da governança social.

O Choque de Gestão apresenta ainda, segundo Cunha Júnior (2004, p.7):

“atributos originais, como a adequação institucional voltada para o desenvolvimento, e uma perspectiva integradora de políticas.”... “O Choque de Gestão é concebido como um programa de planejamento de abordagem dual, compreendendo: medidas estratégicas a curto e médio prazo – período 2003 a 2006 e 2007 a 2010, respectivamente, e um planejamento em longo prazo, que foi denominado A construção estratégica de longo prazo: Minas Gerais - 2004 a 2020, dentro do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- PMDI”. (CUNHA JUNIOR, 2004 p.7)

Ao analisar o programa “Choque de Gestão”, devem ser analisadas as reformas do Estado de décadas anteriores e seus resultados, que, pelo que descrevem Gandini e Riscal (2002, p. 38), compreendem uma administração pública, disposta a redimensionar os parâmetros fiscais, a carga tributária, e a remodelação dos agentes prestadores dos serviços públicos. O Estado, segundo as autoras, apresentava proposta de intervenção no sentido de adequar as demandas sociais aos resultados da política econômica, conciliando-as aos imperativos de crescimento, modernização, tecnologia e produtividade. Pelo entendimento do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE, do Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, a modernização da gestão contempla:

- a autonomia gerencial, com a flexibilidade de gestão, o alcance de resultados, sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade;
- a reorientação dos mecanismos de controle, no caso de procedimentos para resultados;
- o foco no cidadão ao invés de uma administração auto-referida e, finalmente;
- o controle social com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e o controle por parte do cidadão (PDRE-MARE, 1995).

Um dos pressupostos dos projetos elaborados e implantados pelo Ministério da Administração e Reforma - MARE, em 1995, era a reconstrução do Estado desenvolvimentista para regulador e promotor de desenvolvimento. A descentralização da gestão e a sua modernização permitiriam, dessa forma, o efetivo cumprimento das suas funções.

As atuais equipes técnicas do governo estadual de Minas Gerais, responsáveis pela implantação das políticas públicas, inseridas no programa de governo “Choque de Gestão”,

afirmam, ao analisar as reformas de 1990, que elas devem ser consideradas como reformas de primeira geração, pois não alinhavam meios e fins, e se posicionavam mais na perspectiva dos recursos. Para que as políticas de gestão logrem êxito, três perspectivas devem ser contempladas, segundo os técnicos do governo atual: gestão para resultados (institucionais e individuais), melhoria dos processos (gestão dos programas e pessoas) e racionalização dos recursos.

O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 - PDRE é considerado por Vilhena et al., (2006, p.42) como voltado para os meios, e não como um programa de busca de desenvolvimento. No programa de governo atual, informa a autora, contempla-se a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de promover inovações gerenciais. O governo aproveita assim as lições do passado, mas informa que procura combinar elementos de ajuste fiscal, que chama de medidas duras e necessárias, próprias da primeira geração, com as medidas ditas de segunda geração, ou seja, um plano estratégico orientado para o desenvolvimento.

As grandes diretrizes do programa Choque de Gestão compreendem:

- “do Estado provedor para o Estado regulador e promotor”;
- “da gestão pública burocrática para a gestão pública gerencial”;
- “da gestão de pessoas pelo controle, para o comprometimento e alinhamento”.

(VILHENA et al., 2006 p.49)

A primeira etapa do programa “Choque de Gestão”, período 2003 a 2006, enquadrada no enfoque do Ajuste à Realidade, teve, segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão, os seguintes objetivos:

- déficit zero, em relação às despesas sobre receitas;
- reorganização institucional;
- gestão estratégica da relação carteira de recursos e projetos em desenvolvimento;
- pagamento salarial por desempenho, abrangendo o “Acordo de Resultados”, o Adicional de Desempenho e o o Prêmio por Produtividade;
- política remuneratória vinculada ao acréscimo da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias – ICMS. (CUNHA JUNIOR, 2004 p.6)

Noman (2006, p.301), que à época da implantação do programa, era Secretário da Fazenda do Estado de Minas Gerais, discorrendo sobre as políticas de desenvolvimento em implantação, e que para ele se constituem em uma singularidade, declara que, para implantá-las, fez-se necessário equacionar a questão fiscal, adotar medidas estruturantes e emergenciais para obter o equilíbrio de contas, e a gestão financeira permanente do fluxo de caixa. Desta forma, a Secretaria da Fazenda realiza monitoramento constante dos recursos para investimentos e custeio, adequando-os às receitas de impostos. Tais decisões consistem em intervenções, que provocam significativas contenções e na adoção de uma estrutura organizacional mais enxuta, em um enxugamento do Estado. O comprometimento da receita corrente líquida com a despesa de pessoal do poder executivo, conforme os critérios de apuração da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, caiu de 61,7% para 53,7% em 2003, estando atualmente, segundo declaração do próprio governo, em 49,7%. Essa responsabilidade fiscal contribuiu para o enquadramento do Estado nos limites exigidos pela respectiva Lei, de despesa de pessoal, redução de pagamento de juros e encargos da dívida com a União. Representam as medidas econômicas reguladoras, que foram e que estão sendo realizadas com a finalidade de se obter o chamado equilíbrio das finanças públicas.

Assim, em relação ao alcance dos resultados do plano de governo, estão conquistados, de acordo a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG:

- (1) o equilíbrio das contas públicas, após déficit de R\$ 1,3 bilhões em 2001;
- (2) o aumento da arrecadação do ICMS, superando a média do país e crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, em 2006, também superando a média do Brasil;
- (3) a redução do tamanho do Estado e redução das despesas de custeio;
- (4) a implementação e desenvolvimento dos programas propostos;
- (5) a reformulação da estrutura administrativa do poder executivo do Estado. (CUNHA JÚNIOR, 2004 p.8)

A base deste novo modelo é o alinhamento à visão de futuro, aos objetivos e prioridades, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e pelo Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, dos órgãos e entidades, que compõem o governo e, destes, dos servidores públicos. Ainda, em paralelo às inovações, o modelo compreende a

implementação de um processo permanente, contínuo e crescente de racionalização de serviços administrativos e a introdução de um novo patamar tecnológico de gestão de processos e informações e relacionamento com a sociedade, que é denominado pelos seus executores, de programa de “*governança social*”. Na área educacional, as ações do programa “Choque de Gestão” apresentam, como já foi visto, similaridade às propostas pelo governo do Estado na década de 1990, com o programa Pró-Qualidade, de vigência 1991 a 1998, na organização e gestão da educação pública, em Minas Gerais. As reformas educacionais do governo do Estado tinham, segundo a descrição dos documentos da época, a preocupação com a qualidade do ensino, procurando garantir o ingresso e permanência do aluno, com êxito, na educação básica. As ações estratégicas da SEEMG, à época, priorizavam a gestão escolar, reforçando a autonomia da escola e procuravam descentralizar atividades e serviços para os órgãos regionais – SRE. A adoção dos pressupostos da gerência da qualidade total, na administração das escolas enfatiza a gestão por resultados, como na atualidade. A gestão escolar, em tal enfoque, torna-se similar à empresarial, sendo o gestor, visto como gerente e responsável pelos resultados, na busca da redução dos índices de repetência e evasão escolar. O governo atual retoma as ações do passado, transforma-as em políticas de governo, e as contextualiza dentro das políticas educacionais do Estado, como a busca de um melhor atendimento à população escolar, no ensino regular.

### **Governabilidade \ Governança \ Ação Pública**

As medidas de austeridade econômica e as medidas administrativas dos governos, que têm por objetivo a racionalização dos serviços e o controle de gastos, devem ser analisadas com maior profundidade, pois, segundo Diniz (1997, p.39), as crises fiscais têm raízes profundas, razão pela qual não podem ser reduzidas a um fenômeno conjuntural. O lento desgaste da matriz político-institucional situa-se entre os fundamentos estruturais das crises do Estado.

As ações do atual programa de governo, que compõem o “Choque de Gestão”, em execução no Estado de Minas Gerais, são definidas pelo próprio governo, como necessidade de maior eficácia, eficiência e rapidez na administração. Neste ponto, torna-se importante colocar a seguinte questão: as ações estatais do governo em Minas Gerais, caracterizadas pela “estabilidade econômica” e pelo “êxito no atendimento às demandas”, bem

como “austeridade fiscal”, conforme o atual vice-governador, Professor Anastásia declara<sup>51</sup> poderiam ser realmente definidas como *governança social*? Ou as ações do governo atual poderiam ser definidas como “recurso ao estilo tecnocrático de gestão, enclausuramento burocrático das decisões, centralização regulatória do Estado (...), controlado por círculos de especialistas?” (DINIZ, 1997, p.37 a 43...).

Capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos andam sempre juntos, como afirma Diniz (1997 p.41). Samuel Huntington (1968, p.112) considera a governabilidade como o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e a sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas ante a pouca capacidade de atendimento causaria a ingovernabilidade, traduzida como a incapacidade dos governos e a ineficácia na condução dos serviços públicos. Em 1975, focalizando o estudo da economia norte-americana, ele analisa a questão da governabilidade.

Em seu livro “*The crisis of democracy - report on the governability of democracies to the trilateral commission*”, de 1975, Samuel Huntington considera, em sua conclusão, nas páginas 113 a 115:

...Al Smith certa vez observou que o único remédio para democracia é mais democracia. Nossa análise sugere que aplicando tal remédio no tempo atual seria acrescentar fogo às chamas. O problema de governança, nos USA, hoje, vêm de um “excesso de democracia”. Além disso, permanece o perigo de sobrecarregar o sistema político com demandas que ampliam suas funções e debilitam seu perfil de autoridade. ... Menos marginalidade de alguns grupos precisa ser substituída por mais alta limitação de todos os grupos....Para evitar as conseqüências danosas da onda e para restabelecer o balanço entre a vitalidade e a governabilidade no sistema democrático, faz-se necessário este desenvolvimento, contemplando combinação de diferentes princípios rígidos de governo, em sua constituição. ( HUNTINGTON, 1975, pp. 113 a 115).

Huntington (1975, p.115) considera que um correto funcionamento dos sistemas políticos de governo, resultaria de um equilíbrio entre as demandas (input, agregação de interesses) e as instituições do governo responsáveis pela formulação e implementação de políticas. Se o excesso de demandas cria a erosão da capacidade do governo em administrá-las, a solução estaria em contê-las, reforçando a autoridade estatal, e a resposta seria o recurso à racionalidade técnico-administrativa. Trata-se de uma dimensão tecnicista, contida na noção de governabilidade.

O termo “governabilidade” refere-se, segundo Diniz (1997, p.33), às condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como a forma de governo, a repartição do poder, o sistema eleitoral, os partidos políticos e outras. Para a autora o conceito de governabilidade não tem uma forma incompatível com o

<sup>51</sup> Jornal O estado de Minas, reportagem publicada dia 13 de janeiro de 2007.



funcionamento de formas mais participativas de governo democrático, como poderia se supor, a partir dos conceitos comumente utilizados. Considera Diniz (1997) que se requer um aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil. Nesse caso, devem ser formuladas estratégias de alianças voltadas para a incorporação política.

Assim, o conceito tem sido trabalhado, em época mais recente, pela análise da sua conexão ao processo de formulação de políticas, em contextos democráticos. (DINIZ, 1997, p.42). Nessa nuance, devem ser levadas em consideração as dimensões da diagnose de problemas críticos para a formulação de políticas, a capacidade governamental de gerir meios e recursos necessários à sua execução e a dimensão do processo de implementação, prevendo-se uma capacidade de administrar as dificuldades encontradas, quando da prática da intervenção planejada. Diniz (1997) informa que, o êxito das estratégias de governo vai depender, neste enfoque, dos meios políticos de execução, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros do Estado. O consentimento dos grupos envolvidos torna-se um elemento crucial da eficácia das políticas. A análise das novas formas de gestão, com maior envolvimento dos atores participantes, é relevante para a eficiência, além da questão técnica.

Ao se analisar a capacidade do Estado, na implementação das políticas, o termo “governança”, originado do inglês *governance*, tem sido empregado por muitos autores, sendo mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural. (DINIZ, 1997 p.35). O termo foi construído em oposição ao termo “governabilidade”, devido à concepção estatal da política, contida no conceito. O emprego do termo “governança” tem sido amplamente crescente. O seu uso vincula-se à probabilidade normativa de “bom governo”, no sentido da participação, da eficiência e da inovação. “Governança”, quando empregado para designar um sistema de governo, refere-se a uma associação entre a capacidade governamental abrangente (financeira, técnica e administrativa) de praticar políticas, mas compreendendo o envolvimento e participação da sociedade. Abrange as dimensões sociais e políticas da gestão pública. O termo governança é empregado para designar as condições que garantem um estado eficiente. Refere-se assim a três aspectos essenciais, que são:

- a capacidade de comando, definida como assumir a direção do processo de produção de políticas;
- a capacidade de coordenação, entendida como a integração entre as diferentes áreas do governo;

- a capacidade de implementação, ou seja a mobilização dos recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à consecução das decisões (DINIZ,1997, p.36).

Quando se considera a dimensão da coordenação, a lógica dos interesses em jogo fica submetida a um sistema, que compatibilize diferentes visões. Cabe então administrar os conflitos, de forma eficiente, através de processos de negociação, segundo a autora, pela compatibilização das demandas com a racionalidade do governo, definida em função de um projeto coletivo. Para Diniz (1997, p.37), faz-se necessário definir novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. É uma mudança de enfoque, para ampliar as condições de eficácia governamental. Refere-se à administração de um Estado com maior flexibilidade, descentralizando funções e transferindo responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle. A autora fala aqui da necessidade de um corpo técnico de alto nível, e reforço do sistema “meritocrático” como condições para garantir o caráter público do Estado. Fala também das condições de sustentabilidade política das decisões e transparência das decisões. As reformas do Estado devem, segundo Diniz, (1997, p.45) ser executadas em conexão com a dinâmica dos interesses sociais.

Em relação ao tema dos interesses sociais, Offe (1995, p.208), ao tratar da racionalidade política no sistema de representação de interesses, considera que, sob condições de baixa institucionalização dos grupos de interesse, as demandas são aceitas do ponto de vista de quem faz a política. O padrão de racionalidade política seria atender a um maior número de demandas, dentro dos limites dos recursos fiscais e outros, calculando as razões custo-benefício, com a utilização de métodos de planejamento orçamentário e indicadores sociais, de modo a satisfazer o máximo de interesses, o que requer o aumento da efetividade e eficiência do uso governamental dos recursos.

A questão, nesse caso, é saber quando e em que circunstâncias haveria a baixa institucionalização dos grupos de interesse. Offe (1995, p.209) considera que é fundamental o *status* político – institucional da organização do grupo de interesse, conferido pelas políticas públicas. A representação de interesses tende a tornar-se mais uma variável dependente da decisão pública em relação à política. A sua baixa institucionalização ocorreria então, a partir do pouco *status político*, conferido ao grupo de interesse. Nesse caso, as demandas são aceitas como dadas, isto é, do ponto de vista de quem faz a política. Se os recursos são considerados insuficientes, portanto, a racionalidade política procuraria manter os resultados em um nível

constante, razoável e suportável, canalizando as demandas de forma a torná-las compatíveis aos recursos disponíveis. Diz Offe (1995 p.209): *“Aqui o modelo de uma ‘boa’ política, para colocar de forma mais simples, é não satisfazer demandas, mas dar-lhes uma forma e canalizá-las de modo a torná-las possíveis de serem satisfeitas”*.

Ao apresentar a questão da organização dos grupos de interesse, Offe (1995, p.212) propõe três níveis de análise: a) a vontade, isto é, o sentimento de identidade coletiva que dá origem ao grupo de interesse; b) o nível da 'estrutura de oportunidades' sócio-econômicas, dentro do qual um grupo surge e atua; e c) o nível das formas e práticas institucionais proporcionadas a esses grupos de interesse pelo sistema político. Offe (1995) considera que aqueles que fazem as políticas não têm muito controle sobre a intensidade e o conteúdo das reivindicações, que são formuladas no processo político. Esse fato levaria, segundo Offe (1995), ao não atendimento das necessidades. O padrão de racionalidade política é o uso da técnica como instrumento de gestão. O autor está tratando, nesse texto, das transformações contemporâneas do trabalho e da política da Alemanha, na década de 1930.

A racionalidade técnica pode, portanto, estar presente no caso das políticas públicas em Minas Gerais, se for considerada a limitação dos recursos, em face do ajuste fiscal, aliado à questão da responsabilidade fiscal e dos ganhos de eficiência na condução das políticas. As contenções, em termos de reajustes salariais dos professores, ao longo do tempo, poderiam ser entendidas nessa lógica.

Delvaux (2007, p.61), ao tratar do conceito de governança, considera necessário analisar a relativização do papel do Estado e a necessidade de maior atenção aos atores locais. Segundo o autor viria a ocorrer a ampliação do campo de ação, a variedade de atores públicos e privados em uma rede de interdependência, implicando em diferentes níveis de atuação e por tal motivo surge a necessidade de uma via mais horizontal e circular na concepção de políticas públicas.

Delvaux (2007, p.62) considera que a noção de governança pode ser definida como um processo de coordenação das ações dos atores, dos grupos sociais e das instituições, tendo em vista atender objetivos definidos e discutidos coletivamente. Na literatura sobre o tema “políticas públicas educacionais”, o conceito de governança tem sido hoje amplamente utilizado, como uma nova forma de governar, um modo não hierárquico, onde as organizações formais participam da formulação e implementação das políticas. O termo abre uma concepção mais restritiva das políticas públicas, e não contribui muito aos estudos teóricos, porque oferece poucas ferramentas aos pesquisadores, para lhes permitir tomar distância das

categorias ditas cognitivas, mas que não se inserem nos estudos científicos.

Na teoria econômica e nas ciências políticas, o termo governança aparece em um enfoque pragmático, para explicar os processos supra-estatais de “globalização”, “internacionalização”, e infra-estatais de “descentralização”, “participação social”. O uso do termo tem, segundo Delvaux (2007 p.63), duas fontes: O Banco Mundial e a Terceira Via Britânica.

O Banco Mundial emprega o termo governança para justificar a ajuda técnica e financeira, que não poderia mais se sujeitar às burocracias nacionais. O BM define a governança como uma “visão nova e salutar” de conduzir as políticas públicas, permitindo trabalhar diretamente com as organizações sociais e com os governos, em um novo enfoque gerencialista. A Terceira Via Britânica utiliza o conceito de governança, apoiando-se nos estudos de Anthony Giddens, como a necessidade de re - hierarquizar as prioridades do Estado, presas em sua falência, em decorrência da sua ingovernabilidade. Aparece aqui, então, a ideia de se colocar em ordem, tanto interna como externamente, as prioridades políticas. Implícito aqui está também a ideia de um enfoque gerencial entre as duas lógicas, em suas relações: o mercado e o estado.

No relatório do projeto Reguleducnetwork, “*Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*”, Maroy (2003, p. 18) questiona se a noção de modo de regulação de controle não estaria bem próxima daquela noção de formas de “governança”. O sentido do termo “governança”, segundo Maroy, está ligado à intervenção formal do Estado na definição de políticas sociais, econômicas e culturais, mas também a outros enfoques, que valorizam o papel dos atores e sua capacidade de articular suas prioridades e interesses na organização pública da vida econômica e social. Conclui Maroy que os termos “regulação” e “governança” tem evoluído de uma perspectiva centrada no papel exclusivo do Estado, para uma perspectiva centrada sobre o papel dos diferentes atores sociais. Os dois conceitos estão ligados ao mesmo objeto, mas têm histórias e exprimem filiações disciplinares distintas. Segundo Maroy (2003, p. 19), os conceitos têm, portanto, significados e aplicações distintos.

O “Choque de Gestão” é, portanto, definido pelo governo como um programa de governança social, ou uma reforma de Estado de segunda geração, que se baseia no conceito de desenvolvimento aberto, em um contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca o desenvolvimento econômico e o social, atribuindo papel central ao Estado, mas no sentido de se promoverem ações conjuntas com a sociedade. Trata-se, portanto, de uma nova visão de gestão pública, conforme definida pelo Banco Mundial. E,

nesse sentido, era de se esperar que o governo do Estado de Minas Gerais não deixasse de empregar o termo “governança”, para definir o seu modo de atuar em gestão das políticas públicas, em um enfoque gerencial, assumindo-o como um programa inovador, já que as negociações com os organismos internacionais constavam da sua pauta de intenções. Nos pressupostos dos autores aqui revistos, fica evidente a inserção do aspecto da participação sócio-política dos atores nas decisões políticas, na concepção do termo governança.

Torna-se necessário neste ponto, entender de que participação sóciopolítica se fala. A noção de ação pública contempla a ampliação do cenário de atuação e a participação de múltiplos atores na formulação e decisão política. Bobbio (2007, p.213) define três formas, ou níveis de participação política. A primeira, que se pode designar com o termo “presença”, seria a menos intensa, caracterizada por comportamentos passivos ou receptivos, em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma seria a “ativação”, quando o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, atividades que lhe foram confiadas por delegação ou mesmo que ele pode promover. A terceira seria a “participação”, quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. A participação direta ocorre em contextos muito restritos, sendo mais comum a indireta, que se expressa na escolha de pessoas investidas de poder, para tomar decisões.

Segundo Bobbio (2007 p.213), o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, bem informados dos acontecimentos políticos, tendo conhecimento dos principais problemas, capazes de escolher entre as diferentes alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas e indiretas de participação. Pesquisas têm demonstrado, segundo o autor, que a realidade é bem diferente. O grau de informação das pessoas com respeito às questões políticas e sociais é baixo, e o interesse pela participação política se restringe a um número limitado de cidadãos.

A justiça social, como exteriorizada na lei, fundamenta a concepção de igualdade, e de participação social, como direitos. A participação sóciopolítica pressupõe a existência de espaços públicos de convivência, em que muitas vezes o conflito está presente, dada a divergência dos interesses e necessidades, entre os indivíduos. Nesses casos, o grau de organização dos atores sociais, da identificação e agrupamento dos interesses e dos recursos do poder, que esses atores dispõem é fundamental. Exige-se aí um aprendizado político, um amadurecimento político no sentido de uma participação social qualitativa. Esta aprendizagem exige que os indivíduos possam ter contato com os problemas políticos e sociais, com as demandas comunitárias, colocando-as acima das reivindicações particulares. Fica estabelecida uma identidade coletiva, em uma dinâmica que favoreça a formulação de estratégias de

negociação de direitos, pressupondo escolhas. A participação permite a corresponsabilização na formulação de projetos coletivos, na proposição de políticas públicas, que visem o bem-estar social, de forma a tornar a educação pública um bem acessível e que possa cumprir a sua função político-social. É este um grande desafio que se coloca para o Estado nos dias atuais: a manutenção da escola, atendendo os critérios de justiça social. Seria possível ver a escola como espaço de decisão coletiva sobre as questões políticas, enquanto interesses de todos os envolvidos no espaço escolar?

Coraggio (2007, p.103) ao tratar do tema economia social em movimentos políticos e emancipatórios, vê que as políticas públicas sócio-econômicas devem passar por um crescente debate político informado e um processamento democrático genuíno, sendo especialmente orientadas de maneira científica e participativa, para a construção de sistemas orgânicos locais e regionais. No sentido atribuído por Coraggio, a participação nos empreendimentos sociais é ampla e integral, para assegurar um substrato material suficiente e uma distribuição adequada e justa dos bens sociais. A economia social sustentável requer, segundo o autor, políticas públicas participativas, ou a mobilização das comunidades locais em prol do seu desenvolvimento. A gestão participativa é, desta forma, parte constitutiva e condição do desenvolvimento local e tem um potencial, de cuja efetivação depende o seu êxito. A questão da informação é vista como fundamental. Os atores coletivos devem, segundo o autor, assumir um papel de agentes críticos do processo de desenvolvimento e gestão local. As práticas participativas pressupõem que as políticas deixem de ser exclusivamente estatais, e que devam ser construídas no encontro reflexivo entre as representações políticas estatais e as sociais e econômicas, bem como as culturais e ideológico-confessionais. Coraggio considera a informação e a participação como recursos indispensáveis à época de transição e incertezas e que as decisões macro-econômicas não devem ser definidas e tomadas ao largo das pessoas e dos interesses sociais. As pessoas devem sim, ser consideradas como atores políticos, sociais e econômicos, no processo de economia social. Como se trata de um aprendizado, a dinâmica da participação sóciopolítica exige constância, informação e fundamentação teórica, no sentido de fortalecer os indivíduos, vistos como atores sociais, sujeitos de direitos, inseridos no cenário dos espaços públicos.

Entretanto, é preciso discutir as estruturas sociais, que permitiriam a existência dessa participação, como aqui delineada. Faz-se necessário um amadurecimento político, um aprendizado e um exercício da palavra, para se criar uma interação política. Ocorre, porém, que os homens em suas ações, podem provocar reações diversas por parte dos poderes públicos, e eles devem, portanto, estar conscientes das suas ações, que podem causar, muitas

vezes, o agravamento da situação de constrangimento, como se pode entender ao ler Derouet:

A reflexão da alta administração integrou as aquisições da crítica. Criou-se um universo cognitivo comum que se caracteriza pela recuperação dos contributos da crítica para o novo modo de organização, deslocando os debates sobre as questões respeitantes à justiça política, para aquelas que examinam a justeza técnica dos instrumentos, a criação de um consenso, de pessoas de bem, face aos inimigos, que por vezes sobrevalorizados, etc... onde a sociologia se arrisca a tornar-se numa espécie de formalização e de legitimação do pensamento comum dos gestores. (DEROUE, 2004 p.14)

A concepção de participação sóciopolítica dos atores, na formulação e implementação das políticas públicas conduz ao conceito de ‘ação pública’, que rompe com a representação social de uma ação pública construída pelas elites dirigentes. (MAROY, 2007, p.22). O processo coletivo de decisão é analisado, com efeito, pelo jogo dos atores, testemunhando assim uma socialização da ação. O papel do Estado na formulação e implementação das políticas não é então isolado. O Estado não é a única instância de decisão. É visto como um sistema político administrativo, sendo preciso compreender os mecanismos do seu funcionamento. Como poderia ser definida a razão política para a ação social dos atores? A palavras – chaves para compreender esta linguagem política na educação pública, poderiam ser a “justiça social, e educação, como um bem público social e universal?” É o que indaga Canário, (2003, p. 47).

Barroso (2006, p.59) analisando a escolha dos valores, que definem a natureza dos problemas políticos e as orientações da ação pública, considera que a heterogeneidade dos interesses manifestos, a complexidade das estratégias dos atores envolvidos, os meandros da tomada de decisão pública, as reinterpretações, quando da concretização da ação, os efeitos de retorno e os reajustamentos das disposições iniciais, tornam impossível um raciocínio linear e causal, na tomada de decisão. Os instrumentos da ação do Estado precisam ser compreendidos, em seu contexto. O que seriam tais instrumentos? Seriam os métodos identificáveis através dos quais a ação do Estado é estruturada para resolver um problema de natureza pública? Podem ser medidas legislativas, econômicas, estratégicas, de gestão? Barroso (2005, p.745) informa que, contrariando abordagens técnicas e funcionalistas, que dominam hoje as propostas de governança social dos países e dos organismos internacionais, os instrumentos de ação dos governos não são neutros e produzem efeitos independentes dos objetivos visados, e estruturam, segundo a sua lógica, a ação pública.

Na análise documental realizada, não se tornaram evidentes indícios da ocorrência de participação sóciopolítica dos atores sociais no processo de formulação da política, no contexto do programa de governo, em Minas Gerais.

## O alinhamento institucional ao “Choque de Gestão”: O Acordo de Resultados

O governo destaca, entre as ações do “Choque de Gestão”, o enfoque relacionado às Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública, dentro do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, que tem como uma das opções estratégicas:

reorganizar e modernizar a administração pública estadual”, a qual se desdobra em um objetivo prioritário, que é “estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo alinhamento das pessoas às ações gerenciais e ao serviço público como um todo. (VILHENA, et al., 2006 p. 43)

O Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública - compreende um conjunto de oito ações. Destacam-se, para a análise nesta pesquisa, duas consideradas como principais, com o foco nos resultados:

- Avaliação de Desempenho Institucional.
- Avaliação de Desempenho Individual.

Atendendo o objetivo de mais eficácia, eficiência e efetividade, o governo do Estado de Minas Gerais adotou um sistema de contrato, denominado “Acordo de Resultados”. É um instrumento gerencial, que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados para o alcance dos objetivos organizacionais, em sintonia com os objetivos expressos na agenda do governo. A lei que disciplina o Acordo de Resultados é a de nº 17.600 de 1º de julho de 2008, sendo regulamentada pelo Decreto nº 44.873 de 14 de agosto de 2008, que assim o estabelece:

Art. 1º Esta Lei disciplina o Acordo de Resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira previstos nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição do Estado e a concessão do Prêmio por Produtividade, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:  
I - Acordo de Resultados o instrumento de contratualização de Resultados, celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;

Segundo a lei, o Acordo de Resultados é um instrumento de contratualização,<sup>52</sup>

<sup>52</sup> O termo “contratualização” é empregado na legislação que define e estipula o Acordo de Resultados no Estado de Minas



celebrado entre os dirigentes de órgãos e as entidades do Poder Executivo, e as autoridades, que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão.

Contrato de Gestão é uma figura jurídica disciplinada constitucionalmente, (artigo 37, parágrafo 8º da Constituição Federal de 1988). A origem da palavra “contrato” vem do grego e significa ato ou efeito de contratar, pacto entre duas ou mais pessoas que se obrigam a cumprir o que foi por elas combinado, sob determinadas condições. Outra acepção é, conforme o dicionário *Houais* (2001, p. 824), 'que se faz contrair, encolher', ou ainda acordo de vontades entre as partes.

Os sistemas de contratos de gestão não são figuras novas na administração pública no Brasil. Já em 1995, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (reforma gerencial do governo FHC), os contratos de gestão ganham força, e podem ser instituídos a partir da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998. Conforme o PDRE – MARE (1996, p.34):

A intenção do legislador ao prever a figura do contrato de gestão foi estabelecer metas para os órgãos e entidades do poder público, em troca de maior concessão de autonomia nas atividades e sua elaboração, ficando, no entanto, sujeita ao controle de resultados, no que se chama administração por objetivos, já que os meios de controle formal dão lugar ao controle quantitativo. A preocupação maior, como já exposto, é o cumprimento da eficiência, elemento preponderante na avaliação. (PDRE – MARE, 1996, p. 32)

O contrato de gestão é um acordo organizacional ou operacional (não é contrato jurídico propriamente dito), em que determinada entidade pública ou privada se compromete a cumprir metas previamente estabelecidas, e a administração pública se compromete a outorgar algum benefício em troca, em prol do princípio constitucional da eficiência. A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, acrescentou, no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, entre os princípios da Administração Pública, o princípio da eficiência. Assim, alterou a redação do art. 37 da Constituição Federal, nele estabelecendo o disposto no § 8º, onde se lê que:

*"a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal".*

Desta forma, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, acrescentou,

no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, entre os princípios da Administração Pública, o princípio da eficiência. Para Moreira Neto (2001, p.23), a eficiência da Administração Pública é vista como "*a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade*".

O contrato de gestão tem, quando se trata de pacto firmado entre a Administração Direta e seus órgãos, como objetivo principal, a concessão de uma maior autonomia ao órgão da administração direta ou à entidade da administração indireta, para permitir que as metas estabelecidas no contrato sejam atingidas ao final do prazo, ali também definido. Mas não é só: presta-se ele também para fixar as metas a serem atingidas e os meios de redução de custo, bem como para prever um controle de resultados, por meio do qual a Administração poderá decidir sobre a conveniência da manutenção do contrato. Ou seja, trata-se de um meio de adequar a prestação de serviços, de forma desconcentrada ou descentralizada, aos planos nacionais ou estaduais, conforme previstos na política de governo. O instrumento deve ser celebrado entre os órgãos da administração direta (acordado) e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico (acordante). As secretarias de estado podem celebrar contratos de gestão com as entidades a elas vinculadas.

O “Acordo de Resultados” do programa “Choque de Gestão” tem, segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão, como finalidades:

1. fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades;
2. aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços;
3. aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública
4. dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social;
5. racionalizar gastos com custeios administrativos;
6. estimular o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores.

O Acordo de Resultados em Minas Gerais está previsto em duas etapas:

I - na primeira etapa está pactuada a estratégia do Governo, definida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional; e

II - na segunda etapa é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública, no alcance da estratégia de Governo.

Segundo a Lei nº. 17.600 de 2008, *desempenho* é o grau de cumprimento, objetivamente aferido, das ações propostas, de atingimento das metas estabelecidas e de obtenção dos resultados pactuados, em um período avaliatório predeterminado; *indicador* é a medida relativa ou absoluta, utilizada para mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do desempenho do acordado; *meta* é o nível desejado de desempenho para cada indicador, em um determinado período, definida de forma objetiva e quantificável. Os órgãos e entidades integrantes do Acordo de Resultados em vigor, equiparam-se a agências executivas ou organizações militares prestadoras de serviço com contrato de gestão, celebrado no âmbito da administração pública, de acordo com a legislação que o define.

### **Avaliação de Desempenho Institucional**

A origem das ações para resultados é explicada, nos textos da lei que define a avaliação institucional (Lei nº 17.600/2008) pela idéia de que é necessário fortalecer as iniciativas das pessoas que compõem a esfera governamental e as comunidades atendidas pelos serviços públicos, para ampliar a capacidade do governo, torná-lo mais eficiente, sem ser autoritário e dominante. Tais afirmações estão também compreendidas no texto de Vilhena et al.:

O “Choque de Gestão” representa uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade.....

Assim, a questão da avaliação do desempenho institucional e o respectivo alinhamento dos órgãos e entidades com a agenda estratégica de governo ganham expressivo destaque. (VILHENA et Al., p. 98)

Estas ações previstas compreendem, pois, o alinhamento das instituições e das pessoas aos programas do governo. O termo “alinhamento” é aqui entendido, segundo a Lei nº 17.600/2008, que o institui, não apenas como a integração e a inserção das ações, objetivos e metas dos órgãos setoriais, aos programas do governo. A avaliação de desempenho institucional está prevista na legislação do Acordo de Resultados, na Lei nº 17.600 de 2008:

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

IX - Avaliação de Desempenho Institucional o processo de apuração do grau de obtenção dos resultados pactuados no Acordo de Resultados, realizada por Comissão de Acompanhamento e Avaliação, nos termos desta lei e do seu regulamento;

O alinhamento é considerado também como uma adesão, um convencimento. Este fato, de acordo com a nova concepção de gestão empresarial, torna os sujeitos capazes de assumir as propostas sem questioná-las. Por meio do alinhamento, estão previstas as recompensas do mérito e do resultado favorável, tanto institucional quanto individual. Segundo os documentos analisados, o Acordo de Resultados é determinante na Avaliação de Desempenho Institucional, processo de apuração do grau de obtenção de resultados pactuados nos Acordos, realizados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Nos textos dos Acordos de Resultados estão previstas autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras, bem como a possibilidade de aplicação de recursos em desenvolvimento institucional (programas de qualidade e produtividade, capacitação e desenvolvimento de pessoal e modernização, reaparelhamento do órgão, inclusive de tecnologia da informação - e racionalização do serviço público). Tais benefícios ocorreriam em caso de economia de despesas correntes (pessoal e custeio). A legislação, que cria o Acordo, prevê também a criação de mecanismos de premiação por produtividade, exigindo-se das instituições pontuação superior a 70% (setenta por cento) do total. No mesmo sentido, em caso de não se atingirem as metas e os resultados previstos, ocorreria, segundo o governo, a punição do acordado, que obtiver resultado insatisfatório, inferior a 70%, (setenta por cento). A cassação das autonomias e a indisponibilidade dos recursos para desenvolvimento institucional estão previstas, assim como haveria a censura pública do dirigente do órgão ou entidade acordado (contratado) em caso de 2 (dois) resultados insatisfatórios sucessivos, 3 (três) em 5 (cinco) avaliações, ou 4 (quatro) em 10 (dez). Os dirigentes dos órgãos públicos, que assinam os Acordos de Resultados são os responsáveis finais, e deles é cobrado o alcance das metas estipuladas. Eles são os primeiros a ser responsabilizados em casos de insucesso, e suas cabeças são as primeiras a cair. Esses fatos se constituem em motivos para o empenho dos diretores em relação aos objetivos definidos, e na tentativa de convencimento dos integrantes da organização, no processo de busca de resultados.

### **O Prêmio por Produtividade e o Adicional de Desempenho – ADE, na política de resultados**

O Prêmio por Produtividade é um bônus salarial a ser pago aos servidores em efetivo

exercício em órgão ou entidade, que seja signatário de Acordo de Resultados, compreendendo as seguintes condições:

- previsão expressa de pagamento de Prêmio por Produtividade;
- obtenção de resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional;
- avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores, nos termos da legislação vigente.

O resultado da avaliação institucional constitui também base para o cálculo do Adicional de Desempenho – ADE, dos servidores. O Acordo de Resultados<sup>53</sup> é um contrato de gestão, que representa uma resposta ao desafio imposto aos programas de reforma de segunda geração, isto é, as reformas do Estado, no início do século XXI.<sup>54</sup> Segundo o texto, a marca dessas reformas seria a promoção do desenvolvimento na perspectiva de governança social, buscando-se fortalecer o Estado, o mercado e o terceiro setor em uma geração concertada de resultados. O propósito do Acordo é o alinhamento das organizações (órgãos do governo) aos resultados de desenvolvimento, propostos pelo governo. Compreendem relacionamentos negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade.

O Prêmio por Produtividade é, portanto, uma recompensa financeira anual, um bônus salarial, concedido aos servidores de órgãos e entidades, que tenham apresentado resultados satisfatórios na avaliação dos seus Acordos de Resultados. O governo destaca por meio da mídia:

“importante ressaltar que o Prêmio por Produtividade não é um 14º salário, é um bônus salarial, cujo valor pode variar a cada pagamento, proporcionalmente aos resultados alcançados pelo órgão ou entidade em seu Acordo de Resultados, aos dias efetivamente trabalhados pelo servidor e à sua remuneração”.  
[www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br)<sup>55</sup>

O valor do Prêmio por Produtividade percebido pelo servidor não poderá ser superior ao valor da última remuneração percebida no período de referência (intervalo de tempo adotado como base de cálculo do montante a ser distribuído, a título de Prêmio por Produtividade, para o órgão ou a entidade, que cumprir os requisitos legais), excluídos os

<sup>53</sup> Conforme Vilhena R. et al. “O Choque de Gestão em Minas Gerais. Políticas da gestão pública para o desenvolvimento” Belo Horizonte, Editora UFMG 2006.

<sup>54</sup> Os Acordos de Resultados celebrados podem ser consultados no endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento e Gestão. [www.planejamento.mg.gov.br/governo/acordo](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/acordo)

<sup>55</sup> Site da SEEMG, [www.educacao.mg.gov](http://www.educacao.mg.gov), consulta em 31 de agosto de 2008.

eventuais e atrasados. O bônus deve ser pago em função do desempenho institucional e do desempenho individual do servidor, e terá como fonte de custeio a economia com despesas correntes e a ampliação real da arrecadação de receitas em cada órgão, entidade ou unidade administrativa, que sejam resultantes do Acordo de Resultados.

Quem tem direito a receber o Prêmio por Produtividade? O servidor em atividade, ocupante de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão, o detentor de função pública, o servidor efetivado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 100, de 05 de novembro de 2007. Os servidores designados, embora desempenhem as mesmas funções dos efetivos, não fazem jus ao prêmio por produtividade. Serão beneficiários do prêmio os ocupantes de cargo, que obtiverem nota a partir de 70% (setenta por cento) na avaliação de desempenho individual.

O Adicional de Desempenho - ADE constitui-se em uma vantagem pecuniária a ser paga mensalmente ao funcionário, tendo sido instituída para valorizar e incentivar o seu desempenho para o alcance dos resultados e metas institucionais, do órgão onde estiver lotado. O ADE foi instituído pela Lei nº 14.693 de 30 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 44.873 de 14 de agosto de 2008, e pode atingir até 70% (setenta por cento) do vencimento básico. Só fazem jus ao ADE os que ingressaram no Estado após julho de 2003, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 57/2003. Aos que já integravam o quadro nesta data, foi-lhes dada em agosto de 2006, a oportunidade de opção, em substituição às vantagens por tempo de serviço, a partir da data da opção. O Adicional de Desempenho - ADE modifica as carreiras, e atrela ou vincula os reajustes ao aumento da arrecadação dos impostos no Estado, e da economia de despesas dos órgãos gestores, com o Acordo de Resultados. Com o Prêmio fica instituído um novo modelo de remuneração no Estado: “*recebe mais quem produz mais e melhor*”<sup>56</sup>.

As razões, que conduzem a reforma de Estado, caracterizadas no contexto do programa de governo Choque de Gestão, em Minas Gerais, são apontadas como a necessidade de saída das crises de ordem econômica e política, e atraso do Estado em relação a patamares anteriores de desenvolvimento. O que o modelo visa, sobretudo, é a intenção de capacitar e buscar a eficiência do Estado, constituindo-se isto como instrumento político de fortalecimento da gestão. Nesse caso, o eixo no qual se estrutura o sistema do Estado é o cálculo econômico, baseado no custo dos resultados que se quer obter. O grande objetivo, no caso da educação, é tornar o processo pedagógico mais produtivo, e menos oneroso ao Estado.

---

<sup>56</sup> Lei 15.293, de 5 de agosto de 2004: Plano de Carreira da Educação, e documento do Governo de MG: Reforma do Estado – Minas fazendo o que tem que ser feito. Julho de 2003.

Trata-se de uma dimensão orientada para a modernização, que acentua a subordinação das políticas educativas aos critérios de racionalidade econômica. (CANÁRIO, 2003, p. 48).

Melhorar a qualidade da educação vai além da promoção de mecanismos de reformas do ensino, e novos modos de regulação educativa, como os que estão hoje vigentes no Estado. Exige-se, antes de tudo, criar e desenvolver novas formas de organização do trabalho nas escolas, que se contraponham às atualmente existentes, no sistema de governo em Minas Gerais, e, sobretudo proporcionar condições adequadas de trabalho aos profissionais e aos alunos envolvidos no processo de aprender.

### **Avaliação de Desempenho Individual: alinhamento ou obrigação?**

As Secretarias assinaram os Acordos de Resultados, assim como as unidades, que as integram e também as escolas.<sup>57</sup> As metas e os indicadores a ser alcançados, são estipulados, tendo em vista estudos estatísticos. Em caso de cumprimento das metas, o Acordo prevê, como afirma Vilhena et al. (2006, p.99), contrapartidas, que se referem à ampliação da autonomia, créditos suplementares ao orçamento, ampliação do número de cargos, dispensa de licitação, tudo dentro das leis.

Desta forma, o programa Choque de Gestão tem como propósito, pelas leis que o instituem, garantir a prestação de serviços públicos de qualidade, contribuindo para a implementação dos princípios da eficiência, e eficácia da administração pública. Esses serviços são realizados por pessoas, os servidores públicos, que podem desempenhar (ou não) suas atribuições, alinhados, (ou não) com os programas governamentais. Este alinhamento significa a aceitação, pelo menos do ponto de vista formal, das políticas do governo. Ou dito de outra forma, uma sincronia das ações individuais e grupais dos servidores aos objetivos dos órgãos gestores. Assim, com o fim de acompanhar de forma sistemática e contínua o desempenho dos servidores em relação às mudanças previstas nos diferentes órgãos de governo, quanto ao Choque de Gestão, é instituído o sistema de Avaliação de Desempenho Individual – ADI, previsto no § 3º do art. 31 da Constituição Estadual, modificado pela Emenda Constitucional nº 57/2003, tendo sido regulamentado pela Lei Complementar nº 71, também de julho de 2003.

A Avaliação de Desempenho Individual - ADI é um instrumento de implantação de um modelo estratégico, no contexto da reforma gerencial do Estado. Enseja uma gestão de pessoas,

---

<sup>57</sup> Conforme o site da SEE/MG: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) consulta em 08 de dezembro de 2008.

pautada no mérito do funcionário, substituindo o modelo anterior, em que o decurso do tempo se constituía no único diferencial para a concessão de benefícios aos funcionários, independente do seu desempenho. O governo estabelece, pois, a partir de julho de 2003, que a promoção e a progressão nas carreiras são feitas exclusivamente pelo desempenho, para os novos ingressantes no serviço público.

As mudanças previstas no programa Choque de Gestão, relativas à gestão de pessoas que integram os serviços do Estado, exigiram que se alterasse a Constituição Estadual, o que foi realizado por meio da Emenda nº 57/2003, com o acréscimo de alguns artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Nestes artigos fica claro que os ingressantes no serviço público, após a data da emenda, perdem prerrogativas, tal como a percepção de acréscimo pecuniário por tempo de serviço. A EC nº57/2003 criou a ADI, instituiu o Prêmio por Produtividade e o Adicional de Desempenho – ADE.

Decorrente exclusivamente da avaliação de desempenho individual, em caso satisfatório ocorreria, segundo a Lei Complementar nº 71/03, a promoção e a progressão nas carreiras, e em caso de desempenho insatisfatório, a não evolução na carreira. A perda do cargo ou função pública pode vir a ocorrer em 2 (dois) resultados insatisfatórios sucessivos, 3 (três) em 5 (cinco) avaliações, ou 4(quatro) em 10 (dez), mesmo sendo o servidor efetivo<sup>58</sup>. Quanto ao desempenho insatisfatório do servidor, será o caso analisado e o servidor encaminhado para cursos de capacitação, podendo ocorrer a sua transferência da sua unidade de atuação (exercício). Em caso de desempenho regular o servidor não será promovido, nem perderá o cargo público, mas fica estagnado na carreira, sendo uma medida de regulação de controle, institucional, colocada de forma linear, vertical, sem a previsão da decisão do coletivo dos envolvidos. Já foi realizado um cruzamento de dados entre o Sistema de Avaliação de Desempenho Individual e o Sistema de Pagamento de Pessoal. As próprias unidades organizacionais estão sendo responsáveis pelo lançamento das informações, acompanhamento e controle dos resultados, amplamente divulgados, e que podem ser consultados a partir dos portais dos órgãos públicos. A Resolução Conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110/09 normaliza no âmbito da Secretaria de Educação a avaliação de desempenho individual.

A questão colocada no subtítulo, sobre a Avaliação de Desempenho - ADI, sobre a sua constituição em alinhamento ou obrigação, exige que se analise a forma e as

---

<sup>58</sup> A Lei Complementar nº 71/2003, em seu art. 8º, que modifica o art. 249, da Lei nº. 869 Estatuto dos funcionários Públicos do estado de Minas Gerais, de 5 de julho de 1952.



finalidades do sistema de ADI, no governo em Minas Gerais. Quando o sistema foi concebido os profissionais não foram consultados sobre os indicadores de desempenho a serem escolhidos, e muito menos sobre a associação entre seu desempenho e os resultados a serem obtidos nos Acordos. É difícil falar em alinhamento, neste caso. O que está sendo analisado neste texto não é o fato de existir um sistema para avaliar desempenho. Mas sim, para que se avalia? Desta forma, podem ser colocadas as interrogações: avalia-se para corrigir desvios em relação ao alcance de resultados, para melhorar desempenho e oferecer oportunidades de aperfeiçoamento profissional? Avalia-se para alterar a rota, para diagnosticar, para melhorar a administração pública? Avalia-se para sancionar/premiar? A última questão é a que está em debate aqui. O fato de avaliar para premiar/punir significa considerar o êxito, o bom desempenho, como dependente de premiação, e a sanção como castigo aos profissionais, estagnando-os nas carreiras, como se o bom desempenho do órgão onde trabalha, dependesse exclusivamente da sua atuação, não considerando outros inúmeros fatores intervenientes no processo, constituindo-se a ADI em uma política imperativa de obrigação de resultados.

### **A situação funcional dos trabalhadores da educação em Minas Gerais**

Na SEEMG, em agosto de 2004, após mais de 20 anos de espera, os trabalhadores da educação veem aprovado um novo plano de carreira. Entretanto o plano não contemplou, nesta data, as tabelas salariais por nível de escolaridade. A Lei nº 15.293 de 5 de agosto de 2004, que instituiu as carreiras previu a substituição do critério de tempo de serviço para concessão de benefícios (biênios, quinquênios, férias-prêmio) pelo desempenho profissional, para os que ingressaram após julho de 2003. Em outubro de 2005, um ano e dois meses após a instituição da Carreira da Educação, são definidos as tabelas de vencimento, e os procedimentos para enquadramento, compreendendo pequenos ajustes dos salários. O posicionamento na carreira nova, nesta data, para os funcionários efetivos, foi compulsório. Não ocorreu consulta sobre a opção de ingresso na nova carreira ou permanência na situação anterior. A lei estabeleceu opção algum tempo depois, não para entrar, mas para voltar à situação anterior, definindo um prazo para a decisão, que se encerrou em 7 de agosto de 2006.

Na Secretaria de Estado da Educação - SEEMG, atualmente ocorrem duas situações funcionais dos integrantes do quadro da educação em vigor, segundo a Lei nº 15.293/2004, do Plano de Carreira da Educação:

1. os que ingressaram no serviço público em data anterior a julho de 2003, data da

EC nº 57/2003;

2. os que ingressaram após esta data.

Os mais antigos, de modo geral, não optaram pela nova situação, permanecendo com o direito adquirido de adicionais salariais pelo tempo de serviço. Para os ingressantes após a data da emenda, não há possibilidade de escolha. Os reajustes salariais ficam condicionados ao adicional de desempenho - ADE, que por sua vez é associado ao aumento da receita de impostos e à avaliação do desempenho da instituição, onde o servidor for lotado. Entretanto a avaliação de desempenho individual - ADI abrange todos os servidores efetivos, mesmo os que ingressaram antes da emenda nº. 57/2003. Assim, em relação à nova modalidade de avaliação e de responsabilização em vigência na SEEMG, todos os que trabalham nas escolas estão contemplados. As formas de pagamento relacionadas ao desempenho, não abrem a perspectiva de escolha, e se constituem em novas formas de controle. Já o Prêmio por Produtividade, criado pela Lei nº 17.600 de 01 de julho de 2008, é um bônus a ser pago aos servidores efetivos em exercício em órgão ou entidade, que seja signatário do Acordo de Resultados, segundo o desempenho institucional e individual, não contemplando portanto, nem os designados, nem os já aposentados.

No quadro da educação em Minas Gerais, os profissionais têm três situações funcionais distintas, que são:

- servidores efetivos;
- servidores efetivados e,
- servidores designados (contratados temporários)

Os efetivos estão inseridos na situação prevista no artigo 37, inciso II da Constituição Federal: "investidura por nomeação, após aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos." Os designados se enquadram no inciso IX do mesmo artigo: " contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público." A figura da excepcionalidade, prevista no inciso IX, traz a ideia de que situação não deveria ser permanente e nem duradoura, e nem expressiva em quantidade. Isto quer dizer que não deveria ocorrer um número elevado de professores contratados temporários, e nem a repetição da situação, ano após ano, fato que vinha ocorrendo no Estado de Minas Gerais, até o ano de 2007, data da criação da figura da situação " efetivado no cargo".

Como entender e analisar a estratégia do governo, ao criar a figura do efetivado? Faz-se necessário retornar ao início da década de 2000, quando após um longo período sem a

promoção dos concursos públicos, como forma de preenchimento de cargos na área de educação, o Estado dá início à promoção dos concursos públicos, abrangendo diversos cargos. Entretanto, a despeito da frequência dos concursos, a figura do designado ainda existe. (ver quadro 1). A falta de formação e preparação adequada dos candidatos, já em exercício nas escolas, para a aprovação nos concursos públicos, ou ainda a desistência dos recém - formados aprovados, motivada pelas perspectivas inadequadas de trabalho e pelos baixos salários, bem como a necessidade de substituições aos professores, que se afastam do trabalho, em licenças remuneradas, podem se constituir em razões para a existência dos designados. Desta forma, o número de professores e outros profissionais designados, em situação precária de trabalho, foi-se arrastando ao longo dos anos, (pessoas com muitos anos de trabalho e sem condições de afastamento para a aposentadoria). A situação foi-se tornando insustentável do ponto de vista político, midiático e trabalhista, e o Estado, para solucionar uma questão do direito trabalhista e previdenciário, através da Lei Complementar nº 100/2007, cria a figura da efetivação dos servidores, que se enquadravam em determinados requisitos.

O que vem a ser o funcionário efetivado? Quais as suas prerrogativas e quais os seus direitos? Para melhor entender a questão, deve-se retomar a Emenda Constitucional nº 49/2001, que acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição do Estado de Minas Gerais, dois artigos: o 105 e o 106. Estes artigos asseguram direitos, vantagens e concessões de cargo efetivo, excluindo a estabilidade, aos detentores de função pública, admitida até 1º de agosto de 1990, que é a data da efetivação do regime jurídico único do Estado. (Lei nº 10.254/1990)

O artigo 7º da Lei Complementar nº 100, de 7 de dezembro de 2007, estende os direitos dos artigos 105 e 106, acima especificados, em seus incisos:

- aos admitidos no período: a partir de 1º de agosto de 1990, até 16 de dezembro de 1998, data da Emenda à Constituição Federal, nº 20/1998;
- aos admitidos no período: entre 17 de dezembro de 1998, data posterior à Emenda, até 31 de dezembro de 2006.

Trata-se assim, da figura da efetivação. O funcionário, nesta situação não pode ser dispensado ao final do ano letivo, como o era na situação de designado, exceto nas mesmas situações do efetivo. Adquire o direito previdenciário, e não se enquadra mais na figura do contratado temporário. Entretanto, pela análise da legislação fica muito evidente que o funcionário efetivado não tem estabilidade, ou seja, se for realizado concurso público, perde sua vaga. E, por lei, seu cargo é um dos que entram na relação das vagas para concurso, quando da elaboração dos editais. Assim, os requisitos a serem preenchidos são: 1) já ter sido

designado no Estado, independente do tempo de contrato; e, 2) estar em exercício na data de 31 de dezembro de 2006.

A figura jurídica da efetivação não representa uma situação definitiva de vida funcional. O efetivado pode perder sua vaga em caso de concurso público, se não concorrer ou se o fizer e não for aprovado. Esta situação é de comum conhecimento de todos os efetivados, embora a situação da efetivação tenha trazido uma certa sensação de alívio para todos, pois acabou com a indefinição quanto às vagas, e o corre-corre de todo início de ano para encontrar escola para trabalhar, conseguir papéis para comprovação de tempo de trabalho, e o que era pior, a interrupção de contrato e de vencimentos nos finais de ano letivo, o que significava redução de salário e direitos trabalhistas. O número de efetivados é quase equivalente ao de efetivos, no caso dos professores, tendo sido bem reduzido o número de designados, em relação aos anos anteriores, Consta-se um percentual de 3,4% de número de professores designados, contratados temporários no Estado. Este total chegava a 31,2% em 2003<sup>59</sup>.

**Tabela 6 - Pessoal em exercício nas escolas estaduais por situação funcional\***

Cargos/Funções	Efetivos	Efetivados	Designados	Total por cargo/função
Diretor de Escola	3098	477	16	3591
Vice-diretor	2751	778	6	3535
Especialista de Educação Básica EEB I a IV	2925	4981	582	8488
Professor de Educação Básica PEB I (anos iniciais do Ensino Fundamental)	28591	18674	2536	49801
Professor de Educação Básica PEB II a VI (anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio)	59848	56615	3262	119725
Total por situação funcional	97.213	81.525	6.402	185.140

\*Situação funcional e nomenclatura dos cargos/funções, segundo a Lei nº 15.293 de 5/08/2004; Lei Complementar nº 100 de 5/11/2007 e Resolução nº 1.256 de 23/12/2008, do Estado de Minas Gerais.

\*\* Fonte: Superintendência Central de Pessoal da SEE/MG - Sistema de Gestão de Pessoal - SISAD

Os designados de outrora são os efetivados de hoje, situação trabalhista um pouco melhor, mas ainda precária, se considerada a questão da estabilidade, sem falar em outros aspectos da precariedade de trabalho, que também atingem os efetivos, como os já

<sup>59</sup> Conforme dissertação de mestrado, de minha autoria, concluída na FAE/UFMG em 2004, intitulada "Trabalho Docente e Organização Escolar na Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais", o percentual de professores designados, segundo dados coletados em 2003, era de 31,2%.

mencionados.

Outra informação significativa do quadro é o alto número de diretores e vice-diretores efetivos. As duas funções exigem que experiência de trabalho como professor ou especialista, para exercê-las, por um mandato de quatro anos, podendo os ocupantes ser reeleitos.

### **Considerações finais: Choque de Gestão - modelo novo?**

Quando se analisa o Choque de Gestão, é possível perceber pela descrição da forma de concepção, formulação e implementação das políticas públicas, que a participação sócio-política, definida como a ação política dos atores locais, ao que parece, não veio a ocorrer. O que o estudo dos textos descritores e das legislações do programa indicam, é que se trata de um programa tecnocrático de gestão, concebido por técnicos e especialistas em administração pública, tecnologia informacional e finanças públicas, com a consultoria do INDG, negociado em gabinetes com o legislativo, e sua implantação veio a ocorrer em um processo linear e vertical de tomada de decisões, sem que fossem ouvidos os demais órgãos do Estado envolvidos e menos ainda os atores sociais, no caso da educação, os professores, e as comunidades escolares.

Em retorno ao título do capítulo, quando se questiona se estaria sendo proposto um novo modelo de gestão, envolvendo a participação social, é possível refletir sobre os pressupostos de uma ação pública estatal, sustentada em valores democráticos, que possam, de forma mais forte, responder, ou pelo menos considerar as necessidades locais, das fontes de onde se originam as políticas. Este trabalho de pesquisa questiona a verticalidade das medidas e a intervenção linear, na formulação e implementação das políticas educacionais.

E assim o governo atual em Minas Gerais, gestão Aécio Neves, apesar do discurso do novo, dá continuidade às medidas propostas em reformas educacionais anteriores, da década de 1990, que já configuravam um novo modelo de regulação institucional de políticas educacionais. A pretensão de obter melhores índices de desempenho dos órgãos públicos, eliminar desperdícios e despesas estão presentes em reformas anteriores, bem como as medidas em vigor, com algumas diferenciações. Nas medidas da atual gestão parece haver mais precisão, mais objetividade, cobrança mais explícita, mais monitoramento baseado em instrumentos já definidos.

A questão proposta no título do capítulo, quando se interroga sobre o novo modelo, torna-se melhor compreendida após as considerações expostas. Ao ser proposto o programa

“Choque de Gestão”, que se explica pela configuração de uma demanda dos organismos internacionais de financiamento de um Estado enxuto, modesto, a pretensão era obter a racionalidade e a modernização da gestão, e principalmente a economia de investimentos em administração de pessoas.

## CAPÍTULO 4

### UMA IMERSÃO TEÓRICA NO CONCEITO DE REGULAÇÃO: DE UMA VISÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICA À AÇÃO PÚBLICA EM EDUCAÇÃO

Falam em decadência da arte de escrever. Mas isso que por aí se vê, essa imprecisão, essa desconexão, é tudo um simples gráfico do espírito do autor. Não me venham, porém, dizer que ele não tem estilo. Tem-no e muito seu.

O estilo continua sendo o homem. Crise de estilo não existe. O que existe é crise de pensamento.

Mario Quintana

Caderno H

1973

#### **Introdução**

A abordagem do conceito de regulação será explorada nas páginas deste capítulo, em suas dimensões e diversidade de aplicações, buscando o seu significado e a sua utilização em vários contextos e ciências, para entender a sua aplicabilidade na análise das políticas públicas educacionais.

Pretende-se apresentar as tendências em matéria de políticas educativas, sob o enfoque da regulação, que servem de referências e nas quais o Estado de Minas Gerais tem se situado, ao definir as medidas implementadas. Tais políticas se referem a:

- a) a evolução do sistema de ensino, de uma posição mais centrada nos processos e procedimentos para um maior foco nos resultados escolares;
- b) a avaliação de desempenho institucional e de desempenho individual, com reflexos sobre o pagamento dos prêmios de produtividade, dos reajustes salariais, e a análise dos seus efeitos;
- c) responsabilização das escolas e professores sobre os resultados escolares (política de obrigação de resultados).

Propõe-se realizar uma reflexão, a partir do referencial teórico buscado, sobre o novo conceito – regulação, no âmbito e sentido que lhe é dado pelas pesquisas, e interrogar as

relações entre as políticas educativas e as mudanças sociais pretendidas pelos gestores educacionais, tendo por base essa relação: a dos efeitos deste novo enfoque da regulação, sobre as escolas, os profissionais, e a gestão escolar. A questão que se pretende colocar para reflexão, a partir do referencial teórico buscado e exposto neste capítulo, é a da mudança do percurso do processo de formulação, elaboração e implementação da política pública de educação, de forma a abranger a participação dos profissionais das escolas, ou seja, nele incluir a ação dos atores sociais.

### **O conceito "regulação": gênese polissemia e trajetória**

Qual o significado do termo regulação? Qual a gênese e a evolução do conceito?

Uma primeira constatação é que se trata de um conceito polissêmico, de etimologia latina: *regula*, *ae aris*, *are*: regra, regurar. Definido nos dicionários como ato ou efeito de regular, estabelecer regras, facilitar por meio de disposições a execução da lei, significa ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades. Apresenta outros significados: fazer o confronto, conformar, comparar, funcionar devidamente, e ainda, modos de ajustamentos constantes das ações e dos seus efeitos, visando alcançar o funcionamento adequado e o equilíbrio dos sistemas.

Um dos primeiros a introduzir esta expressão nas pesquisas em Ciências Sociais foi G. Destanne Bernis, um dos precursores da chamada "Escola de Grenoble", que se caracteriza pela aplicação da teoria de sistemas na economia capitalista. Segundo Boyer (1990, p 41), na origem do termo encontra-se a definição proposta por G. Canguilhem, filósofo francês, na *Encyclopaedia Universalis*, (1974): "regulação é o ajustamento, de acordo com certas regras ou normas, de uma infinidade de movimentos ou de atos e de seus efeitos ou produtos, que sua diversidade ou sucessão torna-os estranhos uns aos outros".

O conceito de regulação pode trazer ambigüidades, e por tal razão deve ser muito bem compreendido no contexto em que é empregado. Não se trata de apresentá-lo em uma definição formal, mas demarcá-lo bem, para que as dúvidas sejam dirimidas. O primeiro cuidado é distingui-lo do conceito de regulamentação, com o qual é muitas vezes confundido, embora exista diferença entre os dois conceitos. O termo regulação, nas línguas de origem latina, abarca um espectro semântico mais amplo, podendo avançar em terrenos de outras ciências, além da jurídica. Regulamentar é estabelecer os regulamentos, estabelecer as normas que regem um assunto, uma instituição; representa o conjunto de medidas legais. Isto significa que na regulamentação as regras são codificadas, fixadas sob a forma de



regulamentos que têm valor em si mesmas. Não se pode reduzir o conceito "regulação" a ideia de regras "duras" ou impostas. O sentido do termo regulação é mais completo, vai além da definição da regra, simplesmente, tendo utilização mais diversificada. Regulação tem muitos e variados significados na biofisiologia, na termodinâmica, na cibernética, na economia, e nos sistemas sociais.

Em biologia, por exemplo, a regulação da expressão gênica representa a existência de genes reguladores, que têm a função de controlar, de forma coordenada a expressão dos genes estruturais. Os genes reguladores produzem proteínas e se ligam ao DNA. Existem fatores de regulação nos sistemas abertos, cujo objetivo é obter o equilíbrio (homeostase ou estabilização). Os seres vivos, segundo a biologia, têm esta propriedade de regular o seu ambiente, tanto interno, quanto externo, de modo a manter uma condição estável, mediante múltiplos ajustes de equilíbrio dinâmico, sendo controlados por mecanismos de regulação inter-relacionados. Nos ecossistemas ocorre o desaparecimento de algumas espécies, em decorrência da necessidade de desenvolvimento e sustentação de outras. Na biofisiologia constituem-se em exemplos, a autorregulação térmica do corpo humano, que ocorre para manter a temperatura estável; a autorregulação química, quando o pâncreas produz insulina para regular o excesso de concentração de açúcar no sangue.

Outro campo de conhecimentos em que o conceito tem abrangência é a economia. A regulação, nesse caso, segundo os neoclássicos, é definida como uma intervenção direta do Estado em sua ordem econômica, interferindo em setores de prestação de serviços e mercado, que apresentam anormalidades (falhas) inaceitáveis. A finalidade da regulação, neste caso, é aliar a exploração da atividade econômica à consecução de metas socialmente desejáveis. O objetivo da regulação é minimizar os efeitos danosos, e obter o equilíbrio entre demanda e oferta. Trata-se, nesse caso de uma regulação que se reveste de controle, de fiscalização, de monitoria da ação, no sentido de coibir os excessos ou a escassez das mercadorias.

Segundo Mattos (2006, p.140), em artigo que analisa a formação do Estado regulador, no Brasil, a ação regulatória do Estado pode ser considerada como um conjunto de técnicas de intervenção sobre a economia. Cada técnica tem uma lógica própria e está relacionada ao tipo de estrutura a ser regulada. A escolha das técnicas é feita pela administração do país e não pelos agentes que atuam no mercado.

No Brasil o emprego do conceito regulação, em economia, se torna mais comum com a privatização de empresas públicas, a partir das duas últimas décadas do século anterior. O novo Estado regulador, caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pela privatização de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e

pela regulação da economia, segundo técnicas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado" apresentou um claro propósito de descentralização de poder com a criação de mecanismos de participação da sociedade civil, no controle do processo de regulação de determinados setores da economia brasileira. São criadas as agências de regulação, dotadas de personalidade jurídica de direito público. São autarquias e têm natureza especial, que lhes confere autonomia financeira, administrativa e independência ante a administração pública. O papel das agências reguladoras é definido como o poder de manter o controle social sobre os serviços a serem regulados. Constituí-se em exemplos dos serviços de regulação as seguintes agências no Brasil: na área econômica, o Banco Central - BACEN, a Companhia de Valores Mobiliários - CVM; nos serviços de telefonia a ANATEL; na área de saúde, a Associação Nacional de Saúde - ANS e a Associação Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; na área ambiental, o IBAMA; e na área cultural, o IPHAN. O uso do termo regulação é, portanto, comum na economia e em outros campos, com o sentido de vigilância, prevenção e controle na prestação e oferta dos serviços. Torna-se linguagem corrente falar de regulação de preços, das atividades do comércio, das taxas de juros, da energia, dos serviços de telecomunicação, da exportação de produtos versus importação, do controle do sistema financeiro e outros. E assim, em economia, a regulação ou a intervenção política (a mão do Estado), tem o sentido de corrigir falhas do mecanismo autorregulatório, onde a chamada "mão invisível do mercado" deixa de atuar. Regula-se de fora, quando a competição é imperfeita, ou onde não se registra a livre concorrência.

Segundo Barroso (2005, p.728), na teoria dos sistemas ocorreu um incremento da utilização do termo regulação, sendo considerado como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio. A regulação, nesta situação, está associada ao processo de retroação (*feedback*), e permite, através dos mecanismos reguladores, identificar as perturbações, analisá-las e tratá-las, permitindo corrigir os desvios, através de um conjunto de ordens a um ou a vários órgãos executores, no sentido de restabelecer o equilíbrio. O enfoque cibernético do conceito tem sido aplicado por alguns consultores de desenvolvimento organizacional, em cursos e programas de formação e desenvolvimento de equipes, com o propósito de resolver situações conflituosas e de desadaptação, nascidas das rivalidades e competições entre departamentos e setores ou equipes de trabalho. A questão consiste, em compreender, nestas situações, os limites da possibilidade de aplicação do conceito, pois o conflito, quer interpessoal, quer entre pessoas e instituições, é inerente às relações sociais. Pessoas não são máquinas, que podem ser reguladas, reajustadas, para se obter o equilíbrio. Nos sistemas sociais, que envolvem pessoas, a noção de equilíbrio é questionável.

## O conceito e os contextos linguísticos

Entre os fatores que dificultam a utilização adequada do conceito de regulação, destaca-se a diferença de significado, conforme os contextos linguísticos: a) países de língua neolatina ou contexto francófono e, b) contexto anglo-saxônico ou países de língua inglesa. Na língua inglesa a palavra *regulation* quer dizer ao mesmo tempo regulação e regulamentação, podendo também significar regulamento. A mudança do significado varia, segundo o contexto da utilização do termo, e prevalece a noção de regulação como um processo. A regulação pode ser compreendida como o conjunto de leis, normas, ordens, restrições, prescrições por uma autoridade, para regular determinadas condutas. No contexto anglo-saxônico, o emprego do termo regulação é associado, em oposição ao conceito de desregulação. A oposição marca a ruptura com modelos tradicionais de intervenção do Estado na coordenação e direção dos sistemas públicos de educação. O que está em pauta, portanto, neste caso, é a recolocação parcial do papel do Estado, de uma regulação estatal para uma regulação da iniciativa privada na execução dos serviços públicos educacionais, não se tratando, entretanto, de privatização. Na realidade o Estado deixa de executar os serviços, os administra e regula por meio de outros agentes executores, da iniciativa privada. Boyer (1990), comentando as diferenças semânticas, ressalta que na língua inglesa depara-se com a ausência de um termo adequado para explicar o conceito regulação, e a considera como uma conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes. As línguas de origem latina apresentam maior poder de discriminação do termo. Nelas, o termo regulamentação é mais comumente utilizado no sentido preciso da ação ou efeito de regulamentar, ou definir regras, sujeitando determinados campos da atividade humana às normas, leis explícitas. O termo regulação, ao contrário, abarca um espectro mais amplo. Compreende, não só a produção de regras (normas, injunções e constrangimentos), que servem para orientar as ações dos sujeitos nos sistemas sociais, como também o (re)ajustamento das ações dos atores, em relação a essas regras. Neste contexto o termo regulação é associado ao debate sobre a reforma do Estado, no sentido de modernização da gestão, combate à ineficiência e burocratização, para designar uma administração mais ligada à flexibilidade na definição de processos e mais rígida na avaliação dos resultados. (BARROSO, 2005, p.730). Já no contexto anglo-saxão ocorreria uma ruptura com o modelo tradicional do estado intervencionista na coordenação das políticas sociais. O conceito é encontrado nos descritores da *Educational Resources Information Center- ERIC*, banco de dados, do *Office of Educational Research and Improvement*, do Departamento de Estado dos

Estados Unidos da América. Na literatura norte-americana, o uso do termo significa a regulação estatal, ou regulação governamental, no sentido de controle ou influência do Estado, sobre a educação, por meio da legislação.<sup>60</sup> O termo não aparece de forma isolada, mas sempre associado a uma instância governamental. Segundo Woll (2006, p.379), os estudos sobre a regulação são difíceis de categorizar devido à grande diversidade de usos do termo na literatura, e também às imprecisões de tradução entre as línguas inglesa e francesa. O quadro a seguir resume os conceitos, conforme os contextos linguísticos:

---

<sup>60</sup> Conforme o relatório da pesquisa: “*Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*”- *Reguleducnetwork*, disponível em [www.girsef.ucl.ac.be](http://www.girsef.ucl.ac.be) consulta durante o trabalho de elaboração desta tese.

### Quadro 4

#### Uso do conceito regulação, conforme os contextos linguísticos

Contexto linguístico francófono:	Contexto linguístico anglo-saxônico:
<p>É associado ao debate sobre a reforma do Estado e sua modernização. Estado menos prescritivo e regulamentador. De uma administração centralizada e burocrática a uma administração com enfoque na descentralização das ações.</p>	<p>Oposição entre os conceitos: regulação e desregulação; ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado por meio da prestação direta dos serviços públicos</p>
<p>É associado a uma nova administração pública, substituindo o controle direto e <i>a priori</i> sobre os processos para o controle <i>a posteriori</i> sobre os resultados, reconhecendo a existência de unidades autônomas; sistema de monitoramento.</p>	<p>Substituição da regulação estatal na produção dos serviços, e distribuição por regulação de outras entidades que prestam os serviços.</p>
<p>Evolução do conceito de obrigação de meios para a obrigação de resultados, ( <i>DEMAILLY, 2001, p.32</i>).</p>	<p>Regulação como intervenção das autoridades governamentais na prestação dos serviços públicos por outras entidades, visto como movimento oposto à privatização. O estado abandona a organização e a gestão cotidiana e transfere esta função para outras instâncias.</p>
<p>Estado regulador e avaliador. Serviços executados pelo próprio Estado, de forma direta, mesmo prevendo a contratação de consultorias.</p>	<p>Regulação estatal substituída por uma regulação de iniciativa privada: quase mercados educacionais</p>

Fonte: consulta à base de dados ERIC e ao referencial teórico da pesquisa

### A Escola Francesa da Regulação

A regulação, enquanto processo constitutivo de um sistema - demanda a busca de maiores informações quanto aos diversos referenciais teóricos que tenham orientado os pesquisadores, que vêm lidando com o conceito. Assim, para uma mais ampla tentativa de compreensão do sentido do uso do termo na evolução e análise das políticas educacionais, faz-se mister procurar entender a chamada Escola Francesa de Regulação - EFR. Inspirada no pensamento marxista é segundo (Woll 2006, p.379) uma teoria que estuda os mecanismos pelos quais as estruturas de poder são produzidas e mantidas. Hoje conhecida como Teoria da Regulação - TR, a Escola Francesa da Regulação nasce com a tese de Michel Aglietta, de 1979, sobre a regularidade e acumulação em longos períodos, tomando como campo de estudos o sistema capitalista nos Estados Unidos, nos anos setenta. Para Aglietta (1997), o estudo da regulação do capitalismo é o estudo da transformação das relações sociais que dão lugar a novas formas econômicas e não econômicas simultaneamente; estas formas estão

organizadas em estruturas, e reproduzem a estrutura dominante, que define o modo de produção. Em sua obra "*Regulación y crisis del capitalismo*"<sup>61</sup>, Aglietta questiona a noção de equilíbrio geral da teoria econômica ortodoxa e considera a variável tempo imprescindível para o estudo da dinâmica do sistema capitalista. Os seus estudos e pesquisas estão na origem e no aprofundamento das pesquisas sobre o tema e do referencial teórico sobre a TR. A influência do pensamento de Marx é notória, embora haja divergências em alguns sentidos.

A variabilidade, no tempo e no espaço, das dinâmicas econômicas e sociais do capitalismo é o tema a que se propõe a Teoria da Regulação, procurando explicar o seu caráter endógeno, as crises e o crescimento cíclicos do capitalismo. Para Marx, a crise é um episódio no qual a dinâmica econômica e social entra em contradição com o processo que o impulsiona. Os autores da Escola Francesa da Regulação partem do conceito de crise endógena para estudar a história econômica do capitalismo. As crises estruturais são vistas por Aglietta (1979, p.11) como rupturas na continuidade da reprodução das relações sociais, e os períodos de crise são de grande e intensa criação social, portanto, a solução da crise é sempre uma transformação do modo de produção. As crises fazem parte das leis da regulação porque são os momentos das transformações gerais das condições de produção e das mudanças necessárias para a manutenção da lei da acumulação. As crises ocorrem, quando um conjunto de variáveis se articula de forma desfavorável à reprodução do sistema e suas instituições mantenedoras são incapazes de absorvê-las, provocando paralisações e perturbações, que comprometem a própria reprodução social. Podem vir a ocorrer lutas sóciopolíticas desagregadoras das instituições que mantêm a regularidade do sistema. Assim, as formas que asseguram a estabilidade entram em saturação, desequilíbrio. As contradições comprometem tais formas, que asseguram a coesão social, e ocorre o bloqueio da dinâmica econômica. Não há automatismos para superação da crise. Ela, a crise, vai criar no seu interior, novas formas de superar os bloqueios e tais formas não são dadas e nem previsíveis. Segundo Coriat (1987), as crises podem ser:

1. conjunturais - ou crise no modo de regulação;
2. estruturais - crises do modo de regulação

A questão da temporalidade do desenvolvimento dos sistemas de produção é importante, e torna-se um elemento indispensável para explicar o modo de regulação do

---

<sup>61</sup> Aglietta, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo Veintiuno Editores. México. 1979.

próprio sistema. As questões colocadas pelos autores e que serviriam de base para tentar explicar a evolução do sistema capitalista são:

Quais são as forças que o transformam e asseguram a sua coesão em longo prazo? Sob que condições e processos se produzem mudanças qualitativas nas relações de produção? A TR recusa as concepções sustentadas na existência de leis gerais determinantes e explicativas das crises e do crescimento do capitalismo. A ênfase teórica constitui-se na concepção de que as relações sociais são caracterizadas como "de plasticidade", sem predeterminação, que expliquem porque assumem tal forma, e não outra. Assim, ocorre oposição a ideia de leis gerais que regem o comportamento social (estruturalismo), e à noção de equilíbrio, dos economistas neoclássicos.

Os conceitos fundamentais da TR são: primeiro, o de *regulação*, entendida como as formas que o sistema capitalista cria para superar a natureza intrinsecamente contraditória de suas relações sociais, ou seja, o modo como os mecanismos e os instrumentos, as instituições, são, enfim, capazes de assegurar a sua continuidade. Para Boyer (1986), a regulação refere-se *à conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as forças sociais vigentes*. Há uma série de mecanismos que contribuem para a reprodução do sistema, tomando-se em consideração as estruturas econômicas e as formas sociais em vigor. A TR procura entender as formas criadas pelo sistema capitalista, para superar a natureza intrinsecamente contraditória das suas relações sociais. As práticas sociais não são automáticas, mas criam-se em sua permanência e repetição nas relações sociais. O papel das normas é relativizado, pois elas se constituem em apenas um dos elementos das formas institucionais. Para Lipietz, (1990), a regularidade assume formas estáveis à medida que os atores sociais desenvolvem estratégias, trajetórias que lhes permitem a reprodução do seu papel, em uma relação social. É a existência de relações sociais e sua reprodução que asseguram a configuração da sociedade e sua durabilidade, pois a relação social define um sistema de lugares hierarquizados, e sob este ângulo a relação social é uma estrutura. O segundo conceito é o de *modo de regulação*, entendido como um conjunto de procedimentos e de comportamentos individuais e coletivos, que reproduzem as relações sociais, sustentam e dirigem o regime de acumulação e asseguram a compatibilidade dinâmica das decisões. Para Lipietz (1990), modo de regulação é o conjunto de formas institucionais, redes e normas explícitas ou implícitas, que garantem a compatibilidade de comportamentos no quadro do regime de acumulação, em conformidade ao estado das relações sociais, apesar das contradições e do seu caráter conflitual. Os comportamentos individuais e coletivos é que irão sustentar e dirigir o regime de acumulação. O *regime de acumulação* é o terceiro conceito,

que é compreendido como o processo de valorização do capital, que muda ao longo da história, uma vez que nada assegura, segundo a TR, a continuidade da aplicação rentável, ou a convertibilidade em escala mais ampliada da produção. Isto ocorre devido à incerteza, inerente ao processo de acumulação.

Assim, um regime de acumulação designa uma regularidade econômica, que apresenta atratividade para os investidores. Mas no sistema capitalista nada garante a continuidade e a coerência global desse regime e do seu crescimento contínuo. Ocorre uma incerteza quanto a isto, quando tem início os mecanismos regulatórios, que interveem no processo. São os modos de regulação (LIPIETZ, 1990), ou o conjunto de normas, mecanismos de compensação, dispositivos de informação, que ajustam permanentemente as antecipações à lógica de conjunto do regime de acumulação.

O crescimento econômico no capitalismo é possível graças a uma certa adequação entre as transformações das condições de produção (volume do capital investido, distribuição dos ramos, normas e meios de produção) e as transformações das condições de consumo final. Pressupõe a atuação das formas de regulação, definidas como:

a) *extensivas* - quando a acumulação se processa através de uma simples ampliação dos processos de produção, com as mesmas técnicas; e

b) *intensivas* - quando as normas de produção são constantemente modificadas, à medida que se dá a acumulação.

Não são, nesse segundo caso, apenas as inovações tecnológicas no modo de produção, que ocorrem, mas também a organização do trabalho, os processos e o volume do consumo social. Devido à tendência inerente ao capitalismo de se realizar sob formas ou regimes distintos, é importante analisar, não somente a acumulação, mas também as contradições que ela cria. Há, portanto, diferenças entre os dois conceitos modo de regulação e regime de acumulação. O regime de acumulação refere-se à regularidade macroeconômica constatada, mas que é permanentemente ameaçada pela incerteza quanto à sua coerência para o futuro. O modo de regulação é o conjunto de fatores que ajustam as antecipações e os comportamentos dos indivíduos à lógica do regime de acumulação.

Entender a evolução do modo de produção e as relações salariais é identificar como se processa a distribuição do valor e qual a composição da demanda social. Esses conceitos ajudam a compor o quadro explicativo das formas institucionais, que representam as



regularidades das relações sociais no capitalismo. Duas são as mais importantes: a relação salarial e a relação mercantil. Assim, as formas institucionais variam no tempo e no espaço. Ora se inscrevem na continuidade lógica em vigor, ora se desenvolvem em linhas novas. Segundo Boyer (1990), toda política econômica deve visar a emergência de um novo modelo de regime de acumulação e um novo modo de regulação.

A análise retrospectiva do capitalismo mostra como ele é sujeito às transformações e encontra esquemas de crescimento (regimes de acumulação) e formas de controle desses esquemas (modos de regulação), resolvendo, embora não completamente, as suas próprias contradições. O regime de acumulação não se sustenta sozinho. São necessárias normas institucionalizadas que asseguram a convergência das antecipações e dos comportamentos individuais em determinada direção. Essa é a função do modo de regulação - assegurar a convergência através de formas de regularidade - a relação salarial, a concorrência, a intervenção do Estado, em alguns casos. Da articulação das formas de regulação resulta o modo de regulação, que possibilita a permanência e a continuidade do regime de acumulação.

Uma das fases de retomada do crescimento do capitalismo, que ocorre após um período de crise, surge com a estabilização do regime de acumulação de caráter intensivo e o modo de regulação monopolista, sendo a sua maior marca o fordismo, que se difunde nos EUA, Europa e Japão, entre 1945 e 1970. Os ganhos de produtividade são distribuídos entre o crescimento do capital e o salário real. Segundo Oliveira (2004, p.1127), o fordismo em um determinado período, apresenta-se como expressão de um modelo de regulação do capital contemporâneo, combinando formas necessárias de produção e reprodução do capital. Essa fase entra em crise, com o comprometimento dos instrumentos e mecanismos de regulação, sendo sucedida por uma outra fase, caracterizada pelo aumento da automação e flexibilidade industrial, crescente e massivo desemprego estrutural e flexibilização das relações de trabalho. Corresponde à fase do crescimento da capital financeiro e às perdas de proteção sociais, que são incomensuráveis. Este estágio apresenta sinais de crise, que demandam uma mais ampla análise de especialistas.

De acordo com Woll (2006, p.380) a escola francesa da regulação fornece uma contribuição importante nos estudos das relações entre o Estado e o mercado. Entretanto, é mais unificada nas questões que apresenta que nas respostas que propõe. Portanto, esta conclusão pode conduzir a um mais amplo domínio e difusão da necessidade de pesquisas. Assim, a Escola Francesa de Regulação deve ser percebida, sobretudo como um projeto de pesquisa em evolução, sobre as transformações das relações sociais. Boyer (1990) considera que a regulação, inspirando-se nos primórdios do marxismo, não abandona a ideia da

intervenção política, mas a redimensiona em uma perspectiva crítica.

A Teoria da Regulação, ao contrário do pensamento neoclássico, procura dar atenção ao contexto social dos fenômenos econômicos, em uma abordagem mais sociológica, mais descritiva do fato econômico. A Teoria da Regulação, segundo Boyer (1990, p.115), coloca a questão: *o que explica que os indivíduos, agindo em função dos seus interesses e de suas possibilidades, não sejam capazes de questionar concretamente as formas institucionais vigentes?* A partir da interrogação, procura contribuir para a compreensão dos problemas sociais e os desafios, em atacar de frente, algumas questões difíceis, e muitas vezes negligenciadas em estudos econômicos neoclássicos. A Teoria da Regulação procura se abrir a uma concepção mais ampla das questões sócio-econômicas, interessando-se pelas transformações estruturais de longo prazo, e não apenas pelo funcionamento de um sistema econômico dado. A teoria volta-se, segundo Boyer (1990, p.131) para a arena dos grandes problemas atuais, os debates sociais. Pode-se, portanto, considerá-la apropriada ao enfoque sóciocrítico, na análise da atualidade das políticas públicas.

### **A regulação e os sistemas sociais**

Sistema é um conjunto em que as partes que o compõem são interdependentes e não justapostas, possui estruturação, e não é um simples agregado de partes. Dispõe, portanto, de mecanismos de regulação. A abordagem sistêmica (cibernética) trouxe contributivos à compreensão da regulação nos sistemas sociais, mas não é possível fazer uma transposição automática desta ciência e dos demais sistemas (físicos e mecânicos) ao sistema social.

Os sistemas sociais são constituídos de relações entre pessoas, entre estas e as organizações e entre as próprias organizações, integradas por seres humanos, que ali exercem os seus papéis. As ações, coletivas ou individuais, estão sujeitas às regras e intervenções sociais, e a homeostase como o equilíbrio, próprios dos sistemas biológicos e físicos não ocorrem nos sistemas sociais. Isto se explica pelo fato de que o comportamento humano é imprevisível, e os atores, mesmo sujeitos às regras e aos constrangimentos possuem a liberdade de ação.

Torna-se necessário entender a noção de ação social para melhor compreensão da abordagem de sistema social. E assim, para clareza do estudo da regulação dos sistemas sociais, que são totalidades estruturadas, segundo (Giddens, 1976, p.121), faz-se necessário buscar em Weber a noção de ação social. Para Weber (1921, p. 13 e 14), a ação social é dotada

de um sentido por se referir ao comportamento de outros. O sentido é representado como uma intenção, e dessa forma trata-se de uma ação teleológica, pois há uma orientação finalista à sua realização. Na noção de ação social de Weber, está implícito que a liberdade é dada, na medida que a conduta se aproxima da racionalidade, ou correspondência dos meios aos fins, na ação orientada. Weber identifica dois tipos de ação racional: "racionalidade referente aos fins", quando a ação é mobilizada em meios e condições, em função dos fins pretendidos, e "racionalidade referente aos valores", quando o ator age em função da crença consciente em um conjunto de valores, procurando alcançá-los, independente do resultado esperado do seu comportamento. Esses dois tipos de ação se contrapõem à ação irracional. O racionalismo da conduta humana se manifestaria, para Weber, na divisão do trabalho burocratizada. A "racionalidade técnica" de Weber vincula-se ao desenvolvimento das normas racionalizadas, sendo o avanço da racionalidade burocrática um componente inevitável do crescimento do capitalismo.

A noção de ação é também debatida por Domingues (2006, p.12 e 13), ao analisar os sistemas sociais. O autor, tendo por base os conceitos de causalidade *teleológica* de Aristóteles, apresenta dois tipos de causalidade: a causalidade ativa e a causalidade condicionante. À influência mais ou menos determinística das estruturas sociais e instituições sobre o comportamento dos indivíduos, vai chamar de causalidade condicionante. À capacidade de atuar no mundo, e imprimir sua marca nele, através da qual os indivíduos são concebidos como portadores de poderes, que lhes permitem lutar para realizar e levar à frente os seus projetos vai chamar de causalidade ativa. A causalidade ativa corresponde à ação *teleológica*, que assume uma perspectiva intencional - reflexiva. É a faculdade de causar permanência ou mudança na vida social, através da ação. A causalidade condicionante equivale à formal, percebida como as condições sociais através das quais os sistemas sociais se reproduzem. Domingues recorre a Marx, (1845) em *Teses para Feuerbach*, analisando a sua concepção dialética, segundo a qual os indivíduos e a sociedade estão em perene transformação mútua. Marx procura captar as conexões e as mediações entre indivíduos, classes sociais e totalidades sociais. Domingues interpreta esta passagem de Marx, como uma tentativa clássica de superação da dicotomia entre a causalidade formal e a teleológica do filósofo grego, Aristóteles.

A partir da conceituação de Parsons (1937, p.56), de *sistemas sociais como atores coletivos*, Domingues propõe ainda a ideia de causalidade coletiva. A especificidade da causalidade coletiva consistiria em ser uma *propriedade dos sistemas sociais*, diferente do efeito agregado da causalidade ativa de atores sociais. A causalidade coletiva se refere às

relações sociais que constituem os sistemas sociais. O autor, recorrendo ainda ao conceito, "de classes sociais" de Marx, reforça a ideia dos tipos de causalidade, então apresentados. Para Domingues (2006, p.17), a "classe em si" de Marx corresponde ao padrão estrutural da sociedade, amorfa e inerte, (causalidade condicionante). Já a partir do conceito de "classe para si", que compreende o proletariado ao final do seu desenvolvimento sóciopolítico, tendo clareza de si e da sociedade, sendo capaz de derrotar a burguesia, Domingues (2006) vai associar à causalidade ativa. Desta forma, torna-se necessário entender as lógicas de ação dos atores sociais, que podem ser providas de sentido, relativamente estáveis e consolidadas, pelas quais esses atores interpretam e reagem à ação nas organizações, dando uma ordem à realidade organizacional.

A regulação é um processo constitutivo dos sistemas sociais, que são as relações produzidas entre os atores ou coletividades, organizadas como práticas sociais reguladas. Nos sistemas sociais, portanto, estão presentes as regras, que são procedimentos de ação, aspectos da *práxis*, (GIDDENS, 1989, p.16 e 20). Ao falar da dualidade da estrutura dos sistemas sociais, o autor afirma que os atores humanos são capazes de monitorar suas próprias atividades e as dos outros. A essa ação vai chamar de "monitoração reflexiva" dos agentes, em um fluxo interativo na atividade social cotidiana. Segundo Giddens (1989, p. 21 a 23), a constituição dos atores e das estruturas não são dois conjuntos de fenômenos produzidos de forma independente um do outro (dualismo). O sujeito da ação tem o lugar de produtor / reproduzidor da estrutura social. O conceito de dualidade da estrutura, que se opõe ao de dualismo, é nuclear em Giddens (1989), porque permite apreender a implicação - ação/estrutura. A estrutura tanto é constrangedora da ação, como a possibilita; a ação depende da estrutura que a constrange, mas pode produzi-la, reproduzi-la, modificá-la, alterá-la e a redefinir. Pode-se assim compreender, a partir de Giddens (1989, p.26), que o conjunto de regras, que regem as ações entre os sujeitos, representam as especificações dos limites da ação, mas também as suas possibilidades. Não existe o constrangimento apenas. Existe, além dele, a possibilidade da ação dos seres humanos, dotados de conhecimento, reflexivos, capazes de atribuir sentido ao que fazem e ao que são. É esta reflexividade, que vai, segundo Giddens, se constituir na base para a compreensão das ações, no decurso da atividade humana. Assim, faz-se necessário entender o universo simbólico subjacente às ações, e por outro lado, estudar e situá-los na rede de relações sociais estabelecidas pelos atores, que constituem os sistemas concretos de ação.

Uma outra abordagem, que diz respeito às injunções sobre as pessoas nos sistemas

sociais, é a do conceito de *sociedade de controle*, de Gilles Deleuze, citado por Costa (2004, p.161) e também, por Alvarez (2004 p.168). A *sociedade de controle* seria marcada pela interpenetração dos espaços, por sua suposta ausência de limites definidos (a rede), e pela instauração de um tempo contínuo, no qual os indivíduos nunca conseguiriam terminar coisa nenhuma, pois estariam sempre enredados numa espécie de formação permanente, de dívida impagável, prisioneiros em campo aberto. O que se observa é uma espécie de modulação constante e universal, que atravessaria e regularia as malhas do tecido social. A sociedade de controle é interconectada e axiomática. Os dispositivos de controle são, segundo Costa (2004, p.162), aqueles que se ocupam das várias ações dos indivíduos. Chamadas telefônicas, compras pela internet, usos de cartão de crédito, e outras formas em que as pessoas são conectadas por *chips*. O que se pretende obter por meio das informações? Ocorre hoje uma modulação dos fluxos sociais, do fluxo financeiro internacional, a reativação do consumo para regular os desejos, (*marketing*), fluxos ilimitados de comunicação. Nesta perspectiva, o poder se torna diferente daquele descrito por Foucault (1975, p.104), que o define como dispositivos disciplinadores hierárquicos, situados fora do alcance dos indivíduos, que se encontrariam em constante observação. Na sociedade de controle, há uma mudança na natureza do poder, que se torna difuso, disperso, disseminado, em uma ação mais impessoal.

Alvarez (2004, p.168) analisa a obra de Foucault, e considera que se antes, já se voltava para as práticas e instituições, que configuravam espaços de exclusão e normalidade, é, entretanto, em “Vigiar e Punir” (1975) que Foucault vai desconstruir as concepções de penalidades, e abordar as práticas de punição, como “tecnologias do poder”. Nesse sentido o suplício, além de marcar o corpo, e tornar infame aquele a quem é infringido, demonstra o poder do que pune, o que está em jogo é, portanto o poder soberano. As disciplinas das atividades sociais dos indivíduos, como os horários, a necessidade de credenciamento e de ser reconhecido socialmente representam práticas de controle social. E são, segundo Foucault, aplicáveis em todos os contextos, como as famílias, por exemplo. Alvarez (2004, p.169) considera que, a partir das críticas a sua obra, Foucault muda a perspectiva de análise, que se torna necessária nos dias atuais, quando se procura compreender as formas de poder e controle social na modernidade. Trata-se, entretanto, na atualidade, de um uma forma de controle sofisticada, que chega a rastrear os padrões de comportamento dos indivíduos na sociedade de consumo, constituindo-se em uma modalidade de regulação do sistema social.

Empregando o conceito de governamentalidade de Foucault, que o usa para descrever a arte de governar e, historicamente, de sinalizar o surgimento de tipos distintos de regimes que se tornaram a base da política liberal moderna, os autores Peters, Marshall e Fitzsimons

(2004, p.79) analisam o gerencialismo e a política educacional em um contexto global. Para os autores o gerencialismo está associado à noção de governamentalidade de Foucault, pela qual os indivíduos passam a fiscalizar o seu próprio comportamento “de modo autônomo”, da maneira aprovada dentro de um tipo de condições. É um conjunto de práticas e estratégias que os indivíduos utilizam para controlar e governar a si mesmos e outras pessoas. Trata-se de relações entre o *self* e o próprio indivíduo, relações interpessoais e entre instituições sociais e comunidade. Segundo os autores, o novo gerencialismo envolveu uma mudança de controle de insumos para medidas de resultados quantificáveis e alvos de desempenho, justamente com ênfase nos contratos de desempenho, em curto prazo, como vem ocorrendo na política do governo em Minas Gerais. O interesse é a chamada eficiência produtiva, que vai conduzir as ações governamentais. Nesse caso, segundo os autores, as mudanças nas políticas de governos e a devolução dos problemas para as escolas, que vem a ocorrer como consequência das medidas empregadas, envolvem uma despolitização da educação, em nome da escolha e da qualidade dos serviços educacionais, uma vez que se trata de relação negociada.

### **Regulação em uma abordagem sóciopolítica**

Na atualidade, muitos dos pesquisadores, que se debruçam sobre os efeitos da regulação nos sistemas sociais utilizam uma outra abordagem da ação social. Para esses autores, a regulação designa os processos múltiplos, contraditórios, conflituais, às vezes, de orientação das condutas dos atores e do que denominam "regras do jogo", em um sistema social. São representantes de tal linha de pensamento, Reynauld (1979, 1997, 2003), Crozier & Friedberg (1977), Maroy & Dupriez (2000), Delvaux (2001 e 2007), além de outros.

Crozier & Friedberg, na década de 1970,<sup>62</sup> estudaram a ação coletiva nas organizações, e insistem na natureza racional da ação humana. A ação coletiva é um construto social, e os modos de ação coletiva não são naturais, mas resultantes da soma de determinações exteriores, que as forças produtivas fazem pesar sobre os indivíduos. Os autores, em sua obra, analisam as condições e os constrangimentos a essa ação, e, segundo eles, os cálculos racionais "estratégicos" permitem aos atores deter uma margem de liberdade de ação, qualquer que seja o constrangimento do sistema.

Nos sistemas sociais, as noções de ação dos sujeitos, e a de elementos reguladores, devem ser delineados com clareza, pois compreendê-las contribui para a análise das políticas

---

<sup>62</sup> *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

públicas educacionais, sob o enfoque da regulação. Qual a natureza de tais elementos e quais poderiam ser as ações e as práticas dos atores sociais, e como as ocupam e aplicam na produção e reprodução da sua vida social? Estes elementos, segundo Crozier et Friedberg (1977, p.34), circunscrevem as liberdades e a capacidade de ação dos atores. Fazem parte de um determinado contexto e são constrangedores da ação. Entretanto, ao se admitir que os atores, em todas as organizações, dispõem de uma margem de liberdade, segundo Crozier et Friedberg (1977, p.39), torna-se ilusório querer procurar explicar os comportamentos pela racionalidade, pelos objetivos, pelas funções e estruturas da organização. Nos sistemas humanos há, segundo Crozier et Friedberg (1977, p.24), uma característica política. A regulação não se opera nem por sujeição a um órgão regulador nem pelo exercício de um constrangimento, mesmo inconsciente, nem por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo. Ela se opera por mecanismos de jogos, através dos quais os cálculos racionais estratégicos dos atores se encontram integrados, em função do modelo estruturado. *“Não são os homens que são regulados, mas os jogos que lhe são oferecidos”* (CROZIER, et FRIEDBERG, 1977, p. 25).

Em sua obra, a ideia de ator social é central, e a sua liberdade de ação, não o absolve dos constrangimentos próprios dos contextos sociais. As organizações do contexto social definem os procedimentos, que são, de uma certa forma, estabelecidos para serem cumpridos. A própria estrutura social e o contexto local podem representar o constrangimento. Entretanto, tais constrangimentos podem ser mobilizados pelos atores sociais, que os transformam e os modificam. Os autores, Crozier et Friedberg (1977, p.25), partindo de uma constatação de que não há sistema social inteiramente regulado e controlado, consideram que os atores sociais não devem ser reduzidos a funções abstratas e destituídas de sentido, e assim, os atores vão utilizar, de modo estratégico, as margens de liberdade de ação que têm, em suas interações com outros atores e o sistema. Desta forma, nas organizações ocorrem relações de poder, de influência, de trocas a partir de cálculos estratégicos dos elementos que as integram. *“A conduta humana não é mecânica, mas é sempre a expressão de um mínimo de liberdade, que se traduz em escolhas de ações contingentes, pelos atores sociais”*. (CROZIER, et FRIEDBERG, 1977, p.39). O poder, constituído na concepção da natureza da ação coletiva, está no centro da reflexão coletiva, e se apresenta como uma dimensão fundamental da ação humana, nas relações sociais, pois está no cerne dos objetivos e estratégias, que movem os indivíduos e as organizações.

Outro enfoque, que permite uma melhor compreensão do sistema social, segundo os autores, é o da 'incerteza'. A incerteza faz parte da natureza da ação coletiva, por

que os seus resultados não são previsíveis, mas indeterminados. Todo problema material comporta sempre uma parte apreciável de incerteza, de indeterminação, quanto às modalidades concretas da sua solução. Caso contrário, não se constitui um problema no sentido verdadeiro do termo, porque poderia ser resolvido por uma máquina ou outro mecanismo automático. O que é incerteza, do ponto de vista do problema, é poder do ponto de vista dos atores, em suas relações sociais, mas de um modo desigual, dependendo das capacidades e recursos individuais, inerentes a cada um. Embora as regras sejam postas no sentido de eliminar as fontes das incertezas, segundo os autores não há, portanto, sistemas sociais inteiramente regrados ou controlados. Registra-se aí um paradoxo, pois, se as regras não as eliminam completamente, ainda podem criar outras, em conflito com as que procurou eliminar.

Outro autor, que tem exercido influência no pensamento contemporâneo sobre a regulação, tendo atuado na França junto aos sindicatos de trabalhadores, é Jean Daniel Reynauld<sup>63</sup>. Esse autor estabelece uma distinção tradicional entre os conceitos de: “*regulação de controle*” e “*regulação autônoma ou "situacional" (endógena)*”. As duas situações (*regulação de controle e situacional*), apesar de serem opostas, se complementam na *regulação conjunta*. A primeira, a *regulação de controle*, representa o elemento de pressão que tem sua fonte de origem na autoridade institucional, em uma abordagem vertical. Nesta concepção, as normas e injunções são estabelecidas pela autoridade formal, de maneira linear. Já a *regulação autônoma ou situacional* é aquela que tem por fonte as ações dos atores sociais, sujeitos às medidas interventoras, que caracterizam a regulação de controle. A *regulação conjunta* resultaria, para o autor, da confrontação das duas outras anteriores. As normas do direito público representam para Reynauld (1997, p.54) uma *regulação de controle*, ao exercerem uma influência profunda nas ações sociais. Estes dois tipos de regulação têm por ambição obter a legitimidade social, a partir dos fins e dos objetivos mais amplos, nos contextos onde ocorrem.

Reynauld (1997, p.17) considera as regras como as bases do sistema social. Mas elas não podem ser deduzidas das interações entre indivíduos, gostos, preferências e interesses. Não se reduzem aos hábitos, aos caminhos percorridos. Elas comportam um constrangimento exterior às decisões individuais, e pesam sobre elas. A regra não se aplica sem dificuldade, segundo o

---

<sup>63</sup> Jean Daniel Reynauld, nascido em 1926, foi professor honorário de sociologia, diretor do Centre National de la Recherche Scientifique - CNRS e atuou juntamente com Georges Friedmann no *Centre d'études Sociologiques*, em Paris. Publicou *Les Syndicats en France*(1963) e *Conflits du travail et changement social*. (1978). Seus principais textos estão reagrupados em um volume sob o título: *Le conflit, la négociation et la règle*. (1995).



autor, e a repressão ao não cumprimento demonstra esse fato. Pode-se, assim, chamar de controle social, a atividade, que consiste em assegurar a obediência e a manutenção das regras e normas sociais, bem como a vigilância institucional, que luta permanentemente contra os desvios. A partir do exemplo da jurisprudência, Reynauld (2003, p.34) vai admitir que a não conformidade à regra representa uma maneira de contraposição, levando, muitas vezes às mudanças, às disputas sociais. A regra é um fato social por excelência, mas exercer a atividade da sua regulação torna-se um desafio social. Reynauld explica que este fato conduz a uma consequência importante quanto à natureza da ciência social. Se o seu objeto é a regulação, e há um desafio, torna-se claro que os fatos sociais não são fatos independentes da pessoa que os observa. Não se pode explicar nem prever, sem intervir, em algum grau, em sua existência.

O autor delimita bem os dois conceitos, a partir dos estudos sobre as relações de trabalho em organizações sociais.<sup>64</sup> A regulação de controle é a oficial, explícita, escrita, caracterizada pela lógica de custos, (que mede em termos de preços e de resultados, os bons ou os maus processos de trabalho) e uma lógica de eficácia, ou adequação dos meios aos fins. A outra é a lógica que representa os valores inerentes às interações entre os diferentes grupos de indivíduos da organização, em relação aos direitos trabalhistas, à equidade salarial, e outros. Responde a algumas necessidades criadas pelas relações sociais. As duas podem ser bem elaboradas, racionais, mas se opõem de maneira variável, pois obedecem a lógicas diferentes. Uma, a de controle, vai procurar, no caso das organizações, assegurar a produção em condições economicamente favoráveis. Já a outra, tida como informal, vai afirmar uma autonomia dos postulantes, e tem natureza estratégica.

A regulação conjunta ocorre quando há uma interação entre a regulação de controle e regulação autônoma, tendo em vista a produção de regras comuns. A regulação conjunta não garante a inexistência do conflito, que permanece, e não está, em momento algum extinto, pois não deixa de existir desigualdade nas relações de poder e dominação e nas expectativas de controle. A questão é desenvolver, dentro do conflito, novas relações de poder e cumprimento de objetivos sociais, não uns às custas dos outros, mas uns com os outros, estabelecendo formas de partilha, de cooperação e compromisso (de poder “com”, e não de poder “sobre”), que favoreçam o ganho de todas as partes envolvidas e a satisfação do bem comum. Este seria o propósito da regulação conjunta.

Assim, segundo Reynaud (1988, p.16), a regulação de controle está ligada à imposição

---

<sup>64</sup> Artigo intitulado “*La régulation dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome*”, *Revue de Sociologie Française*, 1988, páginas 5 a 18.

das regras pelas autoridades, e a regulação autônoma tem por fonte a interação entre os atores. A regulação conjunta é fruto da confrontação das duas, e esta perspectiva permite os processos de criação, de transformação e mesmo de supressão de regras explícitas ou implícitas. Ela se daria em processos horizontais, contemplando a perspectiva de envolvimento dos atores, em nível local.

Trabalhos recentes em sociologia das organizações têm indicado, a necessidade de repensar a oposição tradicional entre controle e autonomia. Alguns autores, tais como Zarifian (1993, p.56), mostram que em novos contextos de trabalho, os processos de trabalhos em equipe constroem os trabalhadores a atuar com mais autonomia, mas na realidade, se trata de novas formas de controle, que a organização impõe aos atores. Segundo o autor, vem a representar uma “*autonomia prescrita e uma iniciativa obrigada ou constrangedora*”.

As modalidades de regulação, conforme definidas por Reynaud (1988, p.16), se constituem em referência para os autores mais recentes, tais como Maroy e Dupriez (2000), do *Groupe interdisciplinaire de recherche sur la socialisation, l'éducation et la formation, da Université Catholique de Louvain, Bélgica - GIRSEF/UCL*, que definem a regulação como um processo de produção de regras de orientação das condutas dos atores, em um espaço determinado. Trata-se de uma forma de intervenção governamental, que denominam como *regulação institucional*: “conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade”.

A abrangência desta definição, em um contexto político, precisa ser cercada de um cuidado especial, aquele que atribui aos poderes públicos um poder de comando especial, no desenvolvimento e direção dos sistemas. Os autores consideram, assim, que a regulação seria resultante não só da regulação institucional, mas da articulação (ou a transação) entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais de produção de normas na organização. A regulação seria, portanto, entendida no sentido de um processo social ativo de produção de “regras de jogo”, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Nesse sentido, haveria um (re) ajustamento das ações como consequência da apropriação, ou não, das regras e injunções institucionais. Regular consistiria então em ajustar, conforme as regras, uma pluralidade de elementos, de ações e seus efeitos. O interesse pela regulação está no coração da intenção e da análise da natureza da coordenação das ações, associada a uma intencionalidade normativa.

Na pesquisa *Changement des modes de régulation et production sociale des inégalités dans les systèmes d'éducation: une comparaison européenne, REGULEDUCNETWORK*<sup>65</sup>, coordenada por Christian Maroy, diretor do GIRSEF/UCL, entende-se, por modo de regulação o conjunto dos dispositivos empregados, de modo variável e complexo, para orientar e coordenar a ação no domínio da atividade. (por exemplo, a regra de origem estatal, o mercado, a hierarquia institucional, as redes). Mais precisamente no domínio da educação, a regulação compreende os arranjos institucionais, tendo por objetivo coordenar o quadro da ação, envolvendo o macro e o local, contribuindo para resolver problemas-chave para o funcionamento do sistema. A regulação não é, desta forma, somente o resultado da ação de uma autoridade que estabelece a norma. Ela inclui uma pluralidade de elementos e de atores que, em diferentes ações de ajustamento, contribuem para a sua produção.

Van Zanten (2001, p. 6) distingue dois tipos de regulação. A primeira, que define como regulação organizacional, é para a autora a mais conhecida e estudada. Refere-se às estratégias, aos dispositivos e arranjos institucionais, empregados pelos atores ou grupos de atores para resolver problemas no interior dos sistemas em que se inserem. São as articulações diversas que emergem da base e das regulações de controle. Um segundo tipo seria a regulação normativa ou de controle, que emana da cúpula da organização, em que a análise cognitiva das políticas contribui para a compreensão do universo de sentidos, que guiam a ação pública.

Delvaux (2001, p.5) afirma que o conceito de regulação não é precisamente definido, pois os critérios, que identificam os elementos constituintes do conceito, são, às vezes fluidos. Para Delvaux, o termo é utilizado em diversos campos: o técnico, o biológico, o psicológico e o sociológico. Observa-se diversidade nas definições nos diferentes campos em que o conceito é utilizado, mas também constância de alguns elementos. O autor vai explicar em seu artigo intitulado "*Régulation: un concept dont l'utilisation gagnerait à être...régulée*"<sup>66</sup> que regulação implica em um sistema composto de elementos diversos, tendo cada um seu modo de funcionamento, e que existe um processo de ajustamento entre esses elementos, que não estão simplesmente justapostos. Esse ajustamento se opera de maneira interna ao sistema, mas não exclui a possibilidade de existir um mecanismo externo, em algumas situações. Para Delvaux (2001), a noção de regulação está, muitas vezes, implicitamente associada à ideia de

---

<sup>65</sup> Site: [http://girsef.ucl.ac.be/european\\_project.htm](http://girsef.ucl.ac.be/european_project.htm). Acesso em 12 de março de 2008.

<sup>66</sup> O texto, que pode ser traduzido como "Regulação – um conceito cuja compreensão ganharia em ser...regulado" foi escrito e publicado em "*Communication aux journées d'études- RAPPE*" - Paris - mars 2001.

funcionamento regular e correto do sistema, para alguns teóricos que a pesquisam. O autor, ao considerar o conceito de regulação, faz referência à autonomia relativa dos atores, mas também ao enquadramento de sua ação: à complexidade dos fatos sociais, à pluralidade de elementos reguladores relativos a um fenômeno social determinado, e à possibilidade, para os atores, de se apropriarem (ou não) dos elementos reguladores.

Devido à complexidade dos fenômenos e sistemas sociais, a regulação, que resulta de uma reunião de elementos reguladores, não é harmoniosa. Observam-se contradições ou, muitas vezes, tensões entre os diversos elementos. Delvaux (2001), falando do enfoque organizacional da regulação, afirma que os atores possuem uma relativa autonomia em sua conduta, e que os elementos reguladores procuram, em um sentido, enquadrar as condutas dos atores. Segundo Delvaux (2001) o termo "elemento" pode ser designado como "*brique de base*", ou tijolos, alicerces da regulação. São de natureza diversa: normas legais, normas sociais, representação social, elementos físicos ou psíquicos. Esses elementos se encontram reunidos em dispositivos de regulação, e o seu conjunto em uma determinada situação social, se constituirá no sistema de regulação.

Torna-se difícil delimitar as relações entre os dois modos de regulação (de controle e situacional), pois existem tensões, acomodações e hibridação entre eles. Entretanto, torna-se necessário registrar que, muitos dos autores, que estudam a regulação, entre eles Barroso (2003, p.39) consideram ser necessário:

aprofundar a análise do processo de regulação das políticas educativas (quer em cada país, quer em uma perspectiva comparada) com recurso a perspectivas teóricas e metodológicas que valorizem, na descrição e análise da regulação dos sistemas escolares, a diversidade de "legitimidades" e "fontes" na produção das regras, "o jogo dos atores", a existência de processos de regulação autônoma, o caráter construído da regulação social. Neste sentido, é preciso ter em conta que o processo de regulação compreende, não só a produção de regras (normas injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. Por isso, defendo que a regulação do sistema educativo não pode ser vista como um processo único, automático e previsível, mas como um processo composto, que resulta mais da regulação das regulações do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos "regulados" (BARROSO 2003 p.39).

Nesse enfoque, em texto escrito sobre a reforma da Inspeção na Bélgica francófona<sup>67</sup>, Maroy (2009, p. 53), após descrever o contexto da mudança dos modos de regulação do sistema de ensino obrigatório na Comunidade Francesa da Bélgica - CFB, e de

---

<sup>67</sup> Maroy, C. Réforme de l'Inspection et montée de la régulation par le résultats em Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées. In: Pelletier, G.(direction) *La gouvernance em éducation régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. De Boeck, Belgique, 2009.

apresentar os fatores que condicionaram o governo às promoções da reforma da inspeção escolar, transformando-a em uma função associada à regulação educacional, com ênfase no controle dos resultados escolares, considera as mudanças vivenciadas no contexto da CFB como uma regulação conjunta, uma vez que permitiram a co - habitação de dois serviços. De um lado, a inspeção, exercendo a função de controle e orientação às redes de ensino que integram a CFB, e de outro, os serviços de um corpo de conselheiros pedagógicos e gestores das próprias redes, que deveria atuar juntamente com a inspeção, para melhorar a performance das escolas. Maroy (2009, pp. 69 e 70) considera que ocorreu uma transição de uma posição hierárquica a uma outra, em que o Estado, mesmo guardando sua legitimidade política e legal, procura desenvolver um sistema de inspeção como uma função mais transversal às diferentes redes, gerando uma lógica performativa, mas tendo em vista, a busca da melhoria dos indicadores de eficácia e equidade nas políticas educacionais na Bélgica francófona.

Um outro exemplo da possibilidade da existência de processos transversais de regulação, consiste em um texto escrito por Éric Verdier (2006, pp. 55-72), intitulado, *Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique?*, publicado na revista *Éducation et Sociétés*, 2006/2, N° 18, em que o autor descreve os processos de formação de professores e de avaliação das suas ações, na províncias francesas de Rhône-Alpes e Côte-d'Azur. Nesta conjuntura, ao menos retoricamente, o autor considera que a avaliação toma o seu lugar na condução da ação pública, como um fator de boa governança, uma vez que a participação dos atores locais das províncias, foi contemplada no processo decisório sobre a formação de professores, e em todas as etapas das ações por eles realizadas, da preparação à avaliação das ações, sob os auspícios dos governos regionais.

As afirmações precedentes e os exemplos tornam-se um reforço à idéia de que não se pode estudar a regulação em um sistema social, como o educativo, por exemplo, sem aprofundar o nível da pesquisa, empregando uma metodologia que investigue, além das medidas legais, as ações e as estratégias dos atores sociais locais, que dela fazem parte. Um estudo sobre a regulação educativa deve contemplar, além da análise das medidas implantadas pelos dirigentes, autoridades responsáveis pelos programas governamentais, as ações e as estratégias dos atores locais - a forma como os professores e demais trabalhadores reagem às medidas implantadas. Compreender as formas como os profissionais da educação reagem às medidas se transforma em uma vertente de pesquisa sobre as relações de trabalho na Rede

Estadual de Ensino em Minas Gerais, e se torna um desafio, uma vez que podem ensejar os conflitos. Como se dá o consentimento dos atores locais às intervenções, se for o caso?

Segundo Przeworski (1989, p.327), o conflito é inerente às relações sociais em um sistema democrático. Os resultados dos conflitos, segundo ele, relacionam-se às combinações específicas de estratégias dos grupos. São incertos. Nenhum grupo pode ter a certeza de que seus interesses serão concretizados. Há uma dependência dos resultados com relação às ações e estratégias utilizadas. É a participação, segundo o autor, que se torna um instrumento para a realização coletiva dos interesses. Participar é agir como se as linhas de ação específicas produzissem um impacto sobre a realização dos interesses próprios. As estratégias e as ações adotadas pelos participantes têm relação com os resultados a ser obtidos.

Nas ciências sociais, as teorias não conflituais consideram o ajustamento das ações, como a espera do equilíbrio social ótimo, e a regulação é vista como se possibilitasse o funcionamento correto do sistema. Entretanto, em um enfoque sóciopolítico o conflito está presente. Reynauld (2003, p.19), ao falar da regulação, considera que ela aparece como um desafio social:

a regulação não vai assegurar harmonia, estabilização e otimização de relações de trabalho, pois a elaboração e a aplicação das regras aparecem como um desafio social. Ela pode ser, ela é muitas vezes disputada entre diferentes grupos (ou diferentes indivíduos). Ela pode dar lugar ao conflito, às vezes aberto, às vezes mesmo violento, às vezes instituído (as regras de discussão são previstas), ou às vezes fechado. O conflito pode ser não só sobre a aplicação da norma, mas sobre a sua elaboração também ( REYNAULD 2003, p. 19)

Torna-se mais compreensível entender que, segundo a posição de alguns autores, a noção de equilíbrio nas relações, que ocorreria no sistema social é questionável. Nas interações sociais, que são constantes no nível local, a incerteza ocorre, em primeiro lugar, quanto às próprias normas e injunções sociais, e em segundo lugar, quanto aos procedimentos dos "outros" envolvidos, o que leva às estratégias diversas em relação às intervenções da autoridade e às dos parceiros. As respostas não são previsíveis. A ação social, dirigida para o "outro", tem uma pretensão de racionalidade, e assim, espera-se convencê-lo e engajá-lo em torno do que é proposto, e do que se propõe, exercendo aí o poder e a influência, que muitas vezes, são vistos como formas de convencimento.

Os sistemas educacionais são processos, que envolvem vários atores sociais, sendo as decisões oriundas de necessidades advindas de diversas fontes. A linearidade na tomada de

decisão, nesta circunstância, pode levar ao conflito de interesses. É neste sentido que Barroso (2006, p.23) fala que a regulação de um sistema educacional não é um processo automático e previsível. Entende-se que a aplicação das normas, das leis e da demais injunções não é feita somente pela decisão da autoridade hierárquica, que coordena as ações do sistema. Há todo um processo de “convivência” com a situação - problema, que enseja a medida regulatória. Tem início com a sua constituição, prossegue com a definição das medidas de intervenção, e com a apropriação (ou não) de tais medidas, ocasiona ações dos atores sociais, que podem ser de recusa, de aceitação, de dissimulação, de conformação, de negociação, e outras, segundo seus interesses.

Há, portanto, uma série de razões para entender que o estudo da regulação educativa não se encerra no processo de regulação de controle, quando as decisões são tomadas sem o envolvimento dos atores locais. É, em tal sentido, que se propõe o estudo dos processos transversais, considerando todos os elementos envolvidos na regulação educativa. Mais precisamente no domínio da educação, o emprego deste termo *regulação educativa* refere-se aos arranjos institucionais, tendo por objetivo coordenar o quadro da ação, contribuindo para resolver problemas-chave para o funcionamento do sistema. A regulação não é, portanto, somente o resultado da ação de uma autoridade que estabelece a norma. Ela inclui uma pluralidade de elementos e de atores que, em diferentes ações, contribuem para a sua produção, tendo modos de funcionamento distintos, existindo um processo de ajustamento entre esses elementos, que não estão simplesmente justapostos. Os atores possuem uma autonomia relativa, estando sua ação enquadrada, devido à complexidade dos fatos sociais, e à possibilidade de se apropriarem (ou não) das injunções (DELVAUX, 2008, p. 23).

Os dois conceitos, de Reynaud (1997, p. 54), explicam a aplicação do conceito do termo “regulação”, à área educacional:

- O primeiro seria o modo como são produzidas e aplicadas as medidas que orientam a ação dos envolvidos, ou seja, as regras, normas, e injunções;
- O segundo aspecto seria o modo como tais atores se apropriam (ou não) delas e como as transformam. Compreende as ações e interações dos diversos atores em relação às intervenções, e o (re) ajustamento das ações.

No primeiro caso, situa-se a regulação institucional, ou de controle. Na área educacional compreende, pois, o conjunto das medidas, leis, normas e resoluções e outras decisões das

instâncias hierárquicas superiores. O segundo aspecto refere-se à regulação situacional, autônoma e à regulação de conjunto, conforme definida por Reynauld (1997, 2003). Envolve, pois, este aspecto, as ações e estratégias dos atores sobre as medidas legais, que podem ser de aceitação/apropriação, rejeição/negação, acomodação, e outras. Em função das ações e estratégias, haveria um reajustamento das medidas, que poderia significar, por exemplo, uma revisão da norma ou injunção, no sentido de adequá-la às circunstâncias específicas de uma situação, ou ainda o envolvimento dos atores na formulação da norma, representando a articulação entre as intervenções e os processos horizontais e transversais da regulação.

### **As políticas educacionais sob o enfoque da regulação educativa: níveis e efeitos**

Os processos de definição e coordenação das políticas públicas na área educacional são influenciados pelos diversos níveis e circunstâncias da regulação, vista como processo de interações entre interesses, em âmbitos locais, nacionais e transnacionais. Ao se pensar na formulação dessas políticas, torna-se necessário refletir sobre algumas questões: quais são as pessoas/sujeitos das políticas? Se no contexto atual estão sendo propostas, em nível internacional, mudanças nos sistemas educativos, então qual o sentido da regulação social dessas mudanças?

Barroso (2006, p.57) vai expor sobre três níveis de regulação (instâncias), que são diferentes, mas que se complementam:

1. a regulação transnacional;
2. a regulação nacional;
3. a microregulação local

Em seu texto “*Regulação e desregulação nas políticas educativas, tendências emergentes em estudos de educação comparada*”, Barroso (2003, p.24) denomina “*efeitos da regulação*”, na definição das políticas educativas e nos estudos e abordagens comparativas, os processos que afetam as administrações públicas, ao defini-las, que são: *efeito contaminação* (nível da transferência dos conceitos das políticas, postas em prática entre países, em escala mundial); *hibridismo* (sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, reforçando o caráter ambíguo da regulação); e *efeito mosaico* (processo de construção de políticas mais locais). É importante compreender os conceitos e as formas como se inter-relacionam e a sua convergência com as concepções de outros autores.



A regulação transnacional é a que ocorre por influência dos organismos internacionais de financiamento, e dos discursos, que circulam em fóruns de decisão e consultorias internacionais no domínio da educação, sendo adotadas pelos governos nacionais, como princípios e diretrizes orientadoras do funcionamento dos seus sistemas educacionais. Segundo Barroso (2004, p.27), representa o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.), e que são chamados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como 'obrigação' ou 'legitimação', ao adotar ou propor decisões no nível do sistema educativo, em âmbito nacional. Pode vir a ocorrer, segundo o autor, como uma forma de constrangimento de natureza política, econômica, em virtude da dependência em que se encontram os países periféricos. A regulação transnacional pode também ocorrer em programas de cooperação internacional, tendo origem em organismos internacionais, como é o caso da UNESCO, do Banco Mundial, CEPAL e outros. Os relatórios e estudos técnicos, com base nos diagnósticos, apresentam proposições e soluções técnicas aos países subordinados. Barroso vai chamar este efeito de *contaminação*.

Pelletier (2009, p.90), em texto escrito sobre as escolhas políticas dos países em desenvolvimento, revela o paradoxo de que a outorga de meios financeiros é, cada vez mais, acompanhada de diretrizes precisas sobre a sua utilização. De acordo com o autor, o financiamento é realizado segundo um enfoque, por ele denominado “*Prêts d'ajustement structurel*”- PAS. Tais empréstimos para ajustamento estrutural representam a alocação dos recursos, acompanhada de todo um sistema de condicionalidades, sendo que os organismos financiadores se constituem em verdadeiros “guardas tutelares” dos países que receberam o financiamento em suas políticas.

Em relação à influência externa da definição das políticas, vem ocorrendo o que Ball (2001, p.13), a partir de estudos de Dolowitz, Hulme, & O'Neill, 2000, e Halpin e Troyna, (1995), chama de “convergência de políticas” ou “transferência de políticas” ou ainda “empréstimo de políticas educativas”. O autor coloca a seguinte questão: “*até que ponto se assiste ao desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado - Nação nos campos econômico, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica, ou seja, o crescente abandono ou marginalização (não no que se refere à retórica) dos propósitos sociais da educação?*”

As mudanças, que vêm ocorrendo nas últimas décadas na organização dos sistemas educacionais nos países ocidentais, já indicam transformações nesse sentido, analisadas por

Ball, (2001). As mudanças pressupõem descentralizações do ponto de vista político e administrativo, norteadas pela intenção de se obter a racionalidade administrativa e a modernização dos processos da gestão escolar.

Segundo Pelletier (2009, p.90), a descentralização tem formas plurais e singularidades, segundo os contextos vários. Citando Van Zanten (2000), o autor vai considerar que a descentralização se constitui em uma estratégia de desconcentração do aparelho central do Estado, ao transferir às estruturas periféricas responsabilidades, que deverão assumir e devolver, algum tempo após sua criação e implementação, como uma obrigação de resultados, verificada e avaliada pelo sistema central. As propostas de descentralização correspondem, segundo Pelletier (2009), às exigências dos organismos financiadores, de que os países as coloquem em prática, com o objetivo de melhor atender às comunidades escolares.

E assim, a atual fase de mundialização que atinge a escola tem aspectos muito distintos e se caracteriza em um novo modelo de educação, baseado em uma lógica econômica, proposta nos fóruns mundiais, em que é valorizado o empreendedorismo, o *e-learning*, o capital humano, a aprendizagem organizacional e outros conceitos próprios do jargão empresarial, valorizando a competição entre escolas e a eficácia dos resultados dos países nos exames externos, agora em nível internacional.

João Barroso (2003), explica bem o fenômeno, quando fala do efeito que denomina “*Contaminação*”, no domínio das políticas públicas de educação, no nível internacional. Nos estudos comparados, a existência de similitudes e convergências entre países, sobre os conteúdos e os processos educacionais, representa o efeito, que na realidade é uma forma de regulação transnacional. O autor vai mostrar que, entre os diferentes países, quer no nível da relevância discursiva, quer no funcionamento dos sistemas educacionais, os governos têm a tendência de transportar soluções de questões já adotadas em um país, e aplicar em seu próprio sistema educacional. Trata-se do empréstimo de políticas educativas, transferência de conceitos, medidas, e transporte de soluções de um país a outro, conforme definido por Ball (2001, p.13). O efeito *Contaminação* ocorre também por influência dos organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Banco Mundial, ou o Fundo Monetário Internacional. Tais organismos apresentam relatórios, em que prescrevem orientações sobre as políticas públicas e o modo como os países devem proceder e se ajustar para promover a estabilidade política e econômica. Segundo Barroso (2003, p.24), uma explicação para o efeito de *Contaminação* seria a tendência dos decisores políticos em observar o que funciona bem em outros países, e que exerce atração na busca de soluções e eliminação de dificuldades nas questões educacionais.

Trata-se de soluções transportáveis de um país, aplicadas em outros, para legitimar os modos de ação dos seus sistemas educacionais. Barroso vai chamar a globalização de 'regulação transnacional', que seria a internacionalização das políticas. Vários autores consideram que a utilização das referências externas (ou o empréstimo das políticas) de outros países é, muitas vezes, a justificativa e a legitimação das reformas dos sistemas educativos nacionais.

Examinando a relação entre a globalização e a educação, Dale, (2004, p.425) considera que na medida em que a globalização influencia as políticas educativas nacionais, implica em apreciação da natureza e da força do efeito extranacional. Segundo Dale, é preciso indicar e especificar com mais profundidade como a globalização afeta a educação. O autor, portanto, examina duas abordagens, uma que denomina "Cultura Educacional Mundial Comum" - CEMC, e outra "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação" - AGEE. Segundo a abordagem CEMC, haveria um modelo universal de educação, de Estado e de sociedade, que explicaria os sistemas educativos nacionais. A abordagem AGEE, desenvolvida pelo próprio Dale, baseia-se em trabalhos sobre economia política internacional, que a encaram como a força diretora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos sobre os sistemas educativos. Para o autor, a globalização é um fenômeno político-econômico, o que explica a criação de novas formas de governação supranacional. Os problemas centrais, que constituem a base da operação dos fatores globais, enquadram as agendas dos estados e seus componentes, incluindo a educação, nas sociedades capitalistas: apoio ao regime de acumulação. Assim, a educação, neste contexto, é vista como estando a serviço da acumulação do capital. A força motriz da globalização seria o capitalismo, o lucro e o mercado. A educação, como os demais fatores, é considerada uma variável dependente, centrando-se em três questões fundamentais: a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias? Como, por quem e através de que estruturas, as instituições e os processos são definidos, e como é que são governados, organizados e geridos? Quais são as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos? Esta concepção explica, segundo Dale (2004, p.426), que a educação não pode ser vista isoladamente do financiamento e da regulação. A educação é um assunto político e permanece sob o controle do Estado. Os quadros regulatórios nacionais são moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por força político-econômico nacional, e é, por essas vias indiretas de influência sobre os estados e sobre os seus modos de regulação, que a globalização tem os seus efeitos sobre os sistemas educativos. Em outro texto, Dale (2006, p.36), analisando as transformações mundiais sobre o projeto europeu de educação e a construção do que denomina "Espaço Europeu de Educação" - EEE, considera que mudanças

significativas vêm ocorrendo em conjuntura política e econômica mais ampla. O que ocorre na atualidade, é a passagem de um contexto nacional a um outro transnacional, que reflete o declínio da influência dos países e suas fronteiras na definição das políticas, bem como a pressão das organizações internacionais, neste sentido. Em educação, diz Dale (2006, p.37) o patamar de indicadores educacionais dos sistemas nacionais de avaliação não se constitui mais a única referência, na administração dos sistemas de ensino.

A regulação nacional é um outro nível, estabelecido por Barroso (2004 p.22). Enquadra-se no conceito de Maroy & Dupriez (2000) de regulação institucional, e compreende a definição das normas e constrangimentos sobre a ação dos atores, e seus resultados. É, no caso da educação, por meio dela, que as autoridades exercem a coordenação, o controle e a influência sobre as instâncias locais, as escolas. É pela regulação institucional, que tradicionalmente os governos administraram de forma centralizada, até o final da década de 1960, a educação em seus países, pelo exercício do poder e da autoridade, advindos da posse dos recursos financeiros, e do poder legalmente constituído de exercê-lo sobre a área educacional. Entende-se assim "o porquê" da ordem burocrática formal, que prevaleceu (e ainda prevalece, em algumas situações), em diversos países e territórios. É possível compreender, que ao longo da história, não se fez educação sem tensões e conflitos, ambiguidades, muitas vezes encobertos, dissimulados e escamoteados pelas próprias administrações centrais, ao longo do tempo. No Brasil, os movimentos sociais em prol de mais direitos e de democratização do processo educacional, em meios acadêmicos e profissionais da educação, e as lutas sindicais das décadas de 1980 e 1990 representam um exemplo de tais situações. Em relação às novas formas de regulação estatal, os axiomas da descentralização das ações e da autonomia das escolas, na condução dos serviços educacionais pelas comunidades escolares, têm se destacado. Estes princípios se traduziram em *retóricas de transferência de competências dos níveis superiores da administração para os estabelecimentos de ensino*, conforme Barroso (2007, p.12), no sentido de transformar a gestão escolar e melhorar a qualidade e a eficácia da gestão.

Um outro nível é a microrregulação local, que ocorre como um processo de coordenação das ações em âmbito ou contexto, onde se vivencia a medida definida. A micro-regulação local pode resultar de um confronto, de uma interação, de uma negociação, ou de compromisso de diferentes interesses, lógicas, e estratégias entre atores sociais e autoridade/instituição definidora da regra. É aquela produzida pelos atores locais, e também entre os grupos de interesse (que podem ser políticos, econômicos, profissionais) organizados e institucionalizados, ou não. Pode vir a ocorrer em uma perspectiva vertical,

linear ou horizontal e transversal à regulação institucional, dependendo do contexto em que é definida e da atuação dos atores sociais. A pretensão da microrregulação local, em ambas perspectivas, é interacionista em relação ao processo social da regulação nacional, pela evidência do protagonismo dos indivíduos, nos sistemas onde se inserem. Barroso vai usar, para explicar a micro regulação, a metáfora da rede, citando Luc Boltanski e Eve Chiapello, (1999). As redes seriam estruturas débeis, não hierárquicas, leves, traçadas sem fronteiras. As relações seriam como nós de rede, cuja existência é tida como informal e como perturbadora da ordem. Em um sistema onde os processos de tomada de decisão são mais horizontais e mais flexíveis, os interesses e estratégias dos atores se tornam perceptíveis, embora isto não significa que o conflito esteja ausente. A desigualdade na relação social se faz presente, e assim, mesmo em tais situações em que os atores locais tenham um nível de atuação mais presente, existe a tensão entre os princípios de equidade e de justiça, intrínsecos ao processo social (REINAULD, 2003, p.35).

O outro efeito na regulação é o *Hibridismo*, sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas. O conceito de *Hibridismo* tem um caráter ambíguo e compósito, tendo sido anteriormente utilizado por Popkewitz (2001), para destacar o caráter plural e misto das reformas educativas, e dos seus pressupostos. O efeito *Hibridismo* manifesta-se em dois níveis: nas relações entre países, questionando a ideia de que os países de periferia adotam os “modelos” concebidos e utilizados pelos países mais desenvolvidos. Assim, ocorre uma inter-relação entre a globalização e o regionalismo, fluida, não linear e hierárquica. Na linguagem tecnocrática, a transferência de modelos de ação e de programas dos países 'desenvolvidos' aos 'em desenvolvimento', e os processos de aculturação aí realizados, tais como as visitas técnicas, os cursos ministrados, os estágios realizados, constituem-se, segundo alguns pesquisadores, em exemplos de processos de hibridação. Em artigo publicado na *Revue de l'Institut de Sociologie*, de Bruxelles, em 1997, Van Zanten e Ball, falando da globalização das reformas e da comparação internacional em políticas educacionais, explicam a expressão *hibridação das políticas*, como a pressão que exercem os agentes internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, sobre a definição das políticas sobre os países em vias de desenvolvimento. São processos de legitimação e disseminação, discursos transnacionais, que postulam um determinismo econômico no campo educativo. Um outro nível do *hibridismo* refere-se ao que ocorre em um mesmo país, em modos de regulação distintos. Um exemplo deste tipo de *Hibridismo* pode ser o que se assiste hoje entre as políticas de diversos países, como a contradição entre a desregulação e a flexibilização interna, caracterizando o aparente

acréscimo de autonomia das instituições escolares, e ao mesmo tempo o exercício do controle dos resultados pelo próprio Estado, o que caracteriza a centralização das decisões. Outros pontos comuns se referem à insistência na necessidade de eficácia das escolas, e ainda à redução das despesas do Estado, na educação.

O efeito *Mosaico* refere-se à construção de políticas, que não atingem a globalidade das unidades educacionais. São medidas avulsas de revogação parcial das normas vigentes, visando públicos específicos. De acordo com Barroso (2003), esse *mosaico* varia de um país a outro, e traduz a preocupação do poder público em flexibilizar os serviços educacionais, segundo as necessidades das demandas locais. Representa a medida política adequada à necessidade específica, após o diagnóstico traçado, e são empreendidas pelos sistemas escolares, de forma diferenciada. Em algumas situações podem ter um caráter de temporárias.

Em estudos de educação comparada, pode-se notar que existe uma reconfiguração na diversidade dos países, no que se refere às orientações políticas, mas de modo geral, todos os sistemas educativos têm as mesmas funções. Embora haja diferenciação nos percursos escolares, a internacionalização e a circulação da informação, em nível mundial, acabam por reforçar as semelhanças entre os fatores que integram tais sistemas. Assim, os autores, em diferentes contextos estudados, têm apresentado convergência de idéias e conceitos, mesmo que, com distintas análises. Pode-se perceber, pela leitura, pontos comuns, em relação aos temas tratados, embora esteja preservada a identidade de enfoques, em cada abordagem.

Pretende-se mostrar no quadro a seguir, a similitude de idéias e conceitos, a relação dos temas, nos textos dos autores pesquisados, nesta tese, referentes ao tratamento dado à questão da globalização e a regulação educacional:

### Quadro 5- Globalização e educação: níveis e efeitos

Níveis e efeitos*	Convergência de outras abordagens
<p><b>Regulação transnacional:</b> conjunto de normas, dispositivos, e outros instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do sistema educativo.</p> <p><b>Efeito de contaminação</b> que existe ao nível da transferência dos conceitos, das políticas e das medidas postas em prática, entre os países, em escala mundial.</p>	<p>Ball (2001, p.13), a partir de estudos de Dolowitz, Hulme, &amp; O’Neill, 2000, e Halpin e Troyna, (1995), chama de “<b>Convergência de políticas”</b> ou “<b>Transferência de políticas”</b> ou ainda “<b>Empréstimo de políticas educativas”</b>. Empréstimo de políticas educativas, transferência de conceitos, medidas, e transporte de soluções de um país a outro.</p> <p>Dale, (2004, p.425) “<b>Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”- AGEE</b> força diretora da globalização e procura estabelecer os seus efeitos sobre os sistemas educativos. A globalização é um fenómeno político-económico, o que explica a criação de novas formas de governação supranacionais.</p> <p>Popkewitz (2001) <i>Hybridization</i> para destacar o carácter plural e misto das reformas educativas, e dos seus pressupostos. O efeito <i>Hibridismo</i> manifesta-se nas relações entre países, questionando a ideia de que os países de periferia adotam os “modelos” concebidos e utilizados pelos países mais desenvolvidos. Assim, ocorre uma inter-relação entre a globalização e o regionalismo, fluida, não linear e hierárquica.</p> <p>Ball (2001) <b>Bricolagem:</b> caracterizada por influências de outros contextos, cópia de ideias, cópia de fragmentos de ações de outros segmentos</p>
<p><b>Regulação nacional:</b> modo como as autoridades públicas (Estado e sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados.</p> <p><i>Hibridismo</i> refere-se ao que ocorre em um mesmo país, em modos de regulação distintos. Um exemplo do hibridismo pode vir a ser a contradição que se assiste entre as práticas da descentralização e autonomia das escolas, por um lado e o controle dos resultados, por outro.</p>	<p>Maroy e Dupriez (2000) <b>Regulação institucional:</b> “conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais que detêm certa autoridade”.</p>
<p><b>Micro regulação local:</b> complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas são (re) ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional</p>	<p>Van Zanten e Ball (1997) <b>Recontextualização local.</b> Parte do princípio que a implementação de uma política escolar sobre um território não resulta jamais da sua simples aplicação, mas que, há sempre, mesmo nos sistemas mais centralizados, processos de recontextualização pelos atores locais, em função das configurações sociais e das oportunidades políticas que podem ter, informações sobre políticas nacionais e mesmo supranacionais.</p>

\* Os textos de referência são: BARROSO, J. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In. *A regulação das políticas públicas de educação*. Espaços, dinâmicas e atores. Educa/ Unidade de I&D de Ciências da Educação. Lisboa, 2006, e BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In. *A escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto, Asa, 2003.

### **Regulação e reforma. Conceitos distintos ou mesma significação?**

As reformas em educação têm sua origem nas reformas do Estado, representando a sua reconstrução, reorganização, e/ou a alteração do seu modo de funcionamento, tendo em vista obter o desenvolvimento econômico/social ótimo. A reforma do Estado é considerada uma condição para o desenvolvimento, e tem sua origem na crise de governabilidade, e na redução dos indicadores de crescimento econômico-sociais. As reformas educativas decorrentes das reformas do Estado pressupõem a revisão do seu papel, na prestação dos serviços da educação, preconizando a sua transformação, com o propósito de atingir um público específico e ao mesmo tempo reduzir responsabilidades e gastos. Ocorrem em um espaço/tempo determinado, apresentando, portanto, uma temporalidade. As reformas são, quase sempre associadas à percepção de uma crise (interna ou externa), segundo Barroso (2008 p.571). Elas podem ser definidas, segundo o autor, como uma decisão política institucionalmente planejada, tomada por uma autoridade formal, destinada a mudar, de maneira durável a totalidade ou uma dimensão importante do processo educativo. Dentre as características comuns das reformas, citadas pelo autor, destacam-se algumas:

- a concepção determinista da mudança, baseada sobre o postulado, segundo o qual os sistemas sociais podem ser inteiramente regulados em função dos critérios de racionalidade e de eficácia, definidos pelo poder central;
- a aplicação da reforma como um modo de “ integração normativa” utilizando um processo linear e descendente, dedução da norma – experimentação – modificação – desenvolvimento. Em outros termos, a reforma é concebida por uns, testada por outros e imposta a todos. (BARROSO, 2008, p. 571)

As reformas, na área da educação, pressupõem mudanças em relação aos serviços educacionais e constituem-se, segundo Popkewitz (1997), em um conjunto de mecanismos para adequar os processos educacionais, e pedagógicos às demandas sociais, políticas e econômicas da sociedade. O autor discute o conceito de ecologia da reforma, que significa o conjunto dos múltiplos fatores e práticas sociais, ligadas à escolarização, que constroem noções ligadas à inserção social do indivíduo. Tratando das atuais reformas nos Estados Unidos, neste item de regulação das políticas educacionais, Popkewitz (2001) analisa a “reforma escolar sistêmica”, e assinala que os pesquisadores têm identificado os componentes necessários às escolas de êxito, e que o papel do governo é coordenar as práticas profissionais por meio da política. Para o autor, não se trata de uma coordenação neutra, pois integra as normas de governo, que relacionam os diversos conjuntos de atores e os discursos do cenário



escolar.

A partir da década de 1990, as reformas educacionais, têm sido objeto de estudo de muitas pesquisas nos meios acadêmicos, que muitas vezes têm questionado os seus pressupostos, mecanismos e efeitos. Tais reformas educacionais, decorrentes do ciclo de reformas do Estado, configuram um novo modelo de regulação institucional na área da educação. Os estudos e análises das reformas educacionais mostram a intenção da racionalidade administrativa, da modernização dos processos escolares, a transferência de competências e atribuições para instâncias regionais e locais. Trata-se da descentralização que afinal disfarça, em seu desenrolar, o controle centralizado de decisões.

Oliveira (2005, p.760) considera que a educação tem seus conteúdos transmutados pelos processos de internacionalização da economia, que forjam uma nova regulação da política educativa. Novas formas de gestão, apontadas como soluções técnicas para os problemas dos sistemas educativos, e racionalização dos recursos existentes, acompanhadas da ideia de transparência e participação dos atores locais. São iniciativas associadas à cultura da eficácia escolar, conformando, segundo Ball (2002, p.34) as performatividades dos professores.

O conceito de regulação, aplicado inicialmente aos sistemas sociais, surge, de acordo com Barroso (2005, p.325), ligado ao conceito da reforma do Estado, e deve também ser entendido como um processo de luta e negociação, acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade social. Origina-se da discussão e análise do papel do Estado na prestação dos serviços educacionais, e surge, portanto, como resultado dos estudos sobre reformas do Estado, a partir dos anos 1990. Os estudos sobre a reforma do Estado na educação abrem os caminhos para a análise das políticas educacionais, sob o enfoque da regulação, mas o conceito de regulação tem uma maior abrangência e não está sujeito à questão da temporalidade. A regulação tem um caráter de continuidade no tempo, embora se modifique em seu percurso. Por este motivo, a temporalidade, conforme definida por Aglietta (1979, p.3), deve ser característica de um movimento, que reflete as mudanças dos sistemas sociais. Ao analisar a complexidade da regulação, faz-se necessário considerá-la em seus múltiplos aspectos, para que seja decisiva à compreensão da dinâmica do sistema educacional, conforme Barroso (2003, p. 41):

A verificação da complexidade dos processos de regulação do funcionamento do sistema educativo, bem como da dificuldade de prever (e orientar), com um mínimo de segurança e certeza, a direção que as medidas vão tomar, torna bastante improvável o sucesso de qualquer medida de transformação, baseada em um processo normativo de mudança, como são as reformas (BARROSO,

2003, p.41).

Pode-se entender que as mudanças, previstas nos processos de reforma, são mais lineares e verticais, e nem sempre ocorrem, conforme definidas. Os rumos e os caminhos em sua implantação são imprevisíveis. Tanto pode ocorrer uma adesão, como uma total rejeição à medida, ou ainda uma acomodação a ela, sem que o sistema que a instituiu, tome conhecimento. Outro aspecto a considerar é que tais proposições de mudança podem provocar os conflitos. O autor vai insistir na necessidade de valorizar, no funcionamento do sistema, como o educacional, o papel fundamental dos atores (indivíduos, estruturas formais e informais). É preciso ter em conta a interação social, e em algumas situações de reforma da educação, esta dimensão não se faz presente, uma vez que a reforma ocorre como uma proposta mais central, em muitos contextos, significando uma posição mais vertical e linear. Portanto, a ideia é que o conceito de regulação é mais completo, para o estudo das políticas educacionais, uma vez que deve contemplar não apenas a dimensão de previsão das mudanças, como também as interações sociais, que ocorrem no sistema, e desta forma os reajustamentos das medidas propostas. Em relação às questões dos interesses ligados à reprodução social dos trabalhadores da educação, existe um desafio em gerir a situação de incoerência e ambiguidades, próprias dela, e muitas vezes, nas reformas educacionais, tais interesses são esquecidos, ou então secundarizados. Segundo Barroso (2004, p.25), apesar da dificuldade em gerenciar a situação, não se pode suprimi-la, eliminá-la e nem restringir os espaços de manifestação desses interesses, mas sim dar-lhes coerência e um sentido coletivo às decisões locais e diversificadas, tomadas em função desses interesses, considerados legítimos. Há um contexto de incertezas a ser considerado, e os modos de competição econômica afetam, em graus e níveis distintos, a organização da forma escolar, em cada país e mercado.

### **Os mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino e a obrigação de resultados**

Na área educacional, as premissas da produtividade e da competitividade embasam as tendências internacionais de *accountability*, ou *benchmarking*, já adotadas em países como Estados Unidos e Inglaterra, (BROOKE, 2006, p.78), ou *obligation de résultats*, na França e Canadá (DEMAILLY, 2004, p.105; LESSARD & MEIRIEU, 2004, p.7; e

LESSARD, BRASSARD, & LUSIGNAN, 2002, p.167). São formas de governo, em que o emprego dos instrumentos de coordenação e avaliação das políticas de educação, direciona as políticas educacionais dos Estados. Tais formas de governo lhes incitam à convergência das ações para os indicadores internacionais. Um dos exemplos é o *Programme for International Students Assesments* - PISA, conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que servem de ferramentas para comparação da equidade e eficácia dos sistemas de ensino. Direcionam as ações e transformam, os modos com que os governos coordenam as políticas, conduzindo, muitas vezes a uma concepção economicista, em um enfoque sobre a educação, como um investimento em capital humano. Pode-se, segundo Normand (2006, p.5), falar da instrumentalização da ação política, para caracterizar o conjunto de medidas, que têm sido colocadas pelos organismos internacionais, entre eles a OCDE, e que permite materializar e operacionalizar as mudanças que têm ocorrido, nos sistemas de ensino, sob tal enfoque. As políticas educacionais ficam, de uma certa forma, subordinadas à lógica econômica. Os governos nacionais se veem na contingência de seguir a evolução social e econômica, com a implantação de modelos de controle de qualidade e eficácia dos sistemas educativos.

Tendo por base um estudo, conduzido por Nahalie Mons (2008), sobre a tipologia dos sistemas educacionais, e os mecanismos de avaliação por meio dos testes externos às escolas,<sup>68</sup> Dupriez et Dumay (2009) propõem questões sobre a influencia dos sistemas de ensino, em relação à equidade e à eficácia dos resultados. Ao comparar os sistemas, os autores consideram o desempenho do conjunto dos alunos, que obtêm a posição mais baixa nas escalas classificatórias, nos exames do PISA (os situados nos 25% abaixo da média). Os autores perguntam: existem alguns sistemas escolares melhores que outros?

São quatro os modelos de sistemas de ensino, propostos por Mons (2008). O primeiro seria o modelo de *separação*, representado por países como Alemanha, Austria, Bélgica, entre outros. É fundado sobre o princípio da seleção precoce dos alunos, em carreiras escolares distintas, em função dos seus resultados. Os alunos são separados desde cedo, nos seus percursos de formação. O segundo modelo, de *integração pela carta*, é representado pela “*comprehensive scholl*”, (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia e outros). Compõe-se de um programa de ensino comum, até a idade de dezesseis anos, sendo a diversificação das carreiras feitas após essa idade. Um outro modelo, o terceiro, é

---

<sup>68</sup> Nathalie Mons é pesquisadora e professora da Université de Grenoble, França, tendo publicado artigo no número 14/ 2008, da Revista Internacional de Educação Comparada, denominado “*L’evaluation de Politiques Educatives: apports, limites et nécessaire renouvellement des enquetes internatineles sur les acquis des élèves.*”

denominado de *integração uniforme*, em que há o predomínio dos países de língua latina, (França, Argentina, Portugal, Chile e outros). É proposto um tronco comum de formação, até o final da escolaridade básica. É prevista a possibilidade de repetição do ano escolar, pelo aluno de rendimento inferior ao exigido para sua aprovação, em séries ou anos de escolaridade. É a figura da repetência escolar, que em muitos contextos tem sido abolida, pela adoção de outras formas de avaliação de rendimento, como as promoções progressivas dos alunos. No Brasil os sistemas de ensino se inserem nessa categoria, com determinadas especificidades. O último modelo é o de *integração individualizada*, representado por países como Finlândia, Suécia, Dinamarca e outros. Esse modelo põe em destaque sobre o percurso individual de formação básica do aluno, em sua escolarização. O aluno, nesse sistema é acompanhado, de forma personalizada, e participa em pequenos grupos de todas as atividades escolares. Na Finlândia, país situado no ápice da enquete PISA, em 2003, o mesmo grupo de professores acompanha o mesmo grupo de alunos, composto por mais ou menos 15 alunos, em todo o seu percurso escolar. Dupriez e Dumay (2009), vão mostrar que, as formas de organização dos sistemas de ensino têm efeito sobre o trabalho dos professores e a formação dos alunos. A partir de estudos sobre os resultados da enquete PISA, do ano de 2003, de alguns países representantes de cada uma das tipologias, os autores analisam os dados, e consideram que a forma de os governos realizarem a gestão dos seus sistemas de ensino afeta as condições de trabalho dos professores, e como consequência, as condições de aprendizagem dos alunos, principalmente daqueles, que têm mais dificuldades de aprendizagem.

O que o estudo indica é que as características estruturais dos modelos de sistemas de ensino influenciam as condições da formação dos alunos, e podem, portanto, ser consideradas como fatores de avaliação da eficácia e equidade escolar. Não há dúvidas quanto aos aspectos favoráveis de alguns modelos, constatação esta, que não representa a idéia de que a escolha do modelo seja o único fator a influenciar no sucesso ou fracasso dos alunos, em sua trajetória escolar. As estratégias de administração dos governos em seus sistemas de ensino, as formas de organizá-los e a gestão das pessoas que os integram, também representam fatores que interferem nos processos de trabalho docente.

Dale (2006, 32), analisando o projeto da União Europeia para a educação, denominado *Méthode Ouverte de Coordination* – MOC, que define modelos de competência e estimula a comparação entre países, considera 4 efeitos, como consequências das transformações mundiais sobre as políticas educacionais: a) as mudanças na conjuntura política e econômica, em geral; b) a arquitetura dos sistemas educativos, aí compreendidas suas relações com o

capitalismo; c) a modernidade e suas relações mútuas, e d) as transformações da avaliação e sua contribuição às demandas conjunturais. Segundo Dale (2006, p.37), o desenvolvimento econômico do sistema produtivo passa a ser o fator mobilizante de muitas mudanças na área educacional, procurando-se, portanto, uma adequação de programas de ensino, currículos, sistemas de organização escolar, que favoreçam a preparação de trabalhadores, conforme as especificações definidas pelas exigências do sistema produtivo. Em tais mudanças, registram-se convergências das ações diversas na concentração das políticas educativas, em torno dos indicadores de qualidade, alterando as relações de trabalho dos profissionais da educação, nos sistemas de ensino. Em relação ao quarto efeito, sobre as avaliações como respostas às mudanças conjunturais, são consideradas as políticas de competitividade econômica entre países, e a noção da gestão em educação se transforma. Os objetivos educacionais mais amplos são colocados em causa, e os sistemas são submetidos a uma pressão considerável, que se transforma no vetor das mudanças. É buscada a melhoria dos resultados quantitativos nos sistemas de avaliação, e os indicadores obtidos passam a representar as posições dos países, nas escalas classificatórias.

Os sistemas educativos veem-se, na contingência de seguir a evolução social e econômica, sendo, pois, orientados em direção à qualidade da educação. O questionamento se refere aos mecanismos em implantação para o controle da qualidade do ensino, e de qual qualidade se fala.

Qualidade significa o conjunto de atributos, características, propriedades de um objeto, de uma situação, de um produto, de um serviço, que os tornam, ou não, recomendáveis, apreciáveis, bem aceitos. Os valores de um objeto/produto ou de uma situação estão relacionados à sua qualidade, ou aos seus atributos de beleza, bondade, durabilidade, pertinência, significado, sabor, consistência, imanência, e tantos outros, no sentido do atendimento às necessidades de uma pessoa ou situação. A qualidade em educação é, de modo geral, um conceito que representa uma escola, um sistema, ou mesmo uma situação não formal, em que o processo de ensinar/aprender ocorre conforme os objetivos estabelecidos. Em uma perspectiva sociopolítica e democrática, a noção de educação pública, como bem social e universal, torna-se um direito e dever, que vai conduzir, citando Frigotto (2002, p.86), a uma formação completa, levando em conta as múltiplas necessidades do ser humano. Esse novo caminho permitiria à escola se tornar um espaço público de integração social, permitiria se pensar a escola como instituição justa no processo de distribuição do bem comum educativo, na preparação dos seus alunos, segundo os critérios de equidade.

Quando se analisa a política de obrigação de resultados, em curso, pode-se

interrogar: que critérios definem o que é uma escola justa, bem sucedida? Quem define os critérios? As exigências de eficácia escolar, (*accountability*) ou responsabilização, como denominadas por alguns autores no Brasil, muitas vezes ignoram as contradições inerentes ao contexto escolar. Uma proposta imperativa de resultados, sem que se busque equalização das condições e das condições econômico-sociais dos alunos, segundo Frigotto (2002, p.86), significa, no mínimo, atribuir à educação uma perspectiva centrada nas demandas do modelo dominante.

A obrigação de resultados surge associada à ideia de modernização da administração, sendo mais frequentemente utilizada em administração, que em educação. Está associada aos conceitos de eficácia, eficiência e produtividade, excelência. Para entender melhor a obrigação de resultados, Lessard, (2004, p.23) explica as distinções entre instituição e organização. Para o autor a noção de resultados é mais redutora que a de finalidades ou missão. As instituições são revestidas pela sociedade de uma finalidade social, que lhes dá sentido e vida, e as organizações perseguem objetivos, traduzidos em resultados. As escolas, em sentido pleno, são instituições educativas, e têm valores a ser seguidos, apesar de todos os constrangimentos sociais, que tornam a sua missão tão difícil e desafiadora. Os resultados de uma organização são mensuráveis de forma objetiva, e podem levar a uma das três situações: a uma progressão, a uma estagnação ou a uma regressão, todas conduzindo às intervenções por parte da gestão do sistema. As intervenções podem levar ao reconhecimento do mérito ou medidas de correção de desvios, muitas vezes seguida de punições.

Os serviços públicos participam, de modo geral, das duas lógicas, tanto como instituições, procurando cumprir as suas finalidades, ou como organizações, procurando cumprir os resultados traçados, em busca da ampliação da sua performance. A expressão “obrigação de resultados” exprime hoje, segundo Lessard (2004, p.25), uma pressão social forte em favor de um sistema educativo mais performativo. E tal situação tem ocorrido, primeiro, devido a uma alta exigência social de melhores resultados por parte das escolas, motivada por uma crítica de ineficiência dos serviços, alunos formados na educação básica, que não sabem ler e nem escrever, levando a educação escolar a uma situação de descrédito popular e ridicularização. Segundo, devido à influência/exigência das organizações internacionais sobre os sistemas educacionais, conduzindo o direcionamento das políticas públicas, em contexto mundial.

E como se dá, de modo geral, o estabelecimento da obrigação de resultados, nos sistemas educativos? Tudo começa quando a gestão do sistema reconhece a necessidade de mudança, e propõe-se a alcançar níveis mais altos de desempenho escolar. São estabelecidos contratos,

acordos com as escolas, definindo, primeiro, as metas e os resultados a atingir, e também, as responsabilidades, os constrangimentos e as recompensas, em caso de fracasso ou sucesso. Há toda uma retórica de mudança, de tentativa de convencimento da opinião pública, e também dos envolvidos no processo. A previsão dos resultados é associada às ideias de descentralização das ações, de autonomia das escolas, e enfim, de melhor atendimento escolar, por meio dos serviços educacionais dirigidos às necessidades das comunidades locais, em que as escolas se inserem. A obrigação de resultados aparece, assim como uma prescrição multiforme, muito difícil de satisfazer, submetendo, o trabalho docente a responsabilidades, que muitas vezes estão além das suas condições de trabalho.

E assim a obrigação de resultados pode ter efeitos perversos sobre o trabalho docente, devido às exigências de resultados, não associadas às condições adequadas de trabalho dos professores e escolas. A ideia da obrigação de resultados é reforçada por Derouet (2009, p.4), quando o autor explica as recomposições das formas do Estado as formas da justiça:

a coesão social como eficácia econômica implica no êxito de todos. Simplesmente este projeto se situa em um novo quadro da gestão liberal: obrigação de resultados para os professores e alunos, concorrência entre escolas, remuneração dos professores em função das performances dos alunos, etc. A pedra de toque de uma tal política é a possibilidade de fechar um estabelecimento que persiste nos maus resultados. Neste caso, no que concerne muitas vezes aos estabelecimentos públicos, os alunos são repartidos entre os estabelecimentos mais performativos, para serem beneficiados de um acompanhamento destinado a posicioná-los nos níveis requeridos. (DEROUE, 2009, p. 4).

De acordo com Lessard (2004, p.37) a obrigação de resultados é fundada sobre a ideia de uma pressão externa, forçando os estabelecimentos a aceitar os contratos, com os escores estabelecidos, em um recorte de tempo definido, de tal forma que a escola fica na contingência de funcionar de maneira a atingi-los. A ideia dos prêmios e recompensas financeiras e reconhecimentos sociais e funcionais seriam como a alegoria da cenoura afixada sobre um bastão, como nas corridas de cavalo, conduzindo os animais a procurar alcançá-la. As escolas se veem na situação de cumprir as exigências de desempenho, conforme os acordos e contratos assinados. Todo o aparato institucional e formal dos Estados as constrange, e as promessas de apoio aos empreendimentos dos acordos, as submergem.

As questões de desempenho escolar, da responsabilidade das escolas e professores pelos serviços educacionais, não são o que se está em questão. Na verdade não se põe em dúvida a responsabilidade pela aprendizagem escolar, dos jovens e crianças atendidas, pois é esta a finalidade das escolas. Entretanto, as formas imperativas de resultados, que caracterizam a regulação de controle ou institucional, disseminadas nas medidas impositivas,

são constrangedoras para as escolas e professores, devido ao seu aspecto meritocrático, produtivista e principalmente, por não levar em conta o envolvimento dos professores e escolas na definição das medidas de resultados, em muitas situações. Não há negociação, não há escuta e participação. Impõem-se medidas em muitos contextos, sem se interrogar sobre as condições de cumprimento dos acordos e contratos.

Segundo Lessard (2004, p.39), os meios deveriam ser fornecidos a todas as escolas e a todos os professores, e isto não é tarefa fácil, parece distante de poder ser verdadeiramente cumprido pelos sistemas: fornecer meios iguais a todas as escolas. Como controlar as questões inerentes ao meio sócio-econômico dos alunos? Por tais razões, o autor vai considerar que, muitas vezes, o que estas medidas fazem é acrescer as distâncias de desempenho entre as unidades escolares, em vez de as reduzir. Isto porque a influência dos fatores externos no desempenho escolar é muito extensa. Tornam-se também injustas, uma vez que as escolas que apresentam os melhores resultados são aquelas localizadas em bairros, onde as famílias que ali colocam seus filhos têm um maior poder aquisitivo, e muitas podem dar a eles maior assistência em seu ofício de alunos. Os professores, que se veem constrangidos a trabalhar em bairros mais pobres e socialmente desfavorecidos, acabam por ter seus resultados no desempenho, influenciado por estes fatores.

As consequências são, muitas vezes, nefastas sobre os professores, levando as intervenções de medição do desempenho associado aos resultados, à estimulação de uma competitividade, que é característica de uma *governança* da ação dos professores, como diz Lawn (2001, p.76), em uma regulação de controle das suas ações, com efeitos maléficos.

Lessard (2004, p. 48) coloca uma questão ao encerrar o capítulo 2 do seu livro de 2004, sobre a obrigação de resultados: seria possível que os contratos de êxito deixem lugar para um diagnóstico local, que permitisse então, ao estabelecimento escolar, construir sua própria definição da situação do ensino, definir suas próprias finalidades educacionais e que ações realizar para obter a melhoria da qualidade da educação dispensada? O desafio aqui, diz o autor, é ler os contratos de êxito como um quadro, estruturante, mas também abertos e não como “*pret – à - porter*” rígidos e uniformes, e que possam servir como ferramentas de desenvolvimento da escola, em parceria com os pais e demais instâncias comunitárias. E isto só seria possível com um sistema gestor da educação, que compreendesse, que à educação compete outras ações mais completas e significativas ao processo de formação humana, que a simples, mas complexa performatividade buscada, com os acordos de resultados. A comparação entre escolas é uma medida perversa, pois as situações encontradas são muito distintas. A dimensão comparativa de uma escola deveria ser com ela mesma, a partir de um



determinado ponto de partida, em um enfoque de superação de desvios, e com o envolvimento real dos alunos, pais e professores.

Quanto às políticas de obrigação de resultados, Afonso (2009, p.13) questiona a *accountability*, e afirma que a responsabilização, quando existir, deve ser cercada de cuidados. Deve salvaguardar interesses fundamentais, e ser justa. A sua assunção deveria ser voluntária, e não instrumental e gestionária, com consequências negativas, para não se tornar um anátema, trazendo uma imagem potencialmente punitiva para a comunidade de profissionais da educação. Deveria ser, segundo o autor, leve, criativa, fundamentada em valores como justiça, transparência, participação, direitos inalienáveis das pessoas. Em tal situação, a obrigação de resultados em educação seria vista, não como punitiva, mas como a responsabilidade profissional dos professores pelo seu trabalho, perante os alunos, os pais, a instituição que os remunera e a sociedade em geral. Em tal situação ela não poderia ser imperativa, como vem ocorrendo em Minas Gerais, e sim, incitativa à melhoria das escolas e do sistema. (DEMAILLY, 2004, p.103). É somente desta forma que a avaliação de desempenho das instituições e dos profissionais teria razão de ser. Não seria um processo meramente tecnocrático e despolitizado, como aspecto de penalidade, mas se constituiria em um meio de conhecer, para desenvolver, melhorar a educação. Afonso (2009, p.16) coloca a questão: nem tudo o que conta em educação, pode ser medido e comparado. Como desenvolver uma *accountability* com um caráter mais democrático? Isto significa dizer que os governos, mesmo os tecnocráticos, não são apolíticos, neutros. As suas propostas não devem ser assumidas de uma forma acrítica. São os valores e os princípios democráticos que vão apontar o que é desejável para a educação.

### **A dimensão da regulação educativa em dois períodos de governo em Minas Gerais: gestão 2003 a 2006 e 2007 a 2010**

Os aspectos compreendidos no escopo da modernização da gestão acentuam a subordinação das políticas educativas aos critérios da racionalidade econômica. Em Minas Gerais, as políticas educacionais do governo estadual, período 2003 a 2006 e posteriormente de 2007 a 2010, indicam que vem ocorrendo um novo papel regulador do Estado. Tal modelo difere do controle tradicional e burocrático centralizado na regulamentação, característico de décadas anteriores, e caminha para uma forma mais flexível em relação ao processo educacional com visível centralização do interesse do sistema nos resultados escolares, traduzidos em melhores índices de proficiência acadêmica dos alunos e das escolas da rede

estadual. As medidas que vêm sendo implementadas, como o “Acordo de Resultados”, o acompanhamento e o monitoramento das ações educacionais por meio do processo de avaliação externa, bem como a vinculação de reajustes salariais e pagamento de prêmios de produtividade aos indicadores de desempenho das escolas e professores, indicam a natureza das atuais políticas, que centralizam nas escolas e professores, o êxito ou o fracasso escolar. São ações que trazem consequências sobre as identidades docentes e repercussões sobre o ambiente e cultura escolar.

A partir da análise das medidas em curso, busca-se compreendê-las, tendo como referência os estudos teóricos sobre a ação pública e a regulação educativa, e as suas repercussões sobre a organização do sistema, sobre a gestão escolar e sobre o trabalho docente dos profissionais da educação, no caso os Inspectores Escolares.

A característica da regulação educativa em implementação na REE/MG, no contexto das mudanças empreendidas a partir de 2003, no programa de governo denominado “Choque de Gestão”, se aproxima de outros contextos já estudados nesta pesquisa. Tal fato pode indicar a influência exercida por países e organismos internacionais na definição das políticas educativas em Minas Gerais, que se inserem nos efeitos, já estudados, conforme Barroso (2003, p. 16). O conjunto das medidas implementadas pelo governo em Minas Gerais se insere nas definidas dentro do primeiro aspecto da regulação – ou seja, a regulação institucional, pois são definidas em nível central para coordenar e controlar a ação dos envolvidos, os professores e demais atores escolares.

Partindo do conceito de regulação institucional de Maroy & Dupriez (2000, p.76), Barroso (2003, p. 21) o considera como aquele que coloca em evidência as dimensões de coordenação, controle e influência de uma autoridade, ou seja, a intervenção sobre a ação social. Dubet (1994, p.27) explica que as decisões estruturais e organizacionais podem ser tomadas no sentido de induzir modificações nas práticas dos sujeitos, e essas mudanças se produzem em interação com outras características do sistema. Para fundamentar a afirmação, Dubet emprega os conceitos de “*regulação normativa*”, como a relação dos sujeitos às normas, pela interiorização e socialização e “*regulação sistêmica*”, como um conjunto de mecanismos pelos quais um sistema social se reproduz ou se transforma por meio de efeitos não necessariamente intencionais. O conceito trabalhado por Dubet, de *regulação normativa* representa, com variações, o sentido da regulação institucional de Maroy & Dupriez (2000), de produzir medidas para controlar as ações dos sujeitos sobre os quais a autoridade é exercida.

Um mais completo trabalho de pesquisa não deve reduzir-se à análise da abordagem

institucional apenas, ou seja, considerar na análise, exclusivamente a ação interventora do Estado, segundo Barroso, (2006, p.32). A redução conduziria a uma visão parcial da política educativa. Faz-se necessário aprofundar a análise dos processos regulatórios na área educacional, em uma perspectiva teórica, que permita descrever e analisar a regulação das políticas educacionais, não apenas do ponto de vista da previsão da lei, que as institui. Não é suficiente analisar somente a medida regulatória, como ocorre em muitos textos de autores sobre regulação educativa, no Brasil. O que se procura fundamentar nesta tese é a argumentação que o processo de regulação educativa não se esgota somente na ação de controle do Estado. Em Minas Gerais, não existem indícios e evidências, segundo o levantamento documental e o trabalho de campo realizados neste trabalho, que os processos de regulação transversais estejam ocorrendo. Nesta circunstância deveria estar ocorrendo o (re) ajustamento das medidas, em função das estratégias e ações dos atores sociais. Uma abordagem da regulação educativa não se esgota no estudo da ação da instância decisória central, e deve ser completa. Nesta situação, está-se referindo à necessidade de estudar as ações dos sujeitos sobre os quais as regras e normas são previstas, ou seja, ao segundo aspecto, que compreende a abordagem da regulação situacional, ativa. É preciso considerar as diversas fontes de produção de normas e injunções, as ações e estratégias dos atores, enfim o caráter construído da regulação social. Trata-se aqui do (re) ajustamento das ações e estratégias, considerando que as normas podem ser (ou não ser) apropriadas, e o que vem a ocorrer em relação às mesmas, isto é, as formas como ocorrem as decisões dos atores locais, também se inserem como parte do processo de regulação, e precisam ser conhecidos, em uma mais completa análise.

Lessard (2006),<sup>69</sup> falando sobre os sistemas escolares, considera que da antiga regulação da educação surge a nova. O que isto quer dizer? Lessard explica que a antiga regulação poderia ser definida como burocrática e tradicional. Pressupunha a existência de um pacto entre o Estado, a sociedade e as associações sindicais. Os Estados construíam os sistemas públicos educacionais, sustentavam o corpo de professores, definiam as normas de conduta, e os pais e a comunidade estavam de fora, não participavam. A comunidade e esses atores externos eram mantidos à distância. Até o final da década de 1970 a lógica da oferta da educação pública assim se organizava. Os serviços educacionais eram oferecidos, mas havia pouca ou nenhuma influência sobre eles por parte dos beneficiários. Na atualidade prevalece um novo modo de regulação, que Lessard (2006) define como “pós - burocrática” e “pós -

---

<sup>69</sup> Minicurso ministrado pelo professor Claude Lessard, na FAE/UFMG, organizado pelo Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente - Gestrado, nos dias 16 a 18 de junho de 2006.

profissional”. A comunidade externa (pais) está em foco, e em muitos países, opina e é ouvida em relação à gestão dos sistemas escolares. Lessard considera que, de um jogo de dois parceiros (Estado e professores), a gestão dos sistemas em muitos contextos, tende a evoluir para um jogo de três parceiros (Estados professores e pais). A comunidade externa seria o terceiro parceiro.

Muitos pesquisadores, citados nesta pesquisa, que estudam as políticas educacionais, as analisam em seus efeitos sobre a situação das escolas e do sistema educacional, e, muitas vezes as contrapõem em relação aos resultados previstos pelas autoridades que as instituíram. Em relação ao estudo da teoria da regulação, as pesquisas não podem se esgotar na análise das medidas, dos constrangimentos previstos e dos seus efeitos. A análise deve prosseguir um pouco mais adiante, pois a regulação resulta mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear das normas. Os interesses, as estratégias e as lógicas de ação dos diferentes grupos de atores, por meio da confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes, devem ser considerados nos contextos de estudo.

Os autores Maroy & Dupriez (2000) consideram que a regulação é resultante da articulação (ou a transação) entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais de produção de normas na organização. Nesse sentido, haveria um (re) ajustamento das ações como consequência da apropriação, ou não, das regras e injunções. Mas há contextos em que essa modalidade de regulação compreende apenas a regulação institucional, como definida por Maroy e Dupriez (2000). Nesses casos, ocorre apenas a intervenção governamental, sem considerar as ações e orientações dos atores locais; o processo de horizontalidade na interpretação das injunções seria ignorado. O que se pretende verificar neste estudo é se, no contexto do atual governo no Estado de Minas Gerais, as decisões referentes à educação poderiam se enquadrar nessa modalidade. O governo do Estado de Minas Gerais, ao propor as medidas regulatórias, considera o contexto local, as ações e estratégias dos atores, no caso, os professores e demais profissionais da educação?

O colapso da administração central burocratizada, que vê a escola como um serviço exclusivo do Estado (Barroso, 2006, p.28), dá origem a um novo modo de regulação, que reforça a autonomia na execução das ações e procedimentos. Em Minas Gerais o novo modo de regulação prevê a ampliação da autonomia das escolas, proporcional ao desempenho institucional, e em alguma medida a desregulamentação, mas ao mesmo tempo monitora procedimentos, acompanha resultados e controla desempenhos, associando-os ao pagamento de prêmios e adicionais, que são direitos, muitas vezes transmutados pelas legislações, feitas

sem a participação popular.

Na análise das medidas em implementação pelo governo do Estado de Minas Gerais, vê-se que tais situações de contradições e ambiguidades se fazem presentes. Quando se descrevem as medidas e as reações dos trabalhadores docentes a elas, evidencia-se uma situação de descontentamento e resistência, manifestas de diversas formas, tais como a total rejeição às medidas de controle, em uma lógica meritocrática, como a premiação por produtividade, (já em curso); a certificação de professores, como uma proposta do governo do Estado, a partir de 2011; a associação entre avaliação de desempenho, avaliação de resultados e pagamento de adicionais, (também já implantada). A rejeição ocorreu na votação das medidas, durante o Fórum Técnico do Plano Decenal da Educação em Minas Gerais-desafios da Política educacional, que ocorreu no período de 13 a 15 de maio de 2009, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>70</sup>

A visão da regulação educativa, exclusivamente como controle do Estado, é distanciada da realidade, é parcial e torna imprevisíveis os efeitos da regulação institucional, devido à própria complexidade do sistema educacional. Diversos autores estudados neste texto consideram e enfatizam que, nos sistemas humanos, não pode haver a regulação por sujeição. Este fato explica as ações dos atores, integradas em função de um modelo estrutural, em que as regras não podem prever tudo. É difícil pensar em harmonia, otimização de processos, equilíbrio de relações, na regulação de grupos humanos, conforme Barroso, (2003, p.18).

As mudanças conjunturais, que vêm ocorrendo no sistema de ensino na rede estadual em Minas Gerais, caminham no sentido de uma perspectiva pragmática, uma cultura de performatividade, de produtividade. A direção das escolas é encorajada e estimulada pelos dirigentes dos órgãos intermediários e do órgão central em uma busca de resultados estipulados antecipadamente, que devem ser obtidos pelos professores. A atração dos princípios e diretrizes da gestão participativa, da descentralização das ações e da autonomia acrescida das escolas norteiam os discursos dos gestores educacionais. A melhoria do desempenho acadêmico dos alunos é uma questão que deveria e poderia ser melhor analisada pelos gestores, uma vez que há outros fatores a intervir, tais como aspectos relacionados à comunidade escolar, onde ocorrem múltiplos problemas. Tais problemas são às vezes, tanto internos à escola, como a baixa jornada diária dos professores, a escassez de

---

<sup>70</sup> Documento que contém as propostas contidas no item “Valorização dos Profissionais da Educação”, do Plano Decenal da Educação/MG. Informações disponíveis em [www.almg.gov.br/hotsites/planodecenal/index.html](http://www.almg.gov.br/hotsites/planodecenal/index.html), consulta no período de 22 a 25 de junho de 2009.

equipamentos e tecnologia didática, quanto externos à escola, como a questão do meio sócioeconômico desfavorecido e do acesso às escolas públicas, de modo geral, de famílias menos favorecidas socialmente.

Em relação às condições de trabalho dos profissionais da educação, registra-se, por parte dos gestores do sistema, um silenciamento, uma dissimulação, com um discurso pronto sobre os benefícios e a atratividade das novas carreiras da educação, em Minas Gerais. A nova forma de regulação, caracterizada pela responsabilização de escolas e professores e pela cultura do desempenho escolar, com enfoque na eficácia e produtividade, é o retrato das mudanças atuais, características das ambiguidades e contradições, que vêm ocorrendo no sistema de ensino em Minas Gerais.

Em estudo sobre as transformações atuais no ensino, Lessard & Tardif (2001, p.5) analisam a crise dos sistemas de ensino nos últimos tempos, as forças de mudança, as suas consequências, e as transformações no papel do Estado. Parece claro para os autores, que se assiste hoje a um movimento generalizado de medidas centradas sobre os resultados quantitativos educacionais e a qualidade do ensino, com forte ênfase sobre a avaliação das escolas. Em relação à orientação sobre as políticas educacionais, Lessard e Tardif consideram a existência de dois polos distintos, sendo o primeiro, o de uma cultura pragmática, prevendo um projeto educativo na perspectiva do desenvolvimento do potencial humano, centrado sobre a cultura da eficácia. Já o segundo pólo, qualificado de humanista/cidadão, tem as suas bases sobre o ângulo da justiça social. E os autores, a partir de Crahay (1999), por eles citado, colocam uma questão central: a escola pode ser ao mesmo tempo justa e eficaz? Os sistemas educacionais que se inspiram em uma cultura de performatividade, produtividade, e de eficácia, situam-se no primeiro polo. Nos países que se situam neste polo, os sistemas de ensino têm um caráter mais instrumental, com ênfase na gestão do potencial humano para a competitividade. (Estados Unidos e Inglaterra). Em tais países, com efeito, registra-se uma competição entre as escolas, que é estimulada pelos próprios governos, ao publicar as escalas de classificação e êxito, segundo os padrões estipulados. Lessard e Tardif (2001, p.18) examinam a política educacional do

Quebec, Canadá, e concluem que, em seu território, não ocorre um encorajamento, assim tão evidente, por parte do governo, de um clima de competitividade entre instituições escolares. No Quebec, registra-se uma tendência acentuada de descentralização administrativa, com a criação dos conselhos dos estabelecimentos escolares e de planos de êxito, em que as palavras-chave são: eficácia, obrigação de resultados, e prestação de contas ante as comunidades locais. Em outras regiões do Canadá anglo-saxão, o incentivo à competição e hierarquização das escolas é mais forte. Segundo os autores a tendência da política educacional do Quebec é mais centrada no pólo humanista/cidadão, com forte acento no eixo da equidade e manutenção da escola, com três grandes missões: instruir, socializar e qualificar. No Quebec, a escola contribui para o desenvolvimento da coesão social, preparação intelectual e formação para a vida ativa e cidadã, admitem os autores.

A multiplicidade de processos de regulação e a sua aplicação às políticas educacionais demandam estudos e pesquisas, pois se assiste a uma transformação no modo como são entendidas e implementadas tais políticas. Exige-se compreensão da complexidade do novo papel do Estado e das ações dos atores sociais – em sua diversidade e identidade. Desta forma, justifica-se ampliação de informações, estudos e pesquisas, que representam um desafio, e possibilitam a produção do conhecimento necessário sobre a educação pública. Muitos argumentos dos programas oficiais de reforma são implementados como sendo necessários à melhor prestação dos serviços educativos, prevendo mais agilidade e presteza no atendimento aos usuários. Os conceitos de eficácia, eficiência, e produtividade têm se tornado as palavras de ordem nos discursos dos governantes, justificando as medidas empregadas, muitas delas com um outro significado, não revelado, de contenção de custeio e redução de quadro de trabalhadores na educação. Estes fatores poderiam se constituir em razões para a escolha de objetivos mais amplos para as pesquisas e estudos de políticas públicas, e um outro enfoque, que permita um aprofundamento no campo da investigação. Por tais argumentos é recomendável o prosseguimento dos estudos iniciados com este trabalho.

### **O papel do Estado nas políticas públicas e o ciclo de políticas**

As políticas públicas são consideradas, no contexto deste trabalho, como processos sociais, que ocorrem em um espaço de tempo definido, em situações inerentes a um contexto específico, a partir de esquemas interpretativos de valores e princípios, que indicam,

definem e norteiam os recursos a empregar, a orientação das ações a realizar, os propósitos e as finalidades a atingir para alcançar os resultados esperados. O processo de diagnóstico, a tomada de decisão, a definição dos recursos a empregar, a elaboração e a implementação da medida, bem como sua avaliação, envolvem a ação de todos os que integram a situação vivenciada, dos formuladores, aos beneficiários das ações.

Segundo Thoenig (2006, p.328), as políticas públicas são: “*as intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou de um território*”. Essa concepção pode ser entendida como tendo um enfoque mais formal e institucional. As intervenções, segundo Thoenig (2006), veiculam conteúdos valorativos, se traduzem por prestações de serviço e geram efeitos. Mobilizam as atividades e os processos de trabalho, se desenvolvem em relação aos atores sociais coletivos ou individuais. Thoenig (2006) considera que, nas ciências sociais, a análise que se faz das políticas públicas tem um enfoque diferente, não puramente formal e institucional, porque não se atém ao fato observado, mas procura ir além dele. A análise das políticas, ao olhar do cientista social, se interessa não só pelo que a autoridade instituída faz, mas também pelo que ela se renuncia em fazer, ante uma situação ou problema. Nas ciências sociais, é feita uma análise das ações concretas, tais como foram implantadas e a maneira como elas modificam (ou não) os problemas identificados. O olhar do analista social é então agnóstico, segundo o autor, face às medidas desenvolvidas, às finalidades anunciadas e os seus efeitos, como previstos nos discursos dos decisores. Duran (1999, p.11) define o sistema político como o conjunto das instituições e dos mecanismos através dos quais se elaboram escolhas públicas, se tomam decisões e se operacionalizam as ações que daí ocorrem. As políticas públicas são resultado de uma ação social, mas não se resumem ao Estado, pois, a regulação política dos desafios, que são colocados para as sociedades modernas, faz com que ele, o Estado, não seja o único determinante da ação pública (DURAN, 1999, p.14).

### **O Estado e as políticas públicas**

Weber (1978, p.98) conceitua o Estado como "uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território". Para Weber, o Estado é a única fonte do "direito" de usar a violência. Política significa assim, para Weber: "a participação no poder ou a luta para influir na distribuição do poder, seja entre



Estados ou entre grupos dentro de um Estado". Esta conceituação trata do senso comum, reconhece o próprio autor. Quando se fala de política, atribui-se à autoridade o poder de decisão e comando na distribuição, manutenção, ou transferência do poder.

Na análise das políticas públicas, os processos de recomposição do papel do Estado e dos modos de regulação têm se tornado frequentes. As suas transformações, em função das mudanças estruturais do capitalismo, ocorridas ao longo da história, indicam um deslocamento do papel do Estado, enquanto provedor, para um outro, em que o Estado adquire um *status* de maior controle focado em resultados, prevendo a ampliação das áreas de atuação dos órgãos locais.

Dulci (1997, p.7), tratando das transformações do Estado no processo de produção capitalista, afirma que, no século XX, os estados tinham uma posição mais intervencionista, controlando mais diretamente a vida econômica, tendo por propósito debelar os efeitos das crises do sistema de produção. Essa fase corresponde à adoção das políticas de cunho social de proteção aos trabalhadores, os sistemas de bem-estar social. Na década de 1970, um relativo consenso em torno da orientação provedora começa a refluir, tornando-se perceptível uma crise do estado providência. Sucessivas orientações de cunho liberal conduzem a uma concepção, que pode ser resumida no lema "menos estado, mais mercado", transferindo para a órbita deste último, muitas funções, preservando apenas o que não puder ser privatizado. O que hoje vem ocorrendo, conclui Dulci (1997), é um mundo caracterizado pela vertiginosa inovação tecnológica, que incide na cultura, na vida das pessoas e na sociedade, de modo geral. Tais inovações apontam para um paradoxo: uma existência individualista e uma sociedade atomizada, e ao mesmo tempo, com ampliação da liberdade em vários contextos. Ocorre uma intensificação do que seria chamado de pós-moderno, que traz repercussões sobre a sociedade e a vida das pessoas, de modo geral.

Em relação às políticas públicas, ao Estado é reservado, na atualidade, um papel que precisa ser repensado, conforme Ball (2001, p.103):

Não estou afirmando que, apesar dos esforços de agências como a OCDE, as políticas de educação nacional são, em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global, ou que os Estados - Nação perderam o controle total sobre as suas decisões políticas, decisões estas tomadas dentro da lógica do mercado global. A educação tem um conjunto complexo de relações com e no seio dos processos de globalização (BALL, 2001, p.103).

Ball (2001) considera que vem ocorrendo, no contexto dos programas nacionais, uma 'bricolagem', que é caracterizada por influências de outros contextos, cópia de ideias, cópia de

fragmentos de ações de outros segmentos. Os programas nacionais devem ser compreendidos como o produto de um campo de influências e interdependências, que resultam em uma relação de interconexão, hibridização, ou seja, combinação de lógicas globais e locais. Analisando a afirmação de Ball, é possível inferir que, apesar da multiplicidade de organismos de natureza internacional, e da influência que exercem nas decisões políticas nacionais, os Estados nacionais imprimem as suas marcas na definição dos mecanismos da regulação social, em contextos próprios da sua ação, exercendo seus papéis específicos. Faz-se necessário considerar o complexo papel do Estado no campo educativo, que não se esgota apenas como agente prestador dos serviços públicos da área, conforme definidos em suas cartas constitucionais. Uma questão para analisar é a forma como são prestados tais serviços, legítimos por natureza e competência.

Alguns autores, como Demailly (2001, p.18) falam de um Estado menos prescritivo e regulamentador. Essa autora propõe os conceitos, bem divulgados e já mencionados nesta tese sobre a regulação, "*obrigação de meios e de obrigação de resultados*". Neste caso, a administração central substituiria o controle direto e *a priori* sobre os processos, pelo controle *a posteriori*, como meio de obtenção de resultados. Trata-se do que é chamado de "o estado regulador e avaliador", conforme definido por Lessard, (2002) e também por Ball (2004).

Falando do sistema educacional francês, Demailly (2001) levanta a hipótese de que o desenvolvimento dos sistemas de avaliação pelos Estados estaria ligado a uma desestabilização do modo de regulação do sistema educativo. A autora compreende a regulação como um modo de coordenação coletiva da ação, no campo escolar. Demailly (2001) considera que as políticas públicas, os programas e os serviços atuam sobre as atitudes dos agentes, mudam o seu 'olhar' sobre o seu trabalho, têm assim um impacto sobre as suas condutas profissionais. As decisões financeiras, estruturais e organizacionais, que são tomadas pelo Estado, após as avaliações, exercem também um papel significativo sobre a vida dos agentes escolares.

O papel do Estado, portanto, não se extingue quanto à prestação dos serviços educacionais, mas muda de configuração, conforme Lessard, Brassard & Lusignan, (2002, p. 21), que definem a ação do Estado, quando afirmam:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo, que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados foram ou não alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro,

ele abandona parcialmente a organização e a gestão cotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.”(LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, 2002, p. 35)”.

Van Zanten e Ball (1997, p.122) também analisam o papel do Estado, no quadro das reformas educacionais decorrentes da globalização da economia, e consideram que ele se modifica, ao longo do tempo. O papel do Estado se torna menos prescritivo de normas explícitas, exercendo sua influência de maneira estratégica, com recurso às formas de gestão empresariais, em especial às avaliações externas. Trata-se da adoção de um modelo de estado mais “modesto”, exercendo sua influência de um modo mais sutil, o que significa favorecer uma introdução menos frontal das mudanças, e, portanto, menos susceptível de gerar resistências entre os profissionais da educação. A nova estruturação mundial permite enfim, ao Estado exercer sua influência, como se não pudesse ser o responsável pelos efeitos das políticas em curso.

As mudanças nas configurações do papel do Estado nas políticas públicas são decorrentes das transformações sócioeconômicas e políticas em nível mundial.

Ao tratar das políticas públicas, o autor Barroso et al. (2007, p.13) as considera como um “processo social, que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro institucional, que limita o tipo e o nível de recursos disponíveis, através de esquemas interpretativos e de escolha de valores, que definem a natureza dos problemas públicos que são colocados e a orientação da ação”.

O que está em causa, nesta conceituação de Barroso, é, sobretudo, o estudo dos instrumentos e das medidas implementadas pelo governo e seus referenciais, os sistemas de ação, presentes no processo de decisão e execução das políticas educativas, enfim, o modo como a ação estatal se desenvolve. A interpretação de Barroso sobre as políticas públicas esclarece a natureza das medidas e procedimentos utilizados pelas autoridades e por elas considerados, muitas vezes, como legítimos. O papel do Estado se torna então, imprescindível na compatibilização do múltiplo processo de regulação. A regulação resultaria, portanto, de um complexo sistema de ações múltiplas. Cabe ao Estado, na regulação educativa, um importante processo de coordenação, que o autor vai denominar de meta-regulação. A meta-regulação seria o exercício da coordenação das coordenações, no sentido de equilibrar as diversas ações e continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema. Barroso (2004, p.26), considera que a complexidade do sistema educacional exige um papel

renovado para a ação do Estado, compatibilizando diferentes processos, como a tomada de decisão política pelos diversos atores sociais, com as diversidades locais e com a prossecução dos fins educacionais, necessários à sobrevivência da sociedade. A análise proposta por Barroso (2003, pp.38 a 43) é fundamental para a pesquisa acadêmica dos processos de regulação, uma vez que o autor deixa clara a perspectiva da imprevisibilidade das medidas interventoras, propostas na regulação institucional. Se um estudo se centra somente na análise da regulação das medidas políticas, ele é redutor, pois a complexidade do processo de regulação, não foi alcançada. O autor admite que é melhor falar de “multi-regulação”, considerando que os processos de regulação dão lugar aos (re) ajustamentos da ação interventora. Os interesses e as estratégias dos múltiplos atores sociais têm um papel importante, e que não pode ser desconsiderado nos estudos. Trata-se da dimensão social da regulação.

Entretanto, os valores e as diretrizes que orientam as ações das autoridades não estão, muitas vezes, claros para uma melhor compreensão das suas intenções, ou quando estão claros nos textos das leis, não correspondem às razões verdadeiras dos dirigentes, ao propor as ações. Pode vir a ocorrer uma dissimulação de intenções, cabendo ao pesquisador, a difícil tarefa de decifrá-las e interpretá-las.

### **O ciclo de políticas, conforme Bowe e Ball**

Neste ponto, as contribuições do enfoque do ciclo de políticas, formuladas por Ball e Bowe (1992 e 1994), podem contribuir para uma melhor compreensão e análise crítica de como se desenvolvem as estratégias e as trajetórias das políticas sociais. Essa trajetória compreende desde a formulação inicial até a implementação na prática e os seus efeitos, e indica a necessidade de se articularem os processos macro (compreendidos como os espaços de decisão) e os micros (compreendidos como aqueles, onde a ação prevista se concretiza). Em seu livro *Reforming education and changing schools*, publicado em 1992, pela *Routledge*, em Londres, os autores chegam à conclusão que os profissionais integrantes das escolas, onde são previstas as mudanças, devem ser incluídos nos processos de formulação e implementação das políticas. Nesta publicação, os autores, a partir do estudo sobre 'estilos de textos', de Roland Barthes, filólogo francês, que emprega o '*readerly*' (estilo prescritivo) e '*writerly*', (estilo redator), fazem a apologia da participação dos usuários da política, na elaboração das propostas. Os profissionais, segundo Bowe e Ball (1992), não deveriam ser apenas consumidores inertes, mas atores ativos tanto na elaboração, quanto na interpretação

do texto que expressa a política, e quanto à prática. Desta forma, as resistências, as acomodações e os subterfúgios seriam mais facilmente identificados. O ciclo de políticas, segundo Bowe e Ball (1992, p.21), compõe-se de três contextos inter-relacionados: a) *influência*; b) *produção do texto*; e c) *prática*.

O contexto da *influência* inicia-se com a construção do discurso político, e nele participam os governos, os partidos políticos e as associações profissionais. É aqui que as partes interessadas batalham para influenciar a definição do processo social educacional. As arenas de formulação das políticas envolvem, neste contexto, grupos, onde diferentes interesses afloram. Segundo a descrição dos autores, neste contexto, na situação por eles observada ao realizar a análise, alguns grupos de interesse, ou autoridades locais, não têm a devida participação - (exclusão virtual de autoridades locais). Enquanto o contexto da *influência* é relacionado aos interesses mais estreitos dos agentes da ação política, o contexto da *produção do texto* é a representação da política sob a forma oral ou escrita. São os textos legais, as portarias, as resoluções, os comentários, os pronunciamentos oficiais, os vídeos, as teleconferências. Apesar de conter palavras - chave, podem não ser claros e dar margem a interpretações duvidosas, e por este motivo a intertextualidade é muito importante. Os textos legais apresentam limitações materiais, possibilidades, e as suas consequências são vividas no terceiro contexto, o da *prática*. É neste contexto da *prática* que a política está sujeita às interpretações e recriações, podendo sofrer mudanças e transformações. E aqui, registra-se segundo Bowe e Ball (1992, p.24), uma importante consideração: a política não é simplesmente implementada. Ela está sujeita às interpretações e pode ser recriada. Os atores do meio escolar exercem um papel ativo, e de relevo. O pensamento deles sobre o que está sendo proposto como política, vai influenciar a interpretação do significado que darão à medida em implementação.

Em 1994, em outro livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball amplia a concepção do ciclo de política, acrescentando dois novos contextos: d) *efeitos ou resultados* e, e) *estratégia política*. Em relação ao contexto dos *efeitos* das políticas, são analisados os impactos e as interações que podem vir a ocorrer, de caráter geral ou específico, sobre a ação pedagógica da escola, em relação ao currículo, à avaliação, à organização escolar. A análise dos efeitos deve ser feita não só em relação às mudanças na escola, mas também em relação ao impacto social das políticas (questões de justiça social e oportunidade). O contexto da *estratégia política* refere-se às atividades sociais, que devem ser realizadas para lidar com as desigualdades sociais, criadas ou reproduzidas pela política, ou seja, com as suas consequências.

A análise da abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe, que se faz neste trabalho de pesquisa sobre a regulação educativa na REEMG, deve ser compreendida em relação aos seguintes aspectos: 1) não se trata de propor a sua utilização na íntegra, e nem recomendar a possibilidade da utilização do ciclo de políticas em seu conjunto, mas apresentar o seu potencial de aplicabilidade, em relação à alguns pressupostos, considerados essenciais ao paradigma aqui proposto, que é o da participação social mais ampla dos envolvidos nas questões afetas às medidas, que estão em implementação nas escolas; 2) algumas considerações apresentadas no enfoque do ciclo de políticas de Bowe e Ball, reforçam as ideias já discutidas neste texto, de um maior envolvimento dos professores, desde a etapa da concepção das medidas de intervenção, até a análise do que venha a ocorrer, quando da sua implementação, na prática; 3) alguns contextos do ciclo de políticas reforçam também a idéia de que há necessidade de referencial metodológico, que inclua, não só a análise da medida em si, mas dos seus efeitos e consequências nos lugares onde é vivenciada e aplicada. Constitui-se em questão para reflexão: como se dá de fato, no trabalho docente, a proposta em vigência? quais as repercussões de tais medidas? quais seus efeitos sobre os professores e suas práticas de trabalho? As questões conjunturais das medidas também se revelam importantes. A análise do que ocorre na prática do trabalho, dos efeitos e estratégias, vai indicar se as políticas criam ou reproduzem desigualdades sociais. É preciso compreender como os profissionais da educação, que atuam no nível micro (estabelecimentos escolares) reinterpretem as medidas políticas. Elas ensejam os conflitos? Surgem resistências, restrições às intervenções?

Em uma concepção do ciclo de políticas haveria a integração macro-micro, em diferentes níveis, como apresentados por Barroso (2006 p.32), regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local, pois a interseção entre os contextos permitiria considerar, na formulação e implementação da ação política, as influências externas na sua concepção, (efeitos da regulação transnacional), e os fatores do contexto local (micro regulação local), nas intervenções institucionais, que se constituem na regulação denominada regulação nacional. O texto de Van Zanten e Ball (1997, p. 113) *Comparer pour comprendre*, apresenta ideias e concepções paralelas e condizentes com as inseridas na concepção do ciclo de políticas. Os autores vão explicar que é preciso desenvolver um enfoque comparativo no estudo das políticas, melhor fundamentado no plano teórico e metodológico, de forma a permitir compreender: os processos de globalização das reformas, a interação entre os novos quadros discursivos e os contextos nacionais e a permanente recontextualização nos contextos locais. Vão mostrar ser mais vantajoso à compreensão das especificidades dos contextos nacionais, entender as interações macro/micro. Após uma orientação global em termos de

políticas, não significa necessariamente que, em todos os contextos nacionais ela será implementada, como prevista em nível transnacional, dizem os autores. Podem ocorrer situações em que os dispositivos se apresentem mesmo, em oposição às orientações globais.

Na gestão educacional em Minas Gerais, as legislações, propondo mudanças e reformas estruturais sobre a organização escolar no Estado, surgem em geral já prontas como textos legais, e é, no dia a dia de trabalho, que as escolas tomam conhecimento das novas proposições, permanecendo com os processos já incorporados em sua prática.. O discurso da atual gestão é o da governança social, quando a mais ampla participação social na definição das políticas, é prevista, (*geração concertada de resultados*), segundo Vilhena et al (2006,p. 27). Entretanto, as visitas aos Núcleos de Inspeção Escolar e as entrevistas com os inspetores deixaram evidente a ausência de um debate em torno da decisão política, tanto em relação à identificação das reais necessidades de mudanças processuais, quanto à definição legal das medidas, que se constituiriam no que Bowe e Ball (1992, p. 22) chamam de contexto da produção do texto. Não ocorre uma participação dos atores sociais da escola, no processo de formulação e implementação das políticas, que se tornam conhecidas, apenas quando divulgadas nos portais eletrônicos e nos jornais oficiais do Estado, para serem executadas, a partir do momento da sua divulgação. A expressão: “*esta legislação entra em vigor, a partir de ---/---/-----, e revogam-se as disposições em contrário*”, acaba por surpreender as equipes das escolas, que acabam por saber, de última hora, das medidas, que vão alterar, e muito o seu processo de trabalho. Tal fato se constitui em uma das razões da necessidade de revê-las, uma vez que não são realizados estudos e nem levantamento de dados para fundamentar as medidas políticas implementadas pelo governo, em Minas Gerais.

Segundo Harguindeguy (2006 p.150), a noção de ciclo compreende o conjunto das operações necessárias para a constituição de uma política pública. As operações se sucedem e se repetem a cada renovação da ação pública. O ciclo revela-se uma ferramenta que representa um método de análise sequencial. Do ponto de vista ontológico, a noção de ciclo é linear, recorrente e fractal. Linear no sentido em que são de diferentes fases constitutivas, e são consecutivas no tempo, sendo mutuamente exclusivas. A relação entre as fases é de condição e não de causalidade. É recorrente porque se reproduz. Ao final de um ciclo, outro se inicia. O ciclo possui um caráter fractal porque, em teoria, suas fases são divisíveis ao infinito. Uma fase é ela mesma em subfases repetíveis e fractais. As afirmações de Harguindeguy sobre a concepção de ciclo (linearidade, determinismo) não representam que a concepção de ciclo de políticas de Bowe e Ball venha a se constituir em tais enfoques. Os próprios autores afirmam que a noção de ciclo, por eles abordada, é não é linear e hierárquica.

De acordo com Harguindeguy, apesar das posições contrárias de alguns autores, segundo a ideia de ciclo no estudo das políticas públicas, a teoria mostra-se vantajosa, porque permite integrar os atores não governamentais ao processo de formulação e implementação de políticas. Apresenta três qualidades essenciais, que são: facilita o trabalho de análise das políticas, favorece a constituição de novas fases e permite a comparação entre elas. A tomada de decisão deixa de ser uma “caixa - preta”, pois pode ser aberta e decomposta. Os atores e os processos de tomada de decisão, em sentido amplo, são identificáveis, evitando-se a exclusão dos intervenientes no processo. É nesse sentido que Bowe e Ball (1992, p.21) vão falar da interação dos professores ao texto, no caso do currículo nacional, reforçando a ideia do ciclo de políticas. Os textos são produzidos em processos políticos, e que emergem dos contínuos contatos no cotidiano do trabalho. Para os autores, a intenção política pode conter ambiguidades, contradições e omissões. Esse fato dá margem à oportunidade de 'implementação' do processo, que os autores vão chamar de “espaço para mão de obra”.

Em relação à atualidade do emprego da teoria de ciclos, no estudo das políticas públicas, a questão apresenta-se como paradoxal, porque parece haver poucos autores se dedicando a ele em suas pesquisas. Entretanto, em muitas análises de políticas, os autores tomam emprestado o conceito de ciclo, mesmo de maneira latente, sem se referir a ele de forma mais explícita. Muitos o utilizam sem cita-lo explicitamente, como é o caso dos estudos das teorias de organização, na França e no Reino Unido.

### **Políticas educativas como ações públicas**

Thoenig (1999, p. 6), ao fazer o prefácio do livro “*Penser l'action publique*” de Patrice Duran, expõe sobre a necessidade de caminhar, de uma perspectiva de estudo da política pública, a uma perspectiva de ação pública. A noção de ação pública coloca em causa a responsabilidade dos governantes, a eficácia da sua ação de intervenção. Para Thoenig (1999) a autoridade e a legitimidade constituem uma dupla indissociável, se alimentam e se recompõem através dos efeitos e dos impactos que geram no tecido social. O interesse geral dos envolvidos no processo de intervenção tem de ser compreendido, através de arranjos e medidas coerentes nesse processo. Uma política pública repousa sobre a idéia de escolhas que são motivadas por boas razões, que representam a origem da ação, que se pensa justa e que se quer apropriada a uma dada situação, em função da maneira que ela é interpretada. Requer-se conhecimento da situação sobre a qual se quer agir e informações sobre tal situação



(DURAN, 1999, p.27).

Barroso et al. (2007, p.8), citando Van Zanten (2004), considera que a noção de políticas públicas, - é inscrita, numa mais ampla acepção: a de ação pública: *“este deslocamento da análise das políticas para a esfera da análise da ação pública impõe uma dupla alteração de óptica. Por um lado, amplia o cenário das políticas públicas, nelas integrando múltiplos atores que se localizam e se movem em escalas diversas (transnacionais, nacionais, regionais, locais) e, assim, nele relativizando - não minimizando, nem apagando — o papel do Estado”*. A concepção de ação pública, segundo o autor *“introduz novas regras sobre o modo de olhar esse cenário, substituindo os princípios da verticalidade e da linearidade pelos da horizontalidade e da circularidade das interações múltiplas e interdependentes dos diversos atores, que mostram capacidade de intervir nos processos que constroem a política”*.

Assim, segundo Commaille (2006, p.418), em face de uma visão monocentrada, hierarquizada e descendente da decisão pública como instrumento do Estado, que planeja, determina os objetivos e as regras, se impõe progressivamente a ideia de uma ação pública, que pressupõe multiníveis de ação e multiplicidade de atores, onde o Estado representa um dos parceiros em tal construção. As políticas educacionais, em tal enfoque, precisam ser entendidas, como espaços, nos quais se integram diferentes concepções e interações. Têm, portanto, de ser observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção.

Nesta perspectiva, segundo Barroso, et al. (2007, p.8), *“as políticas não são (ou, pelo menos, não são apenas) lugares de “resolução de problemas”, mas lugares de construção, por um dado conjunto social, de um modo de compreender o mundo e de agir sobre ele. Os objetivos das políticas são indissociáveis da, ‘representação do problema, das suas conseqüências, e das soluções concebidas para a sua resolução’, ou seja da sua problematização.”*As políticas de educação não se circunscrevem às medidas políticas ou às decisões dos governantes e da administração. A horizontalidade nas relações torna-se um pressuposto desta modalidade de regulação.

A noção de ação pública, cujo uso é inicialmente limitado ao espaço francófono, é compreendida então, como um conjunto de “dispositivos técnicos e sociais, que organizam as relações sociais específicas entre o ‘poder público’ e os seus destinatários, em função das representações e das significações das quais são portadores”. (COMMAILLE, 2006, p. 415)<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Boussaguet, L., Jacquot, S.; Ravinet, P. In: *Dictionnaire des politiques publiques. Sciences Po. Les Presses. Paris 2006.*

O emprego do termo marca uma mudança de perspectiva em relação ao domínio dos saberes das políticas públicas. Neste enfoque, a ação do Estado e as intervenções das autoridades públicas são combinadas àquelas dos atores sociais, públicos e privados, que fazem parte da situação social que origina a ação. Não são somente os objetos tradicionais da ciência política (poder, instâncias governamentais, instituições estatais, pessoal político e forças partidárias) que estão em jogo. O que se passa no seio da sociedade, nas interações múltiplas, diversas e complexas, que as estruturam, também está em jogo. Commaille (2006, p.312) considera que o abandono da crença na centralidade do Estado, do que poderia ser chamado de 'Estado-centrismo', está em relação com uma série de fenômenos, que vão afetar um país como a França, marcado pelo mito de um Estado todo poderoso. O autor considera que esta é uma visão linear de política pública, e fala da descentralização, da integração europeia e da globalização, para afirmar a necessidade de outros enfoques, que privilegiem também o interesse geral dos envolvidos nas questões políticas.

É a partir dos anos setenta, que o mundo ocidental se vê afetado por uma crise, que vai marcar o futuro da sociedade e da economia. Tal crise fornece o terreno ao questionamento das ações do Estado no estudo das suas políticas de ação. É, em tal contexto de mudanças, que o papel do Estado vem a sofrer as transformações, analisadas por muitos autores, caminhando de um Estado providência a um papel de racionalização e enxugamento das suas ações. O movimento da administração pública, neste percurso, fornece assim os fatos para se compreender a perda do centralismo do estado e a evolução do seu papel, dando origem ao conceito de ação pública.

Duran (1999, p.32), ao conceituar a ação pública, considera duas dimensões marcantes do conceito: 1) toda ação está ligada a uma intenção; e, 2) ao mesmo tempo essa ação é submetida às condições de exercício. O autor vai então destacar a capacidade das autoridades públicas em conduzir, de modo intencional os projetos, segundo uma lógica que indica, além da intenção de resolução demonstrada, a tentativa de tentar dominar a situação a ser resolvida, à qual é confrontada. Considera, pois, Duran (1999) que é preferível falar de ação pública que de política pública, porque se no conceito de política pública o caráter voluntário da ação está demonstrado, registra-se também uma atividade muito linear e unilateral por parte das autoridades, e muitas vezes uma representação errônea da realidade do problema a ser administrado. Para Duran (1999, p.16), refletir sobre a capacidade de agir das autoridades públicas sobre o seu poder, não dispensa de fazer um questionamento sobre a identidade e legitimidade da sua ação, quer dizer da sua autoridade. As políticas públicas são o resultado da ação social, e governar, para Duran (1999, p.17), é gerar uma ação coletiva, conduzindo a

um saber apropriado à compreensão dos mecanismos pelos quais se constrói uma tal ação. Que seria dos atores públicos sem a capacidade de ação e uma ação pública sem atores politicamente legítimos, pergunta Duran (1999, p.21).

Toda ação pública não é necessariamente uma política ou um programa de ação governamental. Mas a ação pública significa um apelo (ou retomada) das condições nas quais se devem desenvolver as intervenções públicas. A ação pública é, segundo Duran (1999), antes de tudo, o produto da atividade de uma autoridade investida de uma prerrogativa de poder público, e de uma legitimidade política, e é isto que a define como pública. Um enfoque em termos de ação pública representa tentar compreender como se articulam a natureza dos problemas, que fundamentam a necessidade da ação, em um quadro institucional, por meio de estratégias dos atores, cujo resultado não é previsível. O sentido atribuído por Duran (1999, p. 72) ao conceito é aquele que abre as possibilidades de uma articulação entre interesses, necessidades e intervenções, de forma a resultar um produto que seja o encontro dos desafios dos diversos atores, em um contexto institucional. É, portanto, analisando de maneira empírica, o desenvolvimento da ação pública que se pode chegar a essa estreita conjugação. A análise desta contribuição de Duran (1999) leva a compreender que a política pública pode ser desenvolvida em um contexto de uma ação pública. Ela se destaca da visão estreita e restritiva do poder público, cuja função se confina, a exclusivamente à alocação autoritária de valores. O poder político constitui-se em uma atividade de formulação e realização de fins. A definição de um objetivo implica o esforço de a atender, e a ação pública permite a capacidade de definir objetivos coletivos, mobilizar recursos necessários à sua consecução, a tomar as decisões que são necessárias e assumir as consequências que daí ocorrem.

Poderia haver uma convergência entre o conceito de ação pública, e o que está compreendido no conceito de ciclo de políticas, desenvolvido por Ball e Bowe, (1992, p.21), quando os autores falam do processo político. A política é a operadora de valores e normas, que estão explicitadas ou implícitas nos textos das leis. É por tais circunstâncias que se torna necessário maior envolvimento dos atores em sua formulação, como identificado na ideia do ciclo de políticas. O caminho do processo tem início no 'contexto da influência', onde ocorrem as intenções, quando as políticas são de fato fomentadas. É, em tal contexto, que os interesses e as necessidades são estudados e debatidos, de forma pública. Dá-se início aqui à construção das ideias, referidas em valores e princípios, que vão orientar a formulação dos textos. Como há mais atores sociais que participam, pressupõe-se a inexistência da hegemonia do Estado, embora seu papel na concepção da política seja importante. A participação dos atores também está prevista no 'contexto da produção política', onde ocorre a intertextualização. Seria a

leitura e análise do que diz o texto, segundo as interpretações dos envolvidos na sua redação. O controle da representação política é difícil, reconhecem os autores. O contexto da prática é para onde a política se endereça. Aí, ainda é sujeita às interpretações, podendo ser recriada. O que é importante, portanto, é que não existe a ideia de uma ação pronta e definida, para ser posta em prática. Há um sentido de evolução permanente, e de não linearidade, mas de circularidade. É importante neste ponto enfatizar a não linearidade e hierarquia dos diversos contextos do ciclo de políticas.

Lascoumes e Le Galès (2007, p.13), ao analisar as políticas públicas, apresentam um modelo para o estudo da ação pública, que integra cinco elementos, ligados entre eles: representações, atores, instituições processos e resultados. Os atores podem ser individuais e coletivos, são dotados de recursos, têm uma certa autonomia, estratégias, têm capacidade de fazer escolhas, e são guiados por seus interesses, materiais e simbólicos. As representações são os quadros cognitivos e normativos, que dão sentido às ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as normas, as regras, as rotinas, os procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e a sua recomposição no tempo, resultantes das múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados ou *output* são, segundo os autores, as conseqüências, os efeitos da ação pública. A apresentação dos componentes da ação pública, da forma descrita, permite a compreensão da regulação do processo educacional como um processo compósito, em que ocorrem interdependências entre os elementos, que o integram.

Um projeto europeu de investigação, aprovado pela União Europeia, no quadro da Prioridade 7 “*Citizens and governance in a knowledge based society*” e que tem por título “*The role of knowledge in the construction and the regulation of health and education policy in Europe:convergences and specificities among nations and sectors*” (*KNOW&POL*), serve de orientação a este estudo. O projeto iniciou-se em outubro de 2006, e tem uma duração prevista de cinco anos. Abrange 12 equipes de investigação em diversos países da Europa. Trata-se de uma pesquisa coordenada por Bernard Delvaux da equipe do “*Group Interdisciplinaire de Recherche sur la socialisation, l’éducation et la formation- GIRSEF, da Université Catolic de Louvain- UCL*”.

Os cadernos publicados pela pesquisa denominados: *KNOW&POL Knowledge and Policy in education and health sectors- Revue de la littérature*, apresentam diversos artigos que trazem o relato do andamento da pesquisa e em muitos deles a questão da ação pública tem merecido destaque. Na quarta parte do número específico do mês de junho de 2007,

intitulado “*L’action publique, ou analyser la complexité*”, Bernard Delvaux vai explicar que o termo ação pública foi definido para marcar uma ruptura com os enfoques tradicionais de política pública. Em relação ao conceito de ação pública, Delvaux (2007, p.62), reportando-se às afirmações de Commaille (2004), considera necessário analisar seis elementos estreitamente ligados:

- O número e a variedade dos atores. A ação pública não se reduz, de fato somente à ação do Estado. Na realidade, uma grande diversidade de atores está implicada, e estes atores operam em níveis diversos e diferentes por sua natureza. (pública ou privada).
- A natureza compósita da ação pública. Não somente o Estado é o único ator público. A ação pública não é resultado dos dispositivos de um único ator, e especialmente o Estado, é ele mesmo, e age por sua complexidade e a diferenciação das suas organizações (COMMAILLE, 2004, p 416)
- Relações menos hierárquicas entre atores. O enfoque em termos de ação pública coloca em questão a posição dominante do Estado, e se distancia de uma perspectiva centrada sobre o Estado. O enfoque *top-down* é substituído pelo enfoque poliárquico e multi-polar “A idéia das inter-relações complexas substitui aquela da dicotomia entre governo e administração, público e privado, local e nacional, conforme Commaile (2004, p. 418).
- Relativização do impacto do momento da tomada de decisão. Uma política não é jamais limitada à definição de uma regra. “A política fiscal, por exemplo, não se reduz só a legislação votada pelo parlamento, ela é também composta da soma das imposições singulares que precedem os serviços fiscais” (THOENIG, 2004, p.327).
- Um processo não linear. Há interdependências complexas entre os múltiplos atores implicados. Isto conduz aos processos de co-construção das ações, envolvendo mais atores. As regras são o produto de discussão e de negociação entre atores de níveis diferenciados, durante todo o processo de formulação e implementação da política. “É assim que a separação entre definição do problema, implantação da ação e avaliação, formulação de soluções é abandonada como categoria pertinente, em proveito da adoção de uma atividade coletiva chamada transcodificação, e que se exerce largamente entre grupos de atores em uma geometria variável, segundo contextos específicos de um problema” (LASCOUMES, 1996).

- Fragmentação e flexibilidade da ação pública. Resultante do grande número de atores, da estrutura menos hierárquica e de menos linearidade dos processos, a ação pública é logicamente e geralmente de natureza “fragmentada, complexa e flexível” (COMMAILE, 2004, p. 417).

Compreende-se assim que há uma via mais horizontal e circular na concepção da ação pública, e o descarte tanto da lógica dos “*experts*” na definição das políticas, como a ampliação do campo de ação dos atores locais. O pesquisador deve, portanto, ampliar o seu campo de investigação. Delvaux (2007) alerta para o fato de que o conceito de ação pública não é acompanhado de uma teoria unificada, que permita compreender o campo ampliado e a sua complexidade. Há necessidade de mobilizar conceitos de diferentes teorias, dentro do campo sociológico. Nesses casos, em que ocorre apenas a intervenção governamental por meio das medidas legais, sem considerar as ações e interpretações dos atores locais, quando se ignora o processo de horizontalidade na interpretação das injunções, está sendo empregada uma concepção vertical e linear de injunção política, em uma visão hierárquica, que não contempla a diversidade de interesses no jogo social. O papel dos atores, em sua pluralidade de elementos é visto então, como não necessário no processo político. O papel do Estado em relação às políticas não é, segundo o que defendem os autores, isolado, pois o Estado não se constitui na única instância de decisão. A sua ação, considerada imprescindível à compatibilização do múltiplo processo de regulação, é também integrante do múltiplo processo de formulação e implementação das políticas públicas. O propósito das políticas é indissociável da sua problematização, ou seja, da “representação do problema, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução” (BARROSO, 2007, p.13). As políticas de educação não se circunscrevem somente nas intervenções das autoridades públicas centrais, e nas suas decisões. Relações mais transversais tornam-se bases e fundamentos na concepção de ação pública. Abrem as possibilidades de uma articulação entre interesses, necessidades e intervenções, de forma a resultar em um produto que seja o encontro dos desafios dos diversos atores em um contexto institucional.

O campo da ação pública é vasto para análise: abarca o que está compreendido antes da decisão sobre a ação, a elaboração das agendas, a partir das expectativas e das exigências da população, a antecipação e a gestão das mobilizações que os projetos sociais suscitam; inclui a ativação das redes de atores que constroem a decisão formal ou informal, e

o desenvolvimento das fases sucessivas do processo, feito de interdependências, em diferentes níveis. Assim, segundo Commaille (2006, p.417), ante uma visão monocentrada, hierarquizada e descendente, da decisão pública, como instrumento de um Estado, que planeja e que decide e determina os objetivos a atingir, e concebe as regras, impondo-as progressivamente, contrapõe-se a ideia de uma ação pública para múltiplos níveis, implicando múltiplos atores, modificando o papel do Estado, que se torna um dos parceiros participantes da construção, entre outros, da ação pública, ou seja, um dos seus componentes. O seu papel se torna então mais difícil de ser analisado, devido à multiplicidade de funções e atores. O crescimento da interdependência entre atores representa uma interdição quanto ao modo de pensar as políticas, exclusivamente sob o ângulo do Estado, e da hierarquia. A ideia das políticas públicas, consideradas como um conjunto de práticas sociais acompanhadas e ordenadas no espaço/tempo, instiga o esforço de recontextualização, com base nos contextos locais das situações que a originam. Ela é um processo que procede de uma multiplicidade de interações entre atores sociais.

O conceito de ação pública permite reconsiderar o objeto de estudo, muitas vezes reduzido a uma decisão política exclusiva do Estado. O campo de investigação se torna mais amplo, e a passagem do referencial da pesquisa, da análise das ações sob a ótica da política pública, exclusivamente institucional do Estado, passa a uma outra, a da análise da ação pública, em uma concepção mais “multi – atores”, ou seja, mais plural, e que indica a evolução dos olhares críticos sobre a natureza dos fenômenos sociais, como o ato educacional.

### **Considerações finais**

O estudo da regulação educacional, em uma abordagem política, considera o ajustamento entre os diferentes atores envolvidos no processo de regulação, e não a procura de um equilíbrio social ótimo. A ideia de harmonia do sistema e de equilíbrio de relações limita a concepção de regulação, pois a elaboração e aplicação de regras podem dar vez aos conflitos, representando uma disputa social, (resistências: confrontação, acomodações, recomposição de objetivos, negociações). Os conflitos podem manifestar-se de forma aberta e violenta ou mesmo fechada, não instituída. Ao se fazer uma análise exclusivamente macroestrutural torna-se difícil prever a direção das intervenções, devido à imprevisibilidade dos grupos humanos. Assim, pode ocorrer apropriação (ou não) das intervenções. A complexidade dos sistemas sociais, como o educacional, ao ser contemplada nos estudos de

regulação educativa, completa-se mediante a inclusão das ações dos atores locais em análises e estudos. Sob o estigma da tensão e do confronto há, portanto, duas formas de regulação em ação no sistema educacional em Minas Gerais: a institucional e de controle, preocupada com os resultados e com a melhoria dos índices de desempenho, e uma microregulação, caracterizada pelas ações e interações dos diversos atores escolares, esta segunda forma, muitas vezes não inserida nas análises sobre efeitos das intervenções.

Canário (2003, p.51) relata a tensão entre duas dimensões das atuais políticas educativas em Portugal: uma dimensão orientada para a melhoria no atendimento escolar, que se caracteriza por medidas que preveem a ampliação das oportunidades de escolarização, que Canário chama de “*democratização*”. A outra dimensão é orientada para a “*modernização*”, que acentua a subordinação funcional das políticas educativas, ao critério da racionalidade econômica. Apesar do discurso da ineficiência, burocracia e lentidão na prestação dos serviços públicos, que se constitui em uma lógica a resguardar o critério da racionalidade e do enxugamento que caracterizam a modernização, sabe-se que outros fatores justificam as medidas como a contenção de gastos e investimentos na promoção da autêntica profissionalidade dos docentes. Muitas vezes ignoram-se as contradições inerentes ao contexto escolar, e exige-se muito dos professores, que não têm condições dignas de trabalho. As medidas restritivas são justificadas em uma lógica de racionalidade técnica e gerencial, prevendo economia de gastos com pessoal, e ignoram que a maneira de lidar com tais questões contradiz o trabalho e as práticas educativas do ambiente escolar.

O relatório do projeto de pesquisa intitulado “*Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*”<sup>72</sup>, com o acrônimo Reguleducnetwork, trabalho realizado entre outubro de 2001 a outubro de 2004, abrangendo cinco países europeus: Bélgica francófona, França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales), subsidiado pela Comissão Européia, quando fala das conclusões sobre a pesquisa nos estabelecimentos de ensino, deixa bem claro que é importante que os novos modos de regulação não se construam de uma forma a contrariar os interesses da profissão docente, mas em negociação com ela. Os pesquisadores de diversas universidades europeias deixam claro que o desenvolvimento das medidas de regulação não vai contribuir para a melhoria das práticas dos docentes, se estes (os docentes), não as perceberem como tendo um sentido e uma coerência, para este fim. Caso contrário, elas serão entendidas como uma medida a mais, descolada e deslocada completamente da atividade de

---

<sup>72</sup> Disponível em: < <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>>



ensino e de suas finalidades. Esta afirmação pode ser compreendida de uma forma mais abrangente, pelo fato de que o desenvolvimento dos novos modos de regulação não enfraquece e não apaga completamente os valores que fundamentam o ato educativo, a ponto de reduzi-lo a pura lógica instrumental, sem finalidade, a uma supremacia da visão utilitarista separada dos seus objetivos e fins éticos de justiça social.

## CAPÍTULO 5

### A POLÍTICA DE RESULTADOS EM MINAS GERAIS E A INSPEÇÃO ESCOLAR: O QUE NOS APONTAM OS DADOS DA PESQUISA?

Se as coisas são impossíveis...  
 Ora  
 Não é motivo para não querê-las!  
 Que tristes são os caminhos, se não fora  
 A mágica presença das estrelas  
 Mario Quintana  
 Caderno H  
 1976

#### **Introdução**

Neste capítulo, pretende-se realizar o estudo dos dados obtidos no trabalho de campo, que consistiram em entrevistas e aplicação de questionários, bem como observação *in loco* nos Núcleos de Inspeção, das três Superintendências Regionais de Ensino, Metropolitana A, B e C de Belo Horizonte. As três SRE consistiram no universo do trabalho e foram consideradas representativas, uma vez que há uma padronização de meios, procedimentos e atribuições dos serviços, além do fato de estarem todas as SRE, escolas e professores, sujeitos às mesmas intervenções.

Nesta pesquisa foi empregada uma perspectiva teórica - metodológica que permitiu descrever e analisar a regulação educacional, as diversas fontes de informação, a produção das regras e injunções e também as estratégias dos atores, o caráter construído da regulação educacional. No contexto pesquisado, o sistema público de ensino em Minas Gerais, o Estado constitui uma fonte essencial de regulação, mas não a única fonte.

O trabalho de campo realizado possibilitou acompanhar e interpretar as atividades da inspeção escolar no Estado de Minas. Constituiu-se como referência os estudos sobre a inspeção escolar de outros países. (Maroy, 2009; Meuret, 2002; e relatório IGP – 2004, De Grouwe, 2006, Senore, 2000), e outros. A perspectiva teórica foi a da flexibilidade nas concepções, a desconstrução de modelos e certezas, e de novas referências e princípios explicativos, nos quais se buscava entender os fatos observados. A focalização das práticas cotidianas no contexto local foi realizada, com o propósito de observar os diversos níveis das ações, em estudo. Os plantões foram acompanhados, e foi possível participar de reuniões, seguir os atendimentos, visitar as escolas em conjunto com os inspetores. Foram realizados

diversos procedimentos para a coleta de dados, de forma a ter uma visão completa do trabalho dos inspetores escolares em Minas Gerais.

O papel da teoria é o de oferecer a possibilidade de interpretar os fatos e situações descritas, e a teoria pode, desta forma, subsidiar as formulações e interpretações, evitando-se as ambiguidades. Interrogar as teorias para entender os processos descritos tornou-se uma alternativa neste trabalho. Entretanto, torna-se necessário admitir a possibilidade de uma inversão, tendo ocorrido momentos, em que o referencial teórico é que orientou a pesquisa de novos fatos e situações, para um melhor entendimento do contexto global e mais amplo dos fatos observados.

A finalidade das pesquisas e estudos acadêmicos é, segundo os especialistas em metodologia de pesquisa na área educacional, produzir conhecimentos e permitir fundamentar as decisões sobre as políticas. Para alguns, a pesquisa pode objetivar a geração de conhecimentos organizados, válidos e transmissíveis; para outros, ela pode buscar o questionamento sistemático, crítico e criativo. Se alguns centram sua atenção no processo de desenvolvimento da pesquisa e no tipo de conhecimento que está sendo gerado, outros se preocupam mais com os achados das pesquisas, sua aplicabilidade ou sua utilidade social. Assim, ao pesquisar o tema da inspeção escolar, a expectativa é que este estudo possa contribuir, nos dois aspectos: tanto na geração de conhecimentos, como na sua aplicabilidade, para reflexão sobre a necessidade de ruptura à situação atual, de inoperância de um modelo de serviço de inspeção, a um outro, que permita mais significação e reconhecimento profissional, no contexto de educação pública. O estudo pode apontar os caminhos, mas a concretização das propostas de mudança, ou a continuidade da situação, que tem sido objeto de questionamento, tanto dos gestores da Secretaria de Educação, como da própria inspeção escolar, dependerá da decisão dos atores sociais, no caso, o Estado e os próprios inspetores.

O questionário foi constituído de um conjunto de questões, que foram agrupadas para análise, em torno de alguns eixos: 1) características pessoais e sócioprofissionais – questão nº 1 e um conjunto não numerado de questões, denominado “dados pessoais/profissionais”; 2) habilitação profissional e formação continuada – questões nº 8 e 9 e um conjunto de questões não numerado, denominado “formação acadêmica” 3) condições de trabalho da inspeção escolar – questões nº 2, 4, 5, 6, 7 e 11 ; 4) natureza da função /opinião dos inspetores – questões nº 10, 12, 13, 14 e 15, 5) participação na formulação e implementação da política educacional/como os inspetores percebem a visão da SEEMG sobre a inspeção escolar – questões nº 19, 20, 21 e 22; e 6) avaliação da política do Estado pelos inspetores – questão nº

17 e 24. A questão de nº 3 não foi tabulada por ter sido considerada frágil em relação ao seu propósito, que foi identificar a distribuição do tempo de trabalho entre as funções administrativas e pedagógicas.

### **Características pessoais e sócioprofissionais dos inspetores de Belo Horizonte: SRE - Metropolitana A, B e C**

A inspeção escolar do Estado é representada na pesquisa, pelos 93 inspetores que compõem a amostra, das SRE - Metropolitana A, B e C, de Belo Horizonte. O questionário consistiu em cerca de trinta questões fechadas, mas que exigiam respostas trabalhadas, reflexões preliminares às respostas e formulação de opiniões e posições. Destas, cerca de sete abrangem dados referentes aos caracteres pessoais e profissionais e ao tempo de serviço como inspetores, na rede estadual. As características identificadas permitem considerar que se trata de um grupo de profissionais bem homogêneo, com alguma experiência na função, e apresenta expectativas bem favoráveis quanto às oportunidades de participarem de cursos de formação profissional. Do total, 88,2% são mulheres e apenas 6,5% são homens, fato que enfatiza a premissa do predomínio feminino, nas funções do magistério. Este dado é significativo, e enseja reflexões sobre o papel das mulheres nas atividades relacionadas ao magistério e à administração escolar, no Brasil. Quanto à situação funcional, 56 são efetivos, 20 efetivados e 15 designados. Chama a atenção o elevado percentual de efetivos concursados – 60%. Quanto ao tempo de serviço na função, verifica-se que existe um alto percentual de inspetores, que trabalha na função há mais de quinze anos. A tabela a seguir mostra o cruzamento entre os dados sobre o tempo de serviço na função, e a situação funcional:

**Tabela 7 - Tempo de exercício como inspetor, por situação funcional**

Há quanto tempo você é inspetor?	Designados		Efetivos		Efetivados		Total	
	F	%	F	%	F	%	-	%
Até 2 anos	9	60	-	-	-	-	9	9,6
De 2 a 5 anos	3	20	4	6,9	11	55	18	19,2
De 5 a 10 anos	2	13,3	9	15,5	5	25	16	17,3
De 10 a 15 anos	1	6,7	9	15,5	1	5	11	11,8
Mais de 15 anos	-	-	36	62,1	3	15	39	42,1
Total	15	100	58	100	20	100	93	100

Fonte: entrevistas e questionários da pesquisa

A questão sobre o tempo de serviço como inspetor revelou que quarenta e dois por cento dos entrevistados trabalha há mais de 15 anos como inspetor. Há uma boa distribuição, sendo que quase vinte por cento tem tempo de serviço de dois a cinco anos, e vinte e sete por cento situa-se na faixa de cinco a quinze anos de trabalho. Os que se posicionam na primeira linha, até dois anos de função, são quase todos designados, uma vez que não são realizados concursos, desde o ano de 2006. É possível também verificar que os mais antigos na função são os efetivos. De modo geral, são os que tiveram outras situações funcionais, antes da função atual. Foram professores, ou diretores de escola, mas já estão aposentados, devido à exigência da dedicação exclusiva.

Em relação à situação matrimonial, estão solteiros 25 Inspectores, e a maior parte, ou seja, 58 inspetores são casados ou vivem em regime de união conjugal consensual, sendo ainda 3 viúvos e 7 separados.

A faixa etária dos inspetores é muito variável, de 26 anos a mais de 61 anos. Há uma forte concentração de inspetores mais velhos. O dado se revela preocupante, considerando a possibilidade da aposentadoria e a necessidade de reposição dos afastados por tal motivo. Sabe-se que, para o exercício de uma função na área educacional, é recomendável, como ocorre em algumas outras profissões, que se tenha uma experiência anterior no magistério, antes de executá-la. Não se registra na área estadual uma capacitação profissional, no sentido de preparar os ingressantes na carreira, fato que contribui para a fragilidade da função, pois os novatos se sentem despreparados para o exercício das funções. A distribuição por idades é a constante da tabela, a seguir:

**Tabela 8 - Faixa etária dos inspetores escolares**

<b>Faixa etária</b>	<b>Frequencia</b>	<b>%</b>
<b>23 a 30</b>	14	15,4
<b>31 a 38</b>	6	5,6
<b>39 a 46</b>	14	15,4
<b>47 a 54</b>	16	17,6
<b>55 a 60</b>	23	25,3
<b>61 ou mais</b>	18	19,8
<b>Não respondeu</b>	2	2,2
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os Inspectores participantes da pesquisa, mais da metade, ou 57 deles, têm mais de 46 anos. Muitos já exerceram outras funções, antes do exercício atual, conforme informam. O que isto significa? Mais experiência profissional, mais conhecimento da realidade escolar, mas por outro lado, pode representar a necessidade de serem substituídos, mediante abertura de vagas para concurso, pois cerca de 20% já atingiu a idade de se afastar do serviço público. Este dado é significativo, considerando que, para o exercício da função, exige-se a experiência profissional, que muitas vezes não é adquirida em estágios, e sim na prática do trabalho. O que isto pode indicar? Um curso de preparação profissional, planejado em relação às necessidades do sistema sobre o trabalho de inspeção escolar poderia servir como uma capacitação profissional aos novos inspetores, e um acompanhamento dos novos ingressantes na função, durante, pelo menos um ano de trabalho, no início da sua carreira. O curso preparatório para os novatos é uma das sugestões apresentadas nas entrevistas, realizadas com os coordenadores dos serviços de inspeção das três SRE, e é consubstanciada nas informações coletadas durante as entrevistas realizadas com os demais inspetores, e também em observações *in loco*. O inspetor novato na função não sabe informar, quando lhe são solicitadas orientações diversas, e precisa recorrer aos colegas durante os plantões, situação que foi observada durante as visitas aos Núcleos.

Quanto aos salários, o quadro abaixo indica que cerca de 60% deles recebe valores, variando entre R\$1.441,00 (um mil quatrocentos e quarenta e um reais), a R\$2.160,00 (dois mil cento e sessenta reais). A coleta dos dados foi feita em maio de 2009, e após esta data foram registrados pequenos reajustes de salários no Estado. Apenas 11 dos 93 recebem acima de R\$2.800 reais, exclusivamente na inspeção. Estão contemplados no montante informado, os vencimentos, que incorporam vantagens, gratificações e ainda, adicionais. A questão da

pesquisa sobre os salários foi feita da seguinte forma: qual o seu salário bruto como Inspetor, incluindo os adicionais, se houver?

**Tabela - Faixas salariais do cargo de Inspeção Escolar (R\$)**

<b>Faixas salariais</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Até 1440,00	9	9,7
1441,01 a 2160,00	54	58,1
2160,01 a 2880,00	17	18,3
2880,01 a 3840,00	11	11,8
Total	91	97,8
Não respondeu	2	2,2
Total	93	100,0

Fonte: base de dados da pesquisa

Os dados sobre o tempo de serviço revelaram que cerca de 43% trabalha há mais de 15 anos como inspetor, que cerca de 17%, tem tempo de serviço de 2 a 5 anos de serviço, e que 25%, situa-se na faixa de 5 a 15 anos de trabalho. Analisando estes dados, verifica-se que se trata de uma situação, que pode demandar providências por parte do sistema educacional na REEMG. Esta observação deve-se ao fato de que os mais experientes estão mais próximos do afastamento por aposentadoria, e os novatos não têm demonstrado estar preparados para o desempenho das funções. A experiência de trabalho é necessária, principalmente uma vez que, na formação atual nos cursos de Pedagogia, pode-se identificar pela análise dos currículos, escassez das horas de estágio, conteúdos pragmáticos não contextualizados à inspeção escolar, e a ausência de uma reflexão crítica sobre a profissão em muitos cursos. A função compreende um leque de atribuições, que exige para o seu domínio, horários de estudo, preparação adequada, conhecimento da legislação educacional.

### **Habilitação profissional e formação continuada**

A formação acadêmica é uma questão, que revelou um dado muito significativo para melhor compreender a identidade e o perfil profissional. São todos habilitados em nível superior, no curso de Pedagogia, mas os cursos foram concluídos há mais de uma década. Os inspetores não participam de formação continuada de forma permanente, e são capacitados em serviço de forma esporádica. As atualizações não são frequentes, o que pode ser explicado pelas circunstâncias do trabalho e falta de incentivos da administração estadual. Entretanto, os inspetores demonstraram um alto grau de expectativas positivas de

continuidade de estudos, e realização de outros cursos, que completem a formação inicial, e também uma certa insatisfação com a formação atual, considerando o alto número de inspetores que relataram a expectativa e o desejo de realizar outros cursos, destinados ao aprofundamento de estudos em atividades, que são próprias da inspeção escolar. O quadro a seguir, demonstra os dados sobre formação profissional.

**Tabela 8 - Formação acadêmica dos inspetores**

Formação acadêmica	Pedagogia	Outros cursos, além da graduação em pedagogia						Total
		História	Geografia	Matemática	Letras	Biologia	Direito	
<b>Graduação</b>	93	5	2	2	1	2	2	93
<b>Especialização <i>lato sensu</i></b>	72*							72
<b>Mestrado <i>Stricto sensu</i></b>	2*							2

Fonte: entrevistas e questionários da pesquisa

\*Nota: As informações sobre Especialização e Mestrado foram tratadas em geral, não sendo discriminadas as áreas específicas de cada curso.

Os inspetores da amostra são pedagogos, e quatorze possuem uma outra habilitação além da formação em Pedagogia, o que reforça a constatação de que muitos exerceram outra função relacionada ao magistério, em data anterior à atual função de inspeção.

O que chama a atenção, em relação à formação dos inspetores, é que apenas dois deles, entre os noventa e três cursou o Mestrado. Por outro lado, setenta e dois possuem a especialização *lato sensu*. Como interpretar os dados nesta situação? Pelo cruzamento desta questão sobre a formação, com a que interroga sobre a avaliação da própria formação profissional, é possível entender que os inspetores apresentam uma expectativa positiva de continuarem os estudos. Foi lhes perguntado a opinião deles sobre a própria formação, com duas opções como resposta:

1ª opção - adequada e suficiente ao exercício do cargo

2ª opção - que a formação deveria ser aperfeiçoada com outros cursos.

O índice de escolha da 2ª opção foi 81,7%, (escolha de 76 inspetores). As respostas mostram em números, de forma expressiva, a expectativa de estarem mais bem preparados para o exercício do cargo, e o desejo de continuidade de estudos e de uma certa forma, mostram também a inadequada preparação de muitos inspetores atuais, para as funções do cargo.



Existem algumas hipóteses para explicar a baixa quantidade da ocorrência de cursos de pós - graduação *stricto sensu*, entre os inspetores, em Minas Gerais. Primeiro, as dificuldades para a liberação do seu pessoal, para cursos de pós graduação, pelo sistema de ensino da REEMG, motivada pela necessidade de substituição, por afastamento do trabalho. O afastamento implica em despesas, com a contratação de outra pessoa, para a substituição, e não há, desta forma, estímulo, por parte do sistema educacional para o prosseguimento de estudos entre os profissionais da educação. Este fato pode ser verificado pelo escasso número de funcionários da rede estadual, do quadro da educação, que tenham pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado. Além disto, os inspetores têm uma jornada de dedicação exclusiva de quarenta horas semanais, e isto dificulta a frequência aos cursos presenciais, mesmo quando as iniciativas em frequentá-los são dos próprios profissionais. Quanto à especialização *lato sensu*, torna-se mais fácil cursá-la, pois em muitas situações é feita à distância, e a gratificação nas carreiras consiste em um estímulo aos profissionais inspetores. Mas esta situação, que poderia ser considerada “como um distanciamento entre a inspeção e a pesquisa acadêmica”, tem suas repercussões negativas, no desempenho da função, por diversos motivos. Um deles seria a ausência de intercâmbio e troca de experiências com outros serviços de inspeção, não só no país, como no exterior. Outro fator consistiria no escasso referencial sobre metodologias de investigação científica, que poderia trazer contribuições significativas ao desempenho das atividades da inspeção.

Meuret (2002, p. 12), ao tratar das pesquisas sobre a eficácia e equidade dos sistemas de ensino, considera que existe uma grande distância entre os pesquisadores e os inspetores, embora a pesquisa possa trazer contribuições úteis ao trabalho da inspeção, segundo o autor. Os estudos de teorias do funcionamento dos sistemas de ensino, segundo Meuret (2002, p. 14), contribuem sobre o conhecimento do que deve ser inspecionado, e sobre a definição do lugar que a inspeção ocupa, no processo de regulação educacional. O autor considera que não se deve pensar a inspeção de um modo isolado, mas em sua relação com outros dispositivos de avaliação e acompanhamento das escolas, e que ela deve favorecer a autonomia e as ações escolares, orientadas ao progresso dos alunos.

Em uma das questões do questionário, procurou-se investigar sobre a formação profissional, que melhor completa o desempenho dos inspetores, na opinião deles. Os resultados indicam que a expectativa de prosseguimento de estudos é alta, em torno de 90%, conforme os dados apresentados na tabela, a seguir:

**Tabela 11 - Formação que melhor completa o desempenho profissional/opinião dos inspetores**

<b>Pós-graduação</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Especialização	27	29,0
Mestrado	40	43,0
Outros	17	18,3
Total	84	90,3
Não Respondeu	9	9,7
Total	93	100,0

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Trata-se de um dado significativo. Entre os 84 inspetores que responderam a questão, 40 querem cursar o mestrado, considerando que tal formação completa o seu desempenho profissional, enquanto outros 17 afirmam que querem cursar outra formação, embora não tenham detalhado o nome do curso e a sua natureza.

Nas preferências quanto às áreas dos cursos, entre os que optaram pelo mestrado, foram citados: administração pública, direito educacional, políticas públicas, psicopedagogia, metodologia de ensino. Entre as referentes às funções da inspeção, os inspetores citam a especialização, aperfeiçoamento, capacitação em serviço, nas próprias atividades do cargo. Durante as entrevistas, muitos interrogam sobre a pós - graduação, e falam do seu interesse em cursá-la. Os inspetores veem muitos obstáculos ligados ao trabalho, e falam da ausência de apoio da Secretaria, quanto ao ingresso em cursos de pós – graduação.

Qual seria a formação adequada ao profissional que exerce as atribuições da inspeção escolar? A questão proposta merece um estudo das competências do cargo, das pretensões do sistema em relação ao seu exercício e da natureza da função. A formação pedagógica é, segundo os dados, imprescindível. Entretanto, a natureza da inspeção é mais abrangente, e exige o domínio de procedimentos de outras áreas de conhecimento, como a administração de pessoal, a administração financeira, a área jurídica, por exemplo, pelo que se tornou possível observar no trabalho de campo. Torna-se importante destacar que o objetivo da tese é identificar e apontar a expectativa de prosseguimento de estudos por parte da inspeção do Estado e apresentar questões para o debate sobre a formação profissional adequada da função.

## **As condições de trabalho da inspeção em Minas Gerais**

Um conjunto de perguntas tratou das questões afetas às condições em que os profissionais inspetores realizam os seus trabalhos. Tais questões referem-se ao grau de autonomia no trabalho, ao volume de trabalho, relacionado às jornadas diárias, à distância das escolas em relação ao local em que residem, aos recursos financeiros disponíveis para financiamento de diárias e transportes e às ações de apoio das Superintendências. Os dados obtidos permitem considerar que as condições de trabalho dos inspetores em Minas Gerais são precárias, entendido o conceito de precarização, segundo Castel (1998, p.376). A precarização é um processo decorrente das novas exigências tecnológicas e econômicas do sistema de produção capitalista. O trabalho precário, segundo Castel, se caracteriza por flexibilização de regras de contratação (contratos atípicos, temporários e independentes), menores salários, menor estabilidade, informalidade nas relações de trabalho, menos direitos sociais. A precarização do emprego se inseriu na dinâmica atual da modernização produtiva e da luta pela competitividade. A flexibilização do trabalho em relação às formas de contratos e a legislação social e trabalhista produzem efeitos desastrosos e acarretam o desemprego. A precariedade do trabalho docente, tema tratado por Tenti Fanfani (2003, p.89) em trabalho de pesquisa comparada sobre a condição docente em países da América Latina, contribui para a fragilização da identidade docente. O autor afirma que o ofício possui uma heterogeneidade crescente, e sofre os efeitos da fragilidade, ocorrendo forte deterioração das recompensas materiais e simbólicos. Os baixos salários reais levam ao empobrecimento e à perda de posições na estrutura social.

A análise dos dados sobre a situação funcional dos inspetores, tais como, salários, tempo de trabalho, ausência de investimentos em capacitação profissional, perda de direitos, flexibilização nas relações de trabalho indicam a precariedade das relações de trabalho na rede estadual em Minas Gerais. Muitos trabalham em escolas distantes, não têm acesso aos recursos financeiros para pagamento de transporte, não têm gabinetes de trabalho nas Superintendências, e nem dispõem de uma infraestrutura adequada, ao trabalho. Não dispõem de serviços de informática para consulta à legislação e bases de dados educacionais, apoio de serviços de informática, tais como impressão, digitalização, etc.

Os inspetores consideram que possuem um grau de autonomia relativo, sendo pequeno o percentual dos que se consideram menos autônomos (12,9%). A média concentra-se entre 5 a 8 (64,8%) na escala apresentada, de zero a dez. Acima de 8 na escala, posicionam-se 19,3%, do total de inspetores, que responderam à questão. O que os inspetores compreendem

como a autonomia em seu trabalho, está representado pela possibilidade de escolha dos procedimentos de trabalho, e na liberdade em realizá-lo, segundo as formas que julgam adequadas ao atendimento às escolas, de acordo com as entrevistas. Alguns deles declararam que a obrigatoriedade em cumprir as determinações das Superintendências limita a sua autonomia. Já outros entendem que as prescrições fazem parte da função, e se conformam com elas. O que ocorre em relação à autonomia pode ser entendido pelo significado que os próprios inspetores atribuíram à palavra. Como se trata de uma função que cumpre ordens de serviço definidas pelas SRE, e que devem prestar contas por meio dos termos de visita das ações realizadas, pode-se inferir que se trata de uma “autonomia imaginada”.

**Tabela 12 – Opinião sobre a autonomia para realizar o trabalho**

(0 = nenhuma autonomia; 10 = total autonomia)

<b>Grau de autonomia</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Abaixo de 4	12	12,9
De 5 a 6	27	29,1
De 7 a 8	33	35,7
Acima de 8	18	19,3
NR	3	3
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100</b>

Fonte: base de dados da pesquisa

As jornadas de trabalho foram analisadas no item condições de trabalho, e são relacionadas ao volume de tarefas em execução. Os inspetores têm uma carga horária diária de 8 horas de trabalho, com dedicação exclusiva. A indagação feita referia-se à quantidade de horas de trabalho em que ficam nas escolas, e se eles levam trabalho para fazer em suas casas. O quadro a seguir representa o cruzamento de duas questões, a jornada diária e o fato de levar trabalho para casa, devido ao volume, considerado por eles, excessivo.

**Tabela 13 - Volume de trabalho e jornada diária dos inspetores**

Jornada diária de trabalho nas escolas	Faz trabalho da inspeção em casa, após a jornada de trabalho						Total	
	Às vezes		Sempre		Nunca			
	F	%	F	%	F	%	F	%
Menos de 8 horas	1	6,7	7	9,5	-	-	8	8,7
8 horas	6	40	51	68,9	-	-	57	61,3
Mais de 8 horas	8	53,3	16	21,6	-	-	24	25,9
Não respondeu	-	-	-	-	-	-	4	4,1
<b>Total</b>	15	100	74	100	-	-	93	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os inspetores que trabalham de 8 horas a mais, representam 87,2% dos que responderam, e destes, 57 levam trabalho da inspeção, para fazer em casa (relatórios, respostas às consultas, e outros). Dos noventa e três apenas 8 afirmaram que trabalham menos de 8 horas diárias, e, desta forma, admitem estar trabalhando menos que o exigido. As distribuições dos volumes de trabalho são, de modo geral equitativas, isto significa que, embora as atividades extras possam ser distribuídas, conforme os talentos e habilidades, são sempre proporcionais. Todos os inspetores têm também um volume equitativo de escolas para dar assistência, segundo afirmaram os chefes dos serviços das SRE, durante a entrevista. A análise da questão não é simples, pois é relacionada ao ritmo de trabalho de cada pessoa. Não significa, portanto que um inspetor, que trabalha 8 horas por dia, trabalha menos do que aquele que ultrapassa as 8 horas nas escolas, e mesmo assim, ainda leva trabalho para fazer em casa. (terceira linha). A análise permite algumas considerações. A maior parte trabalha 8 horas nas escolas, como previsto, e todos os que responderam levam trabalho para casa após a jornada, e que ainda, os que ultrapassam as 8 horas na escola, também trabalham em casa. Este fato, como se disse, devido à equanimidade das atividades, pode não significar que tenham mais atividades a realizar que os outros, mas que seu ritmo é diferente. Outra consideração é que o volume de trabalho é excessivo para todos. As considerações sobre o volume das atividades podem ser feitas pelas entrevistas, com os chefes dos serviços de inspeção das três SRE. Todos afirmaram que é o volume das atividades administrativas e financeiras, que assoberbam a inspeção, e a impedem de realizar um trabalho de orientação pedagógica preventiva às escolas, em relação ao seu funcionamento, como uma instituição educacional.

A maior parte trabalha, em escolas distantes das suas residências, sendo:

- Mais de 10 km: 52 inspetores
- Entre 5 a 10km: 28 inspetores
- Mais próximo da residência: 2 inspetores
- Mais de 40km: 11 inspetores (Saem bem cedo para outros municípios, e só retornam à noite e de modo geral, estes são os designados).

Em relação aos recursos para diárias e transportes, a apuração foi realizada por SRE, conforme o quadro a seguir, pois as orientações são diferentes em cada uma, as distâncias são diferentes e a forma de distribuição das escolas entre os inspetores, nos seus Núcleos de trabalho. Do total, 68,8% não recebem recursos para diárias e transportes, porque residem na cidade onde trabalham, e a previsão dos recursos é para deslocamentos entre cidades. Tratando-se da região da grande Belo Horizonte, este fato é de causar estranheza, e é, para muitos inspetores, questionável, pois muitas vezes para ter acesso às suas escolas devem passar dentro de outros municípios. É o caso de quem mora em Belo Horizonte e trabalha no bairro Barreiro, que, para chegar ao local de trabalho, partindo do centro da cidade de Belo Horizonte, precisa atravessar o município de Contagem. Dos 33 inspetores que recebem diárias e transportes, os recursos foram considerados insuficientes por 31 deles. A apuração por superintendência mostra como existem diferenças entre a natureza da organização e dos serviços financeiros entre elas, uma vez que na SRE B, apenas 3 inspetores recebem recursos, e a maior parte deles trabalha em outros municípios. O critério da distribuição de recursos para transporte e diárias não fica claro, e o que sobressai é a desigualdade de tratamento da questão, entre as SRE, e a insuficiência dos recursos para este fim.

**Tabela 14 – Recursos para diárias e transportes por SRE**

SRE	Recebem recursos para diárias e transportes?		Os recursos são suficientes?		
	Não	Sim	Sim	Não	Em parte
<b>A</b>	16	10	-	10	-
<b>B</b>	32	3	-	3	-
<b>C</b>	12	20	1	18	1
<b>Total</b>	60	33	1	31	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa

As Superintendências devem fornecer os recursos materiais; disponibilizar a internet na própria SRE, e também bibliotecas para consultas; definir os prazos para realização das ordens de serviço e disponibilizar a tempo, as transcrições das legislações a serem estudadas pelas equipes, procurando evitar divergências de interpretações, pois os inspetores devem ter o conhecimento antecipado das medidas políticas segundo declaram os entrevistados.

Uma outra questão referente às condições de trabalho, e um dos aspectos de maior relevo é a orientação e apoio recebido das SRE, pelos inspetores, em suas atividades de trabalho nas escolas. Dentre as ações a serem realizadas por parte das SRE destacam-se, segundo a descrição das suas competências, conforme a Lei Delegada nº 59/2004, as seguintes: providenciar cópias das medidas para os inspetores, e orientar sobre o seu cumprimento, constituir equipes de estudo e análise das medidas. São ações que devem, segundo os inspetores, ser realizadas antes das visitas, permitindo-lhes orientar as escolas, acompanhar a sua execução, verificar o que é (ou não é) apropriado e adequado ao cotidiano escolar. Muitos dos inspetores relataram que gostariam de ter em sua jornada semanal, no próprio local de trabalho, um tempo para estudos em equipe, que lhes permitisse estudar a legislação, o referencial teórico sobre a educação básica. Desta forma, se sentiriam mais bem preparados ao desempenho das suas ações educacionais. Está prevista na função a dedicação exclusiva, e por tal razão se torna mais fácil a solução e o atendimento da demanda, por parte do sistema. O quadro a seguir, também separado por superintendência, permite verificar a avaliação dos inspetores sobre as ações de apoio das três SRE, de Belo Horizonte.

**Tabela 15 - Avaliação sobre o apoio e orientação da SRE**

Ações da SRE		SRE			Total	Percentual
		A	B	C		
Orientação sobre legislação e ações pedagógicas	Escasso(a)	17	26	20	63	66,5
	Excessivo(a)	1	1	1	3	3,2
	Adequado(a)	8	8	11	27	30,3
Prazo para realização das ordens de serviço	Escasso(a)	15	25	21	61	65,2
	Excessivo(a)					
	Adequado (a)	11	10	11	32	34,8
Capacitação em serviço na área pedagógica	Escasso(a)	22	31	22	75	80
	Excessivo(a)					
	Adequado(a)	4	4	10	18	20
Apoio e recursos infraestruturais para realização do trabalho nas escolas	Escasso(a)	22	31	30	83	89,3
	Excessivo(a)					
	Adequado(a)	4	4	2	10	10,7
Orientação sobre as políticas educacionais do governo estadual, em implantação nas escolas	Escasso(a)	20	28	27	75	80
	Excessivo(a)					
	Adequado(a)	6	7	5	18	20

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os dados sobre avaliação das ações de apoio à inspeção foram coletados e agrupados por Superintendência, pois a suposição é que haveria grandes distinções quanto às suas avaliações. O que está demonstrado, todavia é que não existem grandes diferenças quanto à avaliação realizada pelos inspetores, quanto às ações de apoio e ao desempenho, entre as SRE, na opinião dos 93 inspetores, que responderam a questão. Algumas se destacam de forma um pouco mais positiva que outras, em referência a alguns aspectos, mas de modo geral, o que se pode concluir, a partir dos percentuais do quadro, é que o apoio das SRE aos inspetores é escasso, em relação aos aspectos avaliados, sendo os indicadores:

1. orientação sobre legislação e ações pedagógicas – escasso: 66,5%
2. prazo dado para realização das ordens de serviço – escasso: 65,2%
3. capacitação, em serviço, na área pedagógica – escasso: 80,0%
4. apoio e recursos infraestruturais aos inspetores – escasso: 89,3
5. orientação sobre as políticas em implantação nas escolas – escasso: 80,0%

A questão dos prazos representa uma permanente insatisfação nas áreas públicas, uma vez



que o volume de serviços é elevado e as demandas são muitas. Os órgãos públicos se veem na obrigação de responder às normas e procedimentos legais, com prazos definidos. No caso da inspeção em Belo Horizonte, o volume de ordens de serviço é expressivo e têm origem nas reclamações dos usuários das escolas, pais, alunos, professores e comunidade escolar em geral, por meio do Disque Denúncia, Disque Educação, Procuradoria da Infância e Adolescência, Conselho Tutelar, etc. As apurações devem ser feitas, ouvindo os envolvidos, e dentro de prazos estabelecidos, que muitas vezes independem da própria SRE.

Os dados que sobressaem na questão, com elevados índices de inadequação, são mais específicos em três aspectos:

- infraestrutura de trabalho;
- capacitação em serviço e,
- orientação sobre medidas políticas.

Estes aspectos guardam relação com a questão apresentada pelos inspetores em seu movimento de reivindicação, referentes à desvalorização e falta de reconhecimento da profissão. Nas SRE, os Serviços de Inspeção estão posicionados em terceiro nível, em uma estrutura linear e hierárquica, e são integrados à área educacional. Os Serviços são compostos por alguns inspetores mais experientes, coordenando subáreas, como por exemplo, vida escolar, documentação de secretaria de escola, etc. Integram também o quadro da inspeção regional, funcionários que exercem cargos de nível médio, e cujas funções são de apoio, tais como: redação de ordens de serviço, controle de expedientes, arquivos e atendimento em geral. Como as atribuições da inspeção são abrangentes e extrapolam uma única área, o Serviço de Inspeção da SRE articula-se a todas as outras áreas do organograma da SRE. Esta articulação não é esporádica, mas regular, sendo feita da seguinte forma: o chefe do Serviço de Inspeção ouve todos os setores da SRE, e recebe as demandas em relação aos serviços trabalhos junto às escolas, que competem à inspeção, antes do plantão semanal, e, às vezes convoca-os para expor no plantão semanal da inspeção. Articula os contatos dos inspetores com todas as demais áreas, sendo, de modo geral, mais solicitados as referentes ao sistema financeiro/administrativo (prestações de conta, gestão do quadro da escola), e os pedagógicos, com o repasse de informações sobre reuniões e treinamentos para o pessoal das escolas. Os plantões semanais são realizados, de modo geral, no início da semana e permitem constatar pelas agendas a variedade de atividades previstas para a inspeção escolar, em suas visitas às escolas.

Uma das demandas da inspeção ao sistema é a capacitação em serviço, a ampliação da oportunidade de cursos de pós-graduação *stricto-sensu*, mestrado, bem como

curso de preparação em serviço, dos recém nomeados. A insuficiência de oportunidades de capacitação continuada foi constatada nesta pesquisa, uma vez que, ao avaliar as oportunidades oferecidas, de cursos em serviço, ela é considerada inexistente, por 80%, dos inspetores entrevistados. Além deste fato, os dados confirmam as poucas chances de conhecimento, discussão e análise das medidas em implantação, uma vez que 80% relataram considerar escassas as sessões de orientação sobre as medidas políticas, por parte das Superintendências. Quando da realização das entrevistas com os coordenadores dos Núcleos de Inspeção, em 26 junho de 2009, uma das coordenadoras de um Núcleo de Inspeção da SRE Metropolitana B, respondeu à pergunta sobre a oportunidade de participação dos inspetores em reuniões com a direção da Secretaria, com o seguinte relato:

*“não somos convidados para participar das reuniões com os diretores de escola, onde são apresentadas as decisões sobre as políticas da educação. Mas depois, quando estas medidas não dão certo nas escolas, quer dizer, quando elas são ignoradas pelos professores, eles chamam os inspetores para verificar e corrigir a situação criada.”*

Quanto aos recursos infraestruturais, os inspetores não contam em seu trabalho com o acesso à internet e outros recursos informáticos. Eles não têm salas de trabalho ou espaços disponíveis na sede da SRE. Os plantões são realizados nos auditórios, e é ali, que, às vezes, estes profissionais atendem os diretores, secretários, os pais e os professores, quando são procurados nas Superintendências.

### **Natureza do trabalho da Inspeção Escolar/Opinião dos Inspetores**

Entre as questões do instrumento de pesquisa destaca-se um conjunto, elaborado com base no Parecer nº 749/83 e na Resolução nº 385/83, que se referem aos seguintes aspectos: como os inspetores veem e compreendem o seu papel e como devem desempenhar as suas atividades. Estas questões foram elaboradas e a pretensão é que pudessem subsidiar uma melhor compreensão do conjunto das ações que se constituem em atribuições definidas, tendo em vista verificar e refletir sobre as categorias analíticas definidas e citadas na tese. Procura-se entender a posição da inspeção e do sistema e constatar se a inspeção “tem lugar” na política educacional, e se é pertinente às medidas em curso, ou não. Tabuladas as questões, foi realizada a correlação com a situação funcional do cargo, (efetivo, efetivado e designado). A ideia que norteou o cruzamento foi a de que os designados, por se tratar de profissionais mais novos e, muitos ainda não integrados ao serviço público, tivessem outras visões

diferenciadas da função, e assim as considerariam, conforme estabelecido nas leis, desnecessárias e obsoletas, ou talvez tradicionais, uma vez que a Resolução que as define, originária do Parecer 749/83 é também datada de 1983, (Resolução nº 305/1983). O que os inspetores reivindicam, pelo que ficou evidenciado, quando dos movimentos de 2007, seria uma legitimação social e uma identidade profissional, reconhecida e aceita. A opinião dos inspetores sobre o seu trabalho e a necessidade de mudança, quando dos encontros, revelou que não se tratava de demandas exclusivamente salariais. O interesse demonstrado pela inspeção em seu movimento refere-se à procura de um sentido e um significado para a inspeção.

Um outro aspecto importante a ser considerado é a propriedade das atribuições contidas na Resolução e no Parecer em questão, segundo a opinião dos próprios inspetores, ao exercício do cargo, permitindo, caso cumpridas, conforme definidas, a legitimidade e o reconhecimento profissional.

As questões seguintes estão compreendidas na pergunta nº 10 e se referem às definidas no quadro intitulado “Funções – chave da Inspeção Escolar”, do capítulo 1, desta tese. Abrangem, portanto, tanto o aspecto administrativo, quanto o pedagógico.

**Tabela 16 – Necessidade de capacitação sobre as medidas políticas, que definem a política educacional do estado.** ( 0 = desnecessário e 10 = totalmente necessário)

Grau de necessidade	Situação funcional						Total	
	Efetivo		Efetivado		Designado		F	%
	F	%	F	%	F	%		
0	1	1,7	-	-	1	6,7	2	2,2
1	-	-	-	-	1	6,7	1	1,1
3	1	1,7	-	-	-	-	1	1,1
5	1	1,7	-	-	-	-	1	1,1
7	1	1,7	-	-	1	6,7	2	2,2
8	2	3,5	-	-	1	6,7	3	3,2
9	4	6,9	-	-	1	6,7	5	5,4
10	46	79,3	20	100	10	66,5	76	81,7
Não responde	2	3,5	-	-	-	-	2	2,2
<b>Total</b>	58	100	20	100	15	100	93	100

Fonte: Base de dados da pesquisa

São 15 designados, dos quais 9 têm menos de dois anos de trabalho, 3 deles, de dois a cinco anos, e 3 tem mais de cinco anos de trabalho. Se considerados os índices por situação funcional, vê-se que dos 15 designados 12 consideram necessário ou muito necessário serem capacitados sobre as medidas políticas em vigência, antes da sua implantação nas escolas, (posição de 8 em diante, na escala de 0 a 10). Trata-se de um índice significativo, representando o pensamento de 90%, dos designados. O índice entre os efetivos é de 94%. A suposição inicial, que os designados veriam as atribuições como obsoletas, e teriam uma nova concepção da inspeção não se confirmou. A capacitação em serviço compreenderia o conhecimento prévio das intervenções, e a sua análise, com o objetivo de melhor entendê-las. Estes itens foram considerados necessários, uma vez que à inspeção compete, pela sua estreita ligação com o Estado, que representa, orientar e informar sobre as intervenções. Esta ação de orientação e apoio sobre as intervenções previstas, já foi, segundo a legislação que descreve a função, muitas vezes, prerrogativa da inspeção, em Minas Gerais, em gestões anteriores, quando os inspetores eram convocados e debatiam as propostas, as minutas das resoluções, antes que se transformassem em instrumentos oficiais, e fossem publicadas. Pelos resultados da pesquisa, esta prerrogativa se torna uma demanda atual dos inspetores, e uma questão central ao desempenho das suas atividades (de conhecimento e debate antecipado das medidas educacionais). Os inspetores entrevistados consideram que devem orientar e dar assistência aos estabelecimentos de ensino na aplicação das medidas, que definem a política

educacional, e informar aos órgãos decisórios, sobre a impropriedade ou inadequação das mudanças previstas nas legislações, relativas ao sistema de ensino. Entendem também como sua atribuição promover a correção de falhas e irregularidades no funcionamento da escola. Falam nos plantões, que gostariam de ter conhecimento das minutas de leis e resoluções, debatê-las, estudá-las, apresentar sugestões para aperfeiçoá-las, antes da sua aplicação no cotidiano escolar. Consideram que a gestão atual da Secretaria de Educação não tem dado a eles, inspetores, a oportunidade de realizar as atribuições, conforme definidas na Resolução nº 305/1983. A inspeção poderia se interessar, neste caso, não somente na realização das ações de verificação da legalidade dos atos, que já realiza, como também nas demais ações da escola, como instituição do sistema educativo, em seu conjunto, segundo relatam nas entrevistas.

Um outro aspecto a ser analisado é o impacto da informação prestada aos órgãos centrais e regionais da SEE, sobre os procedimentos da inspeção, isto é, se tais medidas devem ser objeto de mudanças, em função da sua adequação, ou inadequação no cotidiano escolar. A elaboração da pergunta foi baseada na Resolução nº 305/1983, e analisava as atribuições, conforme definidas na legislação, significando a prescrição do como agir. O que se procura saber por meio desta interrogação é se os próprios inspetores consideram necessário, informar ao sistema gestor, que a medida está inadequada, imprópria e precisa sofrer alterações. Tal questão se refere às atribuições da inspeção em relação à sua função intermediária entre os órgãos centrais e regionais, isto é, a direção da Secretaria de Educação e as escolas e professores. A pergunta foi apresentada da seguinte forma: Você considera necessário sugerir aos órgãos decisórios do sistema, as modificações nas medidas políticas, tendo em vista a sua impropriedade ou inadequação ao cotidiano escolar? (o - desnecessário e 10- totalmente necessário)

A tabela a seguir indica as posições dos inspetores sobre o assunto:

**Tabela 17 - Atuação da inspeção como elo de ligação/comunicação entre escolas e o sistema (0 = necessário e 10 = totalmente necessário)**

Grau de necessidade	Situação funcional						Total	
	Efetivo		Efetivado		Designado		F	%
	F	%	F	%	F	%		
2	1	1,7	-	-	-	-	1	1,1
5	2	3,5	-	-	-	-	2	2,2
6	3	5,2	-	-	1	6,7	4	4,3
7	1	1,7	-	-	-	-	1	7,7
8	4	6,9	2	10	5	33,3	11	11,8
9	5	8,6	-	-	3	20	8	8,6
10	40	68,9	18	90	6	40	64	68,8
Não respondeu	2	3,5	-	-	-	-	2	2,2
<b>Total</b>	58	100	20	100	15	100	93	100

Fonte: base de dados da pesquisa

A tabela aponta que 83 inspetores consideram muito necessário fornecer ao sistema as sugestões de modificações nas medidas políticas, tendo em vista a sua impropriedade ou inadequação ao cotidiano escolar, (a posição a partir de 8 na escala foi considerada como alto grau de necessidade). Para analisar os dados do quadro, pode-se ter como referência o texto de Bowe e Ball (1994, p. 23) sobre o ciclo de políticas. Os autores falam dos trabalhos realizados junto às quatro escolas, que se constituíram em campo, na sua pesquisa, à época. Eles se referem à preocupação com a representação ou exclusão dos interesses, no processo político, e consideram que as escolas permanecem fora dos processos políticos, às margens deles, ou então, são representadas por associações de professores. As vozes dos diretores, administradores e professores permanecem, na maior parte das vezes, como dizem os autores, estranhamente silenciosas.

Em Minas Gerais, na área educacional, têm ocorrido as medidas que caracterizam a regulação institucional, sem o conhecimento prévio e a participação dos atores sociais envolvidos (professores, pais e alunos). Muitas vezes os professores não entendem o sentido das medidas em seu trabalho, e então desenvolvem estratégias para a situação. Eles as vivenciam em seu cotidiano, e resistem, muitas vezes, como disse um diretor de uma escola, durante um plantão: “os professores resistem em receber aqueles alunos já conhecidos como de ‘*mau desempenho*’, pois sabem que terão de apresentar bons resultados em suas turmas. Tais alunos dificultam o resultado geral, dizem eles”. (observação *in loco*, durante um plantão escolar, no bairro Barreiro, Belo Horizonte, dia 13 de maio de 2009). O que o trabalho em campo demonstrou é que, a impossibilidade de respeitar ao pé da letra as prescrições, incita muitos

atores das escolas, a não ignorá-las e nem recusar a prescrição, mas a vivenciá-la de forma dialética, isto é, afrontando-a, e procurando alternativas às atuais práticas exigidas. A intervenção, no sentido aqui atribuído à medida do sistema na REEMG, caracteriza uma regra do jogo, segundo Reynauld (2003), citado por Maroy (2008 p.575). Segundo Maroy (Op. Cit.), no processo de regulação há sempre uma pluralidade de fontes, e uma dialética entre a regulação de controle (pela autoridade institucional, neste caso, o Estado) e a regulação autônoma (pelos atores de um sistema organizado, neste caso, os professores e demais trabalhadores da REEMG). A integração do conjunto destas regulações não é colocada *a priori*, mas faz parte da negociação, a partir das tensões e conflitos. A regulação é, portanto, um processo dinâmico, incompleto, portador tanto da ordem, como das novas tensões. Segundo Thurler, Perisset & Foti (2003, p.34), se os professores não entendem o sentido das medidas, elas perdem o significado, e se tornam irrealistas e contraditórias, ao que é vivido no cotidiano escolar. As regras explícitas, ou mesmo implícitas, oriundas da hierarquia, muitas vezes, não deixam espaço para os (re) ajustamentos.

O sistema afirma a autonomia da escola, e ao mesmo tempo reforça as ações de controle. O que a coleta dos dados documentais, aliada à análise do que foi observado em campo nos Núcleos de Inspeção, revelou é que não se efetiva uma ação política do sistema, que venha a favorecer uma mais ampla participação, situação que permitiria aos atores uma atuação mais horizontal, no processo de tomada de decisão. Os inspetores, pelas suas atividades de trabalho em campo, poderiam ter, segundo o seu depoimento, o conhecimento de tais situações, e estariam, potencialmente, em condições de fornecer ao sistema as sugestões nas alterações das medidas, vistas como não apropriadas, ou inadequadas.

Outra questão que foi apresentada versa sobre os aspectos do trabalho da inspeção, relacionado às atuais medidas interventoras da Secretaria<sup>73</sup>. Nesta pergunta procura-se investigar o que pensam os inspetores sobre as prováveis atribuições novas, que poderiam vir a desempenhar, sobre o Acordo e o PIP. O conjunto das atribuições de acompanhamento e intervenção está expresso no documento: “Caderno de Boas Práticas dos Inspectores Escolares de Minas Gerais na área da gestão pedagógica”, documento emitido pela Secretaria de Estado da Educação, em 2009, em que são definidas as ações esperadas dos inspetores, que atuam no Programa de Intervenção Pedagógica – PIP. É interessante notar que o documento não apresenta autores e nem o órgão ou diretoria responsável pela sua elaboração. Na introdução

---

<sup>73</sup> O Acordo de Resultados é o documento que representa a pretensão do sistema gestor da educação em Minas Gerais. Ele define os resultados a serem obtidos, por unidade administrativa e estabelece as contrapartidas, no caso dos sucessos, em relação ao alcance das metas. Ele está disponível para consulta em: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) Consulta em 12/02/2010.

menciona que não pretende ser uma receita “pronta e engessada”, mas sim um instrumento para guiar o inspetor em seu trabalho na gestão pedagógica. As premissas do documento permitem compreender que é esperada uma atuação de apoio e sustentação às escolas em suas ações pedagógicas.

O quadro a seguir apresenta a opinião dos inspetores das três SRE da capital sobre as ações de intervenção, que poderiam vir a desempenhar, a partir do Acordo de Resultados.

**Tabela 18 – Atribuições da Inspeção Escolar relativas ao Acordo de Resultados**

Ações	Opções					Total
	Sim	%	Não	Não sei	NR	
Realizar diagnósticos avaliar o desempenho pedagógico da escola	59	63,2	29	2	3	93
Divulgar objetivos e metas do AR, juntamente com o diretor da escola	54	57,1	37	2	-	93
Planejar e executar junto à escola medidas de intervenção para melhorar os resultados	67	70,1	20	2	4	93
Monitorar os resultados e trabalhar junto à escola na correção dos desvios	76	80,1	11	-	6	93
Reforçar a capacidade pedagógica dos professores, incentivando-os ao emprego de novas metodologias.	52	55,7	37	2	2	93

Fonte: base de dados da pesquisa

Os índices de respostas positivas foram altos, sendo mais significativos os referentes às ações de planejamento e execução de medidas de intervenção (70,1%), os de monitoramento dos resultados para correção dos desvios (80,1%), e os de realização de diagnósticos e avaliação do desempenho pedagógico da escola (63,2%). O que isto representa? São indicadores de aceitação das mudanças, quanto ao papel da inspeção. Os indicadores reforçam também a possibilidade da sua inclusão entre as atribuições da inspeção, uma vez que eles, no momento não as exercem, considerando a urgência e sobrecarga das tarefas administrativas. É o inspetor, segundo os coordenadores dos serviços de inspeção entrevistados, que conhece melhor a escola, e poderia ajudar muito. Faz parte das atribuições da inspeção, segundo a expectativa da Secretaria, a orientação quanto às ações pedagógicas da escola. Perguntou-se também aos inspetores se eles integram as equipes do PIP, orientam e assessoram as escolas em seu trabalho, sobre as ações previstas neste instrumento de intervenção. Feita a correlação com a questão anterior, ficou evidenciada a seguinte situação, apresentada no quadro abaixo, onde se procurou tornar mais fácil a visualização da distribuição:



**Tabela 19 - Cruzamento de informações entre ações do PIP e atribuições da inspeção escolar**

Ações	Total das respostas “Sim” à questão apresentada na tabela anterior	Integra a equipe da SRE para orientação sobre ações do PIP		
		Sim	Não	Às vezes
Realizar diagnósticos avaliar o desempenho pedagógico da escola	59	40	3	16
Divulgar objetivos e metas do AR, juntamente com o diretor da escola	53	36	3	14
Planejar e executar junto à escola medidas de intervenção para melhorar os resultados	66	42	4	20
Monitorar os resultados e trabalhar junto à escola na correção dos desvios	76	48	3	25
Reforçar a capacidade pedagógica dos professores, incentivando-os ao emprego de novas metodologias.	52	35	4	13

Fonte: base de dados da pesquisa

A expressão “integrar a equipe” significa que os inspetores compõem as duplas com os analistas pedagógicos, embora nem sempre participem das ações realizadas pelas equipes pedagógicas centrais e regionais, que executam os trabalhos de assessoria pedagógica às escolas. Observa-se uma correlação bem positiva, pelos números, apesar de muitos dizerem que integram as equipes, mas não as acompanham em suas visitas. Entre os 76 que afirmam considerar como atribuição da inspeção, monitoramento dos resultados e a correção dos desvios, 48 integram as equipes e 25 afirmam integrá-las, às vezes. Dos 66 que consideram o planejamento e a execução das ações de intervenção, junto às escolas, como atribuições da inspeção, 42 integram as equipes e 20 responderam “às vezes”. A participação dos inspetores nos trabalhos de sustentação e apoio pedagógico revela-se como uma ação frequente da inspeção escolar. Em alguns países, como no caso da Bélgica, os inspetores não mais executam trabalhos na área administrativa, conforme Maroy, (2009, p.61). Suas ações concentram-se, após a reforma da inspeção, exclusivamente na sustentação e no apoio pedagógico às escolas, juntamente com outros profissionais das redes e das escolas, com o objetivo de controlar os resultados escolares e promover ações para a sua melhoria.

Em Minas Gerais os inspetores têm em média 3 a 6 escolas estaduais, onde realizam o seu trabalho de forma articulada e regular, em visitas semanais. As escolas variam em número de alunos, professores e espaço físico. Todos os inspetores devem prestar assistência às escolas, em todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

Duas das questões avaliaram a posição dos inspetores sobre as medidas políticas do governo, em relação à melhoria dos resultados educacionais. Eles consideram que as políticas

educacionais do governo estadual têm contribuído para melhorar a qualidade da educação pública, nas escolas em que atuam, e que, embora a Secretaria de Educação não tenha ampliado o número de professores por turma da educação básica, os alunos em defasagem de aprendizagem, tiveram maior carga horária semanal de horas/aula. Citam como evidências de melhoria:

1. ampliação dos índices de proficiência no SIMAVE/PROEB -58,1%
2. empenho dos professores na recuperação dos alunos, com deficiência de aprendizagem-69,9%

É importante destacar que as perguntas do questionário não definiram o que se entendia por “qualidade da educação”. A pergunta foi realizada por itens que eles deveriam assinalar como efeitos das medidas políticas: melhoria dos resultados do SIMAVE; maior empenho dos professores na orientação aos alunos em dificuldade de aprendizagem; maior envolvimento dos pais nas ações escolares; ampliação de recursos financeiros e ampliação do número de professores para assistência aos alunos mais carentes.

### **As políticas de resultados e o papel da inspeção escolar**

Os serviços de inspeção têm sofrido reformas profundas nos últimos anos, nos países anglo-saxões e Europa Ocidental, e em alguns outros em desenvolvimento, como o Chile. Segundo De Grouwe (2003, p.9), tais reformas refletem o interesse dos Estados na avaliação e gerência da educação, de modo geral. As preocupações se centram sobre os resultados escolares, no contexto da competição internacional, em um enfoque da exigência de serviços públicos eficazes, associados à ampliação da autonomia das escolas, à sua responsabilização e à responsabilização dos professores, pela melhoria dos resultados escolares. A responsabilização das escolas e professores apresenta-se, segundo De Grouwe (2003, p.8), como uma ferramenta do sistema, direcionada aos seus objetivos de ampliação da eficácia escolar. Em tais situações de reforma, a inspeção é vista como um instrumento de controle nas mãos do Estado, no sentido de acompanhar e monitorar os resultados e intervir, quando ocorrerem desvios, em relação ao alcance dos objetivos estipulados. O seu papel se atém, nesses casos, em avaliar as performances, a partir dos exames, e fornecer a sustentação e apoio pedagógico às escolas, na superação das falhas e desvios.

As medidas interventoras na política educacional em Minas Gerais, em direção à ampliação da eficácia escolar por meio do Acordo de Resultados, já apresentadas nos capítulos precedentes, estabelecem os indicadores para as escolas da rede pública estadual. O Estado acompanha e monitora os resultados e promove ações de intervenção, em caso de desvios, por meio das equipes pedagógicas das SRE. A inspeção escolar no Estado deveria, segundo informações das coordenações dos serviços de inspeção das três Superintendências, da amostra da pesquisa, acompanhar e compor estas equipes de assistência. Os dados obtidos registram que, pela incumbência de ações mais operacionais e formais (aspectos da administração do quadro de pessoal, apuração de denúncias, verificação financeira), consideradas prioritárias, a inspeção não tem realizado este trabalho de assistência pedagógica, conforme previsto, sendo muitas vezes, criticada por ser considerada pouco eficaz. A análise das questões do questionário indicou que a inspeção deseja acompanhar e avaliar as medidas em curso na política, para ter condições de exercer o seu papel de função intermediária entre aos órgãos gestores e as escolas, mas não tem realizado tal incumbência.

Há algum tempo, na gestão do governo do PSDB, no final dos anos noventa, a existência da inspeção escolar foi, até mesma, posta em causa. A Secretaria pensou em extinguí-la, na primeira metade da década de 1990. Nos dias atuais, a gestão do sistema educacional declara em entrevista, que não pretende extinguir os serviços de inspeção e reforça a sua necessidade para o sistema. Reconhece, entretanto a necessidade de mudança neste serviço, adequando-o à melhoria da educação.

O papel primordial desempenhado pelos inspetores, em Minas Gerais, nos dias atuais, atém-se à verificação da regularidade do funcionamento das escolas e da sua legalidade. Os inspetores se veem assoberbados de ações ligadas à fiscalização das ações legais. Isto significa realizar ações de apuração do cumprimento das instruções normativas no cotidiano escolar. Tais ações versam sobre a propriedade do quadro de pessoal das escolas, (quantitativo de pessoas em exercício nas escolas) e aplicação correta dos recursos financeiros. A gestão central da educação, embora admita a necessidade de mudança, não toma as iniciativas, no sentido de promover a reestruturação do serviço de inspeção escolar, conforme a entrevista realizada no dia 6/7/2009. Os inspetores, por seu lado, se ressentem de falta de reconhecimento profissional em relação à condução das políticas atuais do governo. A inspeção escolar em Minas Gerais, segundo as atividades que vem realizando, prescritivas e verificadoras dos aspectos legais, se insere no modelo, chamado burocrático de gestão.

O questionário teve o objetivo de averiguar as opiniões dos inspetores sobre mudanças

na função, suas opiniões sobre a forma que o governo vê a inspeção. São questões que exigiram uma reflexão e ao mesmo tempo uma tomada de posição em relação às decisões. Em uma das questões, procurou-se saber se os inspetores consideram que participam das decisões políticas no atual governo, dando ênfase ao significado da palavra **participar** como “*tomar decisões em conjunto, ser consultado sobre as mudanças na área educacional, deliberar em conjunto*”. A pergunta foi apresentada como se segue: Você considera que a inspeção escolar participa das decisões políticas da Secretaria de Educação sobre as mudanças que vêm ocorrendo na educação pública em Minas Gerais? A questão incluiu uma *explicação* com o objetivo de esclarecer o sentido da palavra participar: A palavra "participa" nesta questão tem o significado de tomar decisões em conjunto, ser consultado sobre as mudanças na área educacional antes da sua implementação, deliberar em conjunto. Os resultados tabulados estão expressos na tabela a seguir:

**Tabela 20 – Participação na política educacional - opinião dos inspetores**

<b>Você participa na política educacional</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	4	4,3
Não	85	91,4
Não sei	4	4,3
Total	93	100,0

Fonte: base de dados da pesquisa

A participação é compreendida segundo a ideia da decisão política tomada pelo coletivo dos profissionais, técnicos e gestores. Ela não ocorre no Estado, na opinião de 91,4% dos entrevistados. Esta questão foi correlacionada à outra em que se perguntava sobre quando, em que momento, as informações sobre as medidas interventoras são repassadas aos inspetores. A concepção que orientou a formulação da pergunta foi a de que, considerando a necessidade da sua apresentação antecipada às escolas, os inspetores deveriam ser informados antes, e não após a sua transformação em leis ou resoluções. O conhecimento antecipado da medida e os meios previstos de orientação sobre a execução das mesmas, ou a orientação sobre o desempenho esperado na aplicação da medida, deveria, segundo os inspetores, ser realizado antes das visitas, fornecendo-lhes os meios e instrumentos para orientar as escolas, acompanhar a sua execução, verificar o que é (ou não é) apropriado e adequado ao cotidiano escolar, para ter condições de informar aos órgãos gestores sobre a adequação ou inadequação das medidas. A pergunta foi redigida da seguinte forma: Você recebe orientações e participa de discussões sobre as medidas propostas pelo sistema central da educação (políticas educacionais), antes

que as mesmas se transformem em leis ou resoluções e cheguem às escolas para serem executadas? Feita a correlação com a questão “participação política”, os resultados são os seguintes:

**Tabela 21 - Formulação e implementação das políticas educacionais - a opinião dos inspetores sobre sua participação**

O Inspetor participa da decisão política	Frequência	Recebe orientações e participa de debates e discussões, antes que as decisões se transformem em leis e cheguem às escolas?			
		Algumas vezes	Não	Sempre	Não sabe
Sim	4	1	3	-	-
Não	85	-	85	-	-
Não sabe	4	-	-	-	4

Fonte: banco de dados da pesquisa

Os dados do quadro apresentam-se coerentes, o que significa que aqueles que responderam “não” sobre a participação nas decisões sobre a política educacional, também afirmam que não recebem orientações e nem discutem com os gestores, as medidas políticas, antes que sejam transformadas em leis e resoluções e cheguem às escolas para serem executadas. A modalidade de regulação institucional/sistêmica em vigência prevê a decisão central, linear e hierárquica, quando não são contemplados, no processo de decisão, os envolvidos nas medidas. Uma das inspetoras entrevistada, da Metropolitana A, dia 28 de abril de 2009, foi incisiva:

*como a Secretaria não tem dado nenhum sinal quanto ao que pretende do serviço de inspeção, e não somos consultados e nem chamados para reuniões, desta forma, fica difícil responder à questão sobre suas pretensões para a inspeção. Em administrações anteriores, os inspetores eram chamados para reuniões para apresentação das minutas de algumas resoluções, e podíamos opinar e sugerir modificações. Hoje já chegam prontas para serem cumpridas.*

Segundo Ball (2002, p.10): “o trabalho do gestor envolve o instilar da atitude e da cultura, segundo a qual o trabalhador se sente, ele próprio, responsável e ao mesmo tempo comprometido ou pessoalmente empenhado na organização”. Trata-se de uma referência que pode ajudar a explicar o que vem ocorrendo no momento atual, na gestão do sistema educacional em Minas Gerais.

Entre os inspetores, há momentos de descontentamento, quando discutem a sua situação de trabalho. Segundo o que informam, e o que foi observado durante as visitas aos

seus Núcleos, é que a inspeção permanece na execução de procedimentos rotineiros e burocráticos, que não lhe dão significado. A situação de insatisfação dos profissionais está na origem das tensões e conflitos existentes. Tais tensões têm um impacto nefasto sobre a credibilidade da função. Em entrevista, uma das inspetoras da metropolitana A, deixou clara sua posição:

*a Secretaria de Educação considera a inspeção como um serviço tarefeiro, e não vê sentido nas suas contribuições. Bastaria a vontade política para mudar o quadro e a valorização do profissional seria uma consequência. Em todas as áreas existe inspeção. Por que não na educação?*

Procurou-se conhecer o pensamento dos inspetores, sobre as visões da Secretaria de Educação, e suas pretensões sobre a inspeção. A tabela seguinte mostra os resultados do tratamento estatístico da pergunta:

**Tabela 22 - Posições da SEEMG sobre a inspeção escolar- opinião dos inspetores**

Como a SEEMG considera a inspeção escolar?	Frequência	Percentual
<b>1. Necessária, adequada, verificadora e corretiva. Não necessita mudanças.</b>	4	4,3
<b>2. Necessária, adequada, verificadora e corretiva, mas necessita mudanças.</b>	38	40,8
<b>3. Esvaziada, tarefeira e desnecessária. Deve ser extinta.</b>	8	8,6
<b>4. Função político- pedagógica, necessária, mas precisa ser reestruturada.</b>	25	26,9
<b>5. Outra. Especificar:</b>	1	1,1
<b>Não respondeu</b>	17	18,3
<b>Total</b>	93	100

Fonte: base de dados da pesquisa

Esta pergunta apresentou um índice de abstinência elevado, 17 inspetores não a responderam. Ela exigia uma tomada de posição sobre o sistema, e pode ter sido este o motivo da recusa em responder, ou mesmo o conformismo às condições atuais de trabalho, e a falta de interesse pela situação da inspeção. Se for considerado como amostra, o total dos que a responderam, ou seja, os 76 inspetores, o índice de opiniões positivas foi alto. As opiniões consideradas positivas estão representadas pelo somatório da opção 1 e da 4, e significa uma predisposição à mudança da inspeção pelos próprios inspetores. Este índice é 85,4%. São 63 os inspetores que acreditam na possibilidade de mudança dos serviços de inspeção, com o propósito de transformá-la, e têm a expectativa que a função venha a ter mais reconhecimento junto ao próprio sistema, e à comunidade escolar, como almejam.

As respostas de outra pergunta revelou uma visão muito favorável dos serviços de

inspeção, pelos próprios atores, sujeitos da pesquisa. A pergunta citada foi: **na sua opinião a inspeção pode contribuir para ampliar a qualidade dos serviços educacionais no Estado de MG?** Os 93 entrevistados responderam “sim” à questão, portanto, tem-se aí um índice de 100% , em uma clara evidência da atitude positiva por parte dos inspetores sobre a função. Eles consideram que a inspeção tem uma contribuição a dar ao sistema educacional, para a melhoria dos serviços das escolas. A pergunta não foi detalhada em subitens, e assim, não possibilitou um melhor entendimento do que eles entenderiam como “contribuição da inspeção à melhoria dos serviços educacionais”. Ela pode, portanto, ser interpretada como a visão que eles têm da atuação da inspeção no momento presente, mesmo considerando, que muitos deles fazem restrições às atividades mais rotineiras quanto à verificação da conformidade, e das ações disciplinares da inspeção.

### **A inspeção escolar na visão da Secretaria de Educação**

Em 6 de julho de 2009, foi realizada uma entrevista com o Secretário Adjunto da Educação, Professor João Antônio Filocre, agendada com antecedência, tendo sido o roteiro encaminhado pela internet. O Secretário estava acompanhado de uma diretora da Secretaria que conhece melhor que ele, segundo suas palavras, a função da inspeção escolar.

As questões apresentadas foram as seguintes:

- Qual o papel da inspeção escolar na política educacional em Minas Gerais na busca da melhoria dos resultados escolares? Quais as expectativas dos gestores sobre as atribuições da inspeção escolar?
- Qual o perfil profissional apropriado da inspeção escolar, necessário ao desempenho da função, tendo em vista a modernização da gestão?
- Haveria necessidade de reestruturação das suas atribuições, no sentido de adaptá-la aos novos procedimentos de acompanhamento e avaliação das ações educacionais, para torná-la mais adequada à nova dinâmica de gestão da SEEMG? Haveria contradição entre as atribuições da inspeção e a política da educação no momento atual?<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Ao iniciar a entrevista, foi apresentada a correspondência da Secretaria de Educação, dirigida ao Programa de Pós Graduação da FAE, que autoriza a pesquisa, e esclarecida que se trata de uma investigação acadêmica. Esse cuidado foi tomado, para evitar qualquer outra interpretação por parte da direção da SEEMG, uma vez que os inspetores têm realizado tentativas de reuniões com a gestão central do sistema, em busca das suas reivindicações, no contexto do da

A primeira questão colocada referia-se a possibilidade de contradição, entre a inspeção e as atuais medidas do governo, caracterizadas como a política educacional de resultados, considerando a natureza prescritiva das atribuições da inspeção. O Secretário Adjunto, muito receptivo durante a entrevista, foi enfático em dizer que não vê contradição entre as funções exercidas pela inspeção, e a política educacional em vigência no Estado. Considera que a inspeção é necessária, e pode contribuir para a melhoria da educação e que a ideia da contradição é falsa. Quando se falou da natureza verificadora e corretiva da inspeção, para justificar a possibilidade da sua inadequação às medidas vigentes, o secretário adjunto considerou:

*Há parâmetros a serem seguidos, e mesmo com a possibilidade da autonomia das escolas e mais decisões dos diretores, a inspeção é necessária, pois a autonomia é limitada às leis. Todos devem cumprir as regras e as normas, e assim a inspeção tem o seu papel, que é o de verificar a escola em seus amplos aspectos, (pedagógico, administrativo e financeiro) quer dizer, informando-se de tudo o que ali ocorre e tomando as providências cabíveis.*

A inspeção precisa se adaptar às mudanças das políticas, dizem os entrevistados, mas as suas atribuições são necessárias e adaptáveis aos resultados finalísticos pretendidos pela Secretaria, embora o seu papel não seja o de cuidar especificamente deste resultado. Segundo o Secretário Adjunto:

*Isto não significa que o Inspetor vai entrar para a sala de aula e trabalhar com os alunos, em dificuldade de aprendizagem, e nem vai fazer o papel da Supervisão, de trabalhar com os professores para melhorar as práticas de ensino, isto não faz parte do seu papel. Ele deve acompanhar os resultados e saber o que está ocorrendo, por exemplo, se uma classe vai muito mal nos resultados escolares, ele precisa saber disso e ver o que está ocorrendo. É problema de frequência, ou outro qualquer, ver com a direção o que deve ser feito, apoiar a direção e orientá-la, sobre as ações na escola, em todos os aspectos.*

Uma atribuição muito importante é quanto ao número de alunos em sala de aula, segundo eles:

*O inspetor tem que saber se não há poucos e nem muitos alunos e o seu papel é acompanhar e ver se há conformidade, se está certo; acompanhamento da frequência é outro item importante: qual é o índice de faltas, como está a assiduidade dos professores?*



Retomando a questão da natureza das atribuições e do perfil da inspeção, foi feita a pergunta aos entrevistados, sobre a necessidade de reestruturação da inspeção, para melhor adequá-la ao papel dela exigido, conforme apresentado pelos próprios inspetores. Neste ponto, foi dito pelos entrevistados, que a expectativa é que a inspeção possa contribuir para o melhor funcionamento da escola e do sistema. A secretaria ouviu todas as Superintendências, disseram eles, e todas concordam sobre isto. Há um documento que enfatiza este papel da inspeção, denominado “As boas práticas da Inspeção Escolar”, e que deve ser consultado por todos.

Eles ainda veem dificuldades em alguns aspectos, principalmente quanto ao retorno ao sistema, das informações do que ocorre na escola. Não está acontecendo como deveria, afirmam:

*O modus operandi da inspeção escolar precisa mudar, ela deve trabalhar com esta visão de como contribuir para que a escola seja uma boa escola, que cumpra seus objetivos. O serviço de inspeção escolar deve ter a visão de como as escolas que acompanham deveriam ser, quais os resultados esperados, e ajudar, com suas atribuições, a cumpri-los.*

Segundo o Secretário Adjunto, o inspetor deve ter uma visão da escola, como uma instituição saudável, uma visão do todo, e assim deveria trabalhar para que ela, a escola, caminhasse em direção a esta visão ideal. A inspeção deveria trabalhar em todos os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros. Diz ele: *Este é o acordo de resultados da inspeção escolar - como contribuir para que a escola tenha um melhor desempenho em resultados e cumpra o seu próprio acordo de resultados.*

Em relação às ações financeiras, registra-se uma expectativa dos entrevistados sobre as ações da inspeção:

*Se há um dinheiro parado há muito tempo e o Diretor não o aplica a inspeção escolar tem que saber o porque disso; portanto é importante que saiba como a escola funciona em todas as áreas, e no financeiro também. Precisa ter conhecimento dos recursos que a escola recebe e como os emprega.*

O Secretário Adjunto dá o exemplo de uma escola que visitou e havia uma sala de aula de pau a pique nos fundos. Ele faz a pergunta:

*Será que o inspetor escolar não viu isso em suas visitas? Tudo o que estiver fora do padrão de normalidade tem que chamar a sua atenção, e então ele vai dizer para a SEEMG, para que as providências sejam tomadas.*

Os entrevistados informam que não há consenso entre a inspeção do Estado, sobre a sua forma de atuação. Há diferenças entre os inspetores do interior e da capital. Segundo a gestão da Secretaria, os inspetores lotados nas Superintendências dos municípios do interior do Estado têm uma visão diferenciada do seu trabalho, veem a inspeção como uma função de mais autoridade e se sentem responsáveis pelos resultados da escola. Desenvolvem ações no sentido de apoiar o diretor quanto ao alcance das metas de melhoria dos resultados escolares das escolas.

Segundo o Secretário Adjunto:

*Há um tempo atrás na gestão do governo Azeredo foi falado em acabar com a inspeção escolar, isto foi um projeto antigo, hoje a SEEMG a considera necessária e importante, mas ela não pode ficar só no burocrático, no preenchimento de papéis, na verificação da forma apenas. Com o projeto WEB, de gestão informatizada, os inspetores escolares vão ter as informações sobre as escolas no computador, e então é só comparar o real que veem, com o que está registrado nos formulários sobre a escola. O seu trabalho será informatizado, e será melhor. Todos deverão ter acesso ao serviço informatizado.*

Uma indagação feita: qual seria o papel da inspeção escolar no futuro, as expectativas da Secretaria sobre a atuação da inspeção, exigiriam a reestruturação da função? Suas atribuições seriam de orientação sobre as políticas, ou o inspetor vai ficar apenas com as funções administrativas atuais? Resposta do Secretário -Adjunto:

*Eu penso que não seriam apenas funções administrativas. A Secretaria não pode abrir mão da inspeção escolar, ela é o canal de retorno sobre as escolas, sobre o que lá acontece, como estão sendo as políticas lá, no chão da escola. É disso que a Secretaria precisa ter conhecimento. A função preventiva da inspeção escolar é importante, precisa enxergar a escola com esta visão de futuro, com visão do contexto amplo da educação. O inspetor escolar deve atuar como um agente transformador da escola. Estamos em um momento de transição na política educacional da Secretaria. Não alcançamos ainda um patamar de equilíbrio, mas estamos buscando. O sistema educacional está mudando, se transformando. E a escola não pode ficar só, sem um ponto de apoio, e a inspeção escolar é este ponto de apoio da escola.*

A Secretaria de Educação não se pronunciou nesta entrevista sobre a mudança e a reestruturação da inspeção, conforme a pergunta feita. Quando interrogados sobre a formação profissional apropriada ao perfil exigido da inspeção, como o que foi traçado na entrevista, os entrevistados disseram que têm dúvidas quanto à atual formação dos inspetores, nos cursos

de Pedagogia. Um dos coordenadores do Serviço de Inspeção de uma das três SRE, entrevistado dia 12 de julho expressou sua opinião:

*Hoje os cursos preparam somente para as séries iniciais do Ensino Fundamental. Antes, muitos dos alunos dos cursos de pedagogia, tinham cursado o médio, na modalidade normal, e o professor estava mais bem preparado para o seu trabalho. O professor e o especialista tinham mais preparo, estavam mais habilitados para dar aulas e trabalhar no magistério, hoje não, pois muitos que entram para cursar Pedagogia não têm experiência alguma em escolas, e o estágio não os prepara. Não mudam os seus paradigmas.*

O Secretário Adjunto vê a solução da capacitação profissional, não só dos inspetores, mas dos demais servidores da educação, na ideia da universidade corporativa, que seria uma formação continuada, mais adequada às necessidades da Secretaria. Ele diz:

*O profissional da educação seria preparado pelo próprio sistema em relação àquelas funções e atribuições que o sistema precisa. Seria uma formação continuada, promovida pela própria Secretaria, contando com a parceria de instituições de ensino, mas a formação seria adequada às necessidades da SEEMG.*

Os coordenadores dos serviços de inspeção, das três superintendências de Belo Horizonte foram também entrevistados em julho de 2009, seguindo o mesmo roteiro (semi-estruturado) empregado na entrevista do Secretário Adjunto. A justificativa para as entrevistas com as coordenações, era conhecer melhor a organização interna dos serviços, e completar as informações. Todos os três coordenadores são inspetores e dois deles têm uma visão abrangente do trabalho da inspeção. A estrutura da coordenação é semelhante nas três superintendências, sendo que, em duas, os coordenadores haviam assumido o cargo recentemente. Em uma delas, foi notória a ênfase no controle das ações dos inspetores, das suas visitas às escolas, controle dos horários e cumprimento das jornadas de trabalho, com o objetivo de disciplinar a função, torná-la mais produtiva. Um dos coordenadores entrevistados, empossado no cargo há pouco tempo, demonstrou uma grande preocupação com a organização do serviço, ficando muito evidente a sua intenção de reorganizá-lo, no sentido de melhor assessorar a inspeção em seu trabalho de campo. Um outro revelou a *inquietação que sente, pela má qualidade dos serviços realizados* (palavras suas), e vê a urgência da necessidade de melhorias. A seguir, um resumo das três entrevistas:

Em relação à pergunta sobre o provável desacordo/contradição com as medidas políticas que caracterizam a regulação educativa em Minas, os três tiveram posições

semelhantes, em discordar da existência da contradição. Não veem desacordo e consideram que o sistema precisa muito da inspeção. O cumprimento da legislação é necessário e este é o papel da inspeção, dizem eles. *Controlar a prescrição, ver se as normas estão sendo seguidas...* O primeiro entrevistado disse:

*“A direção escolar colegiada é mais forte hoje, mas o cumprimento da lei se faz necessário. Por exemplo, calendário letivo. São exigidos 200 dias letivos e as escolas não podem descumprir; quem vai lá ver? O inspetor!...Não existe paradoxo e nem contradição, mesmo a inspeção sendo verificadora e corretiva.”*

Sobre a atuação da inspeção nas ações pedagógicas, orientando e dando apoio às escolas, todos os três concordam que se trata de um papel importante a ser realizado. Os três entrevistados afirmaram que esta atribuição, embora muito importante, não está sendo realizada. Os três coordenadores dos Serviços de Inspeção das três SRE disseram que recebem o cronograma de visitas da área pedagógica da SRE, a serem realizadas pelos técnicos contratados pelas SRE, que deveriam ser acompanhados pelos inspetores. O cronograma é repassado nas reuniões semanais, mas as visitas conjuntas não são, muitas vezes, realizadas, devido à sobrecarga e urgência dos demais trabalhos. Os técnicos realizam as visitas sem a presença do inspetor e o trabalho fica prejudicado. É o inspetor, segundo os coordenadores, que conhece melhor a escola, e poderia ajudar muito, disseram eles, durante as entrevistas. Justificam a falta de atuação no pedagógico, devido ao excesso de trabalho das áreas administrativa e financeira. Os inspetores deveriam trabalhar em duplas com os analistas pedagógicos da SRE, nas ações de intervenção, e as escalas de visitas são elaboradas, mas não cumpridas. Um outro aspecto tratado, durante a entrevista, foi sobre a formação profissional. Todos os três coordenadores afirmaram que os inspetores mais antigos e mais experientes estão se afastando para a aposentadoria, e que os mais novatos na função apresentam lacunas em seu preparo profissional. Afirmaram que é constrangedor, quando um inspetor afirma que não tem conhecimento e não sabe orientar sobre um tema, quando lhe é solicitado este serviço. O coordenador de um dos serviços faz a pergunta: *Como fica a credibilidade da inspeção?* E ele mesmo responde: *A inspeção precisa ser fortalecida, e para isso é essencial o melhor preparo profissional do inspetor.* Um dos coordenadores afirmou:

*A inspeção deveria ter as ferramentas para atuar junto às escolas, que assiste, pois conhece as realidades, especificidades e vulnerabilidades de cada uma. Ela poderia dar o apoio e o suporte de que as escolas precisam, e suas funções não se confundiriam com os especialistas, pois ele vai atuar dentro do contexto global da escola.*

*Ele é um elo entre a escola e o sistema. Mas, para isto eles devem estar bem preparados.*

Um dos coordenadores entrevistados apresentou a sua ideia sobre a realização de um período de capacitação em serviço para os recém-nomeados, com um acompanhamento especializado de outros inspetores mais experientes. Considera, entretanto, muito difícil a idéia ser implementada, e ser posta em execução, devido ao excesso de trabalho. Disse ele: *quando um inspetor é nomeado, deve entrar em exercício imediatamente, pois tem muitas escolas esperando por ele.*

Dois dos coordenadores de serviço de inspeção entrevistados, consideram que a inspeção deveria ser reestruturada para ter mais legitimidade. Nas palavras de um deles:

*Deveria haver um posicionamento em nível central, uma diretoria ou superintendência, coordenando todos os inspetores do Estado, e não há na estrutura da SEE uma unidade administrativa central de inspeção, como em outra época, diz um dos entrevistados. Haveria mais legitimidade da função, se ela fosse reestruturada e definida em nível central, regional, exercendo o trabalho junto às escolas, acompanhando-as e fornecendo orientações.*

Os cursos e reciclagens profissionais representam, de acordo com um dos entrevistados, um meio de fortalecer o profissionalismo. Ele diz:

*Falta credibilidade à função, que foi perdida, não apenas graças ao sistema, mas também, devido à própria atuação da inspeção. Hoje a inspeção é o office boy de luxo do sistema. Não é assim que a inspeção deveria ser. A inspeção que se tem não é a inspeção que se quer, nem pelos próprios inspetores e nem pelo sistema. Ela deveria somar com a direção das escolas, e verificar todos os aspectos, para que as escolas tenham melhores resultados.*

Torna-se necessário considerar que os três coordenadores entrevistados deram ênfase à urgência das mudanças na inspeção, com o propósito e sentido de torná-la mais atuante, com melhor desempenho, corrigindo os fatores que se constituem em empecilhos a uma melhor atuação. Eles admitem a possibilidade da mudança na arquitetura da inspeção, estando aí compreendidas novas atribuições, que permitissem a capacidade de atender as demandas gerais, em sintonia com os propósitos das Superintendências, uma vez que os coordenadores são, nestes aspectos, muito cobrados pela gestão central. As avaliações negativas são apresentadas de forma muito sutil, pela fala dos entrevistados, mas é possível perceber a sua presença. A gestão central da Secretaria demonstrou esperar uma melhoria na atuação da

inspeção, mas, por outro lado, não apresentou sinais de que pretende realizar as medidas que viabilizassem essa atuação. Pode-se compreender que se trata de questão não oportuna ao momento atual. A Secretaria, ao que parece, não pretende realizar mudanças no percurso da política educacional, em relação às medidas interventoras que caracterizam a regulação educativa, que está em vigência. A fala do Secretário durante a entrevista leva a compreender o que foi exposto: *Estamos em um momento de transição na política educacional da SEEMG. Não alcançamos ainda um patamar de equilíbrio, mas estamos buscando, e o sistema educacional está mudando, se transformando.* (Entrevista realizada dia 6 de julho de 2009, Secretaria de Educação).

### **A título de conclusão do capítulo**

Analisando as entrevistas, fica perceptível a posição e a ênfase da Secretaria em considerar a inspeção como necessária como uma função da qual o sistema precisa, e não pode abrir mão: *“hoje a SEE considera a inspeção necessária e importante”; “A SEEMG não pode abrir mão da inspeção”*. Esta posição é reforçada quando se diz que a autonomia das escolas é limitada às leis, e por tal motivo a inspeção é coerente aos procedimentos do sistema educacional: Segundo o registro da entrevista: *“Há normas e procedimentos a serem seguidos, e são os inspetores que devem verificar se estão corretos. As suas atribuições são necessárias e adaptáveis aos resultados finalísticos pretendidos pela Secretaria,, embora o seu papel não seja o de cuidar especificamente deste resultado”*. Os dados apontam que a atual gestão da Secretaria de Educação não tem a intenção de extinguir o serviço de inspeção escolar, e nem a considera como incoerente às medidas políticas. Segundo o depoimento dos entrevistados a inspeção exerce uma função necessária, que não pode ser suprimida. Embora estando o sistema educacional sujeito às mudanças, segundo o Secretário-Adjunto da Educação, não é o momento oportuno de considerá-la incoerente e nem mesmo de admitir as medidas políticas implementadas como decisões *top down*.

A natureza da função da inspeção escolar, como uma ação de controle, uma função prescritiva e verificadora da legalidade torna-se preponderante em relação às demais ações de articulação e de sustentação e apoio, como as compreendidas no quadro denominado “Funções-chave da Inspeção Escolar”, apresentado no capítulo 1, desta tese.

As informações dos inspetores revelam expectativas de mudança. O desejo de mudança está presente nas respostas dos inspetores. Esta constatação torna-se evidente, pela

narrativa dos fatos durante a audiência pública e o registro das reuniões da comissão com os deputados, e ainda a ata do encontro com o vice-governador, que foram relatados no primeiro capítulo, e que demonstram a insatisfação dos inspetores com a sua situação de trabalho. Ao longo dos anos, suas atividades têm se tornado mais operacionais, e o serviço de inspeção está distanciado do que eles, os inspetores esperam. As expectativas de mudança da inspeção, embora reveladas, não são fáceis de interpretação quanto aos seus motivos. Ficam interrogações sobre a fundamentação da necessidade de reconhecimento por parte do sistema da função. Segundo os dados obtidos a partir das respostas ao questionário e entrevistas, o que se tornou claro sobre a sua atuação, é que a inspeção em Minas Gerais está mais absorvida pelas atividades administrativas, ocupa-se mais da verificação do cumprimento dos procedimentos legais, e de tarefas disciplinadoras. Exerce ações de controle externo, mas esse controle é da verificação da conformidade das escolas às normas instituídas sobre aspectos administrativos. Esta atuação não corresponde às expectativas dos próprios inspetores, que revelaram, pela análise das respostas às questões sobre a sua participação na implementação das políticas, a seguinte posição: eles gostariam de conhecer as minutas das leis que contêm as medidas, antes da sua divulgação, estudá-las, apresentar sugestões de alteração, se for o caso. Gostariam de acompanhar as intervenções no cotidiano e, trazer as informações do que está ocorrendo na escola sobre a intervenção, para o sistema gestor. Quanto às expectativas dos dirigentes da SEEMG sobre a atuação da inspeção, as falas dos entrevistados confirmam: há ressalvas sobre a sua atuação e desejo de mudança. As ressalvas quanto à atuação representam a avaliação, tanto dos próprios inspetores, como do sistema gestor:

*O modus operandi da inspeção escolar precisa mudar, ela deve trabalhar com esta visão de como contribuir para que a escola seja uma boa escola, que cumpra seus objetivos. O serviço de inspeção escolar deve ter a visão de como as escolas que acompanham deveriam ser, quais os resultados esperados, e ajudar, com suas atribuições, a cumpri-los.(entrevista com o Secretário Adjunto em 6/7/2009)*

*...Torna-se necessário redefinir esse modelo de inspeção da educação do Estado, que produza uma operacionalização na educação. .. qual é o formato técnico deste profissional para gerar eficiência ao sistema." (Ata da reunião da comissão constituída na Audiência Pública , datada de 21/11/2008)*

A expectativa do sistema, expressa no artigo 6º da Resolução conjunta nº457/2009, e na entrevista com o Secretário Adjunto é que a inspeção escolar venha a atuar, tendo em vista o objetivo de melhoria da qualidade da educação pública.

Meuret (2002, p.2) afirma: o papel da inspeção, ou da avaliação em geral, é lembrar quais são os objetivos mais importantes – de onde se deduz a importância de um acordo entre os professores e a administração sobre os critérios que permitem medir o desempenho dos alunos e de fazer um julgamento sobre a eficácia do ensino, ou da escola, levando em conta as condições nas quais eles trabalham. Já Senore (2000, p. 32), ao analisar a ética da inspeção escolar na França, considera que os inspetores, em sua atuação junto às escolas, devem procurar garantir que os procedimentos de controle sejam conformados aos fins educacionais, e que a avaliação por eles realizada seja uma verdadeira ajuda à progressão de todos - alunos e professores.

A entrevista do Secretário Adjunto demonstrou que existe uma expectativa de mudança da inspeção: *Este é o acordo de resultados da inspeção escolar - como contribuir para que a escola tenha um melhor desempenho em resultados e cumpra o seu próprio acordo de resultados. A concepção da função que a atual gestão imagina, pelo que ficou claro durante as entrevistas, consiste em uma inspeção proativa, empreendedora.*

A função da inspeção escolar é vista pelos dirigentes da SEEMG, de forma diferenciada, em relação aos resultados finais das escolas, das desempenhadas pelos professores e diretores das escolas.<sup>75</sup> A direção escolar e o corpo docente da educação são as figuras centrais e alvo das medidas políticas em vigência. São funções consideradas primárias, em relação aos resultados escolares. Já a inspeção escolar pode contribuir com o seu trabalho, *mas não se trata de uma função-chave quanto ao desempenho dos alunos, nos resultados do SIMAVE*, conforme a expressão de um dos coordenadores entrevistados. Os dados indicam que os trabalhos de vigilância e apoio às escolas, em relação aos aspectos de organização e funcionamento, poderiam ser realizados por meio de outros procedimentos, de forma a facilitar o trabalho. Poderia ser por meio de procedimentos eletrônicos, segundo admite o Secretário Adjunto: *“Com o projeto WEB, de gestão informatizada, os inspetores escolares vão ter as informações sobre as escolas no computador, e então é só comparar o real que veem, com o que está registrado nos formulários sobre a escola”*. Segundo o depoimento de um dos coordenadores da SRE, entrevistado, a posição da Secretaria da Educação sobre a inspeção escolar não é clara: *Se há ressalvas sobre a atuação da inspeção, por que não se promovem as medidas para mudar esta situação?* Pergunta o coordenador.

A Inspeção Escolar, como função do magistério, constituía-se, até a década de 1970,

---

<sup>75</sup> Informações coletadas em entrevista com os Inspectores Escolares durante trabalho de coleta de dados em campo, e em entrevista com diretores de escolas, no primeiro semestre de 2009.



como um trabalho abrangente, contemplando todos os aspectos do processo escolar, incluindo as orientações pedagógicas sobre as práticas docentes, os recursos didáticos, os recursos financeiros das escolas, as relações dos professores com os alunos e famílias, além da verificação das conformidades legais, como se pode concluir pela leitura dos relatórios dos termos de visitas de inspeção<sup>76</sup>. A inspeção era considerada como uma função que integrava o grupo de execução, ligada à hierarquia, situada em um nível bem mais alto no organograma da Secretaria. Suas funções de controle externo eram compatíveis às ações do sistema, pois as decisões eram centralizadas, e à época prevalecia o sistema burocrático e mais conservador, o primeiro modelo, conforme Afonso (Op. Cit.). A inspeção era reconhecida e fortalecida. Nos dias atuais, os parâmetros de organização dos sistemas escolares são outros. A situação mudou com a descentralização e a autonomia escolar, embora haja muitas restrições, quanto à tomada de decisão local. A atuação do sistema central na regulação das políticas educacionais caracteriza-se por estratégias centradas na avaliação externa das escolas, e na ampliação das autonomias gerenciais, com o controle nos resultados, em nível central.

Alguma resistência por parte dos inspetores é manifesta de forma mais sutil, e se torna mais difícil de ser analisada e interpretada, uma vez que não é claramente identificável, e que muitas vezes ocorre o que poderia ser denominado de “acomodação”, ou ainda “comportamento adaptativo”, quando o ator não aceita a situação de trabalho, mas se conforma, se sujeita a ela. Entre os inspetores entrevistados um elevado percentual apresentou expectativas favoráveis ao fortalecimento da sua função. Eles têm a expectativa de um retorno a uma situação anterior, mais característica da década de 1970, quando a inspeção era reconhecida e forte.

Na observação *in loco*, durante as visitas aos núcleos no primeiro semestre de 2009, constatou-se que, na atualidade, as atividades da inspeção nas escolas, cobrem mais os aspectos relacionados ao modo operativo de organização escolar, absorvendo o tempo de trabalho dos Inspetores, durante as suas jornadas diárias nas escolas. São assuntos referentes “ao que pode”, e “ao que não pode” ser feito, ou “o que comporta” ou “não comporta”, aos quantitativos permitidos pela legislação, aspectos procedimentais e operacionais das normas, tais como o número de alunos e professores por escola e turma, o número de aulas por disciplina do currículo, o quantitativo de auxiliares em funções administrativas e técnicas, proporcionais ao número de alunos e aos espaços físicos, o número de dias letivos e escolares e outros aspectos operacionais. Os dados de um grupo de questões relacionadas às opiniões

---

<sup>76</sup> Consulta realizada nos Anais do Arquivo Público Mineiro. Belo Horizonte.

dos inspetores sobre a função de inspeção, já tabulados, indicam que eles têm uma visão positiva da função, Os percentuais elevados das respostas positivas, quando se pergunta a opinião dos inspetores sobre algumas formas de atuação, em relação às ações do Acordo de Resultados e nas atividades do Plano de Intervenção Pedagógica - PIP indicam uma predisposição em atuar em conjunto com as escolas, em suas ações educacionais. O governo e os próprios inspetores sabem que existem determinados atributos, características da natureza da inspeção, que, assimilados, possibilitariam a melhoria do seu desempenho. Em princípio, a atuação em tal perspectiva, envolve conhecimentos da organização e funcionamento da escola, em aspectos mais abrangentes da sua natureza como instituição educacional, e que se relacionam a outras formações, além da pedagógica.

O título do capítulo interroga, a partir dos dados, a política de resultados e o papel da inspeção escolar. O que eles apontam? Pela análise das entrevistas e respostas às questões, ao que tudo indica a inspeção permanece no sistema. A sua extinção está fora de cogitação. O que os indicadores mostraram é a necessidade de sua reestruturação, em sua organização, forma de atuação e formação profissional.

Há, segundo os autores, um modelo de regulação em que as regras e as leis são definidas para orientar a conduta dos atores sobre os quais incidem. É a regulação burocrática da política educativa. Ela pode ser considerada como o conjunto das intervenções institucionais e de controle de uma autoridade política reconhecida. A inspeção escolar, pela sua natureza de vigilância das prescrições, se enquadra em tal abordagem, pois é uma função de controle externo, e assim pode ser compreendida. As reformas dos serviços de inspeção escolar em outros países foram promulgadas com esse propósito, mas nas ações de acompanhamento da atuação das escolas, de sustentação e apoio educacional, abrangendo as ações pedagógicas de orientação em todos os aspectos do currículo. Em Minas, porém, a atuação da inspeção está restrita, no momento presente, às ações normativas e verificadoras dos aspectos legais. É uma função de controle externo, mas do cumprimento das normas de organização e funcionamento das escolas.

Fica assim, colocada a questão do impasse da inspeção em Minas Gerais, nas atuais circunstâncias da política educacional. A inspeção ocupa um “lugar” que, segundo os dados apontam, é de natureza normativa e verificadora, associado a uma estrutura vertical e prescritiva. Representa o modelo tradicional da gestão, conforme aquele definido por Afonso (2003, p.50), como o modelo burocrático, caracterizado pela regulação através da lei. Trata-se de um modelo de gestão, que embora não seja predominante, co-existe com o chamado pós-burocrático e gerencialista.

O título da pesquisa fala em desafio. Quando se coloca a questão do desafio nesta pesquisa, o que se pretende é apresentar um quadro em que podem vir a ocorrer, situações de enfrentamento ante a medida interventora, uma vez que a regulação é pensada como um processo plural e conflitual, segundo Maroy (2008, p.574). O desafio estaria relacionado às ações e estratégias da inspeção em tal circunstância, no sentido de ruptura dos fatores de enfraquecimento da função.

Está posto um impasse, uma questão de difícil solução, no sentido de adequar-se às novas exigências de atuação, em relação às definidas no quadro “Funções-chave da Inspeção Escolar”, do primeiro capítulo da tese. A reestruturação da função apresenta-se como um desafio. Exige repensar as atribuições e o papel desempenhado, até então. É uma função de controle, sem dúvida, mas de que controle, é a interrogação que fica, para a inspeção. O reconhecimento e a valorização profissional estão associados ao “lugar” e à compatibilidade das ações da inspeção às medidas educacionais. Os inspetores escolares, conforme definido no artigo 67 da LDB, deveriam ingressar no serviço público por concurso; deveriam ter um aperfeiçoamento profissional continuado e o licenciamento periódico remunerado para tal fim; os salários deveriam ser condizentes com o de outros profissionais de outras Secretarias do próprio Estado, que executam funções semelhantes; as carreiras deveriam ser atraentes, estando previstos progressão funcional por titulação e avaliação de desempenho; deveriam ser reservados períodos para estudos e pesquisas em sua carga horária de trabalho e, enfim, as condições de trabalho deveriam ser adequadas. O reconhecimento profissional é relacionado ao valor de troca dos trabalhadores, ao tempo de trabalho, à sua remuneração, à formação profissional apropriada, e à sua forma de atuação, estando associado às categorias em análise nesta pesquisa.

Os inspetores querem mudar a situação de descontentamento profissional e os dados apontaram que muitos deles desejam ampliar a participação na decisão política (tabela 16, 17 20 e 21). O grande desafio reside, segundo De Grouwe (2003, p.14), em mudar a cultura e as atitudes dos próprios inspetores. Apesar da predisposição indicada pelos dados, uma redefinição da descrição do posto de trabalho, implicará em maiores responsabilidades e na devida preparação profissional. A mudança, que significaria a transformação dos serviços, no sentido de uma atuação menos interventora e mais contributiva à realização das ações educacionais junto às escolas, representaria uma ruptura com um modelo tradicional e linear de atuação. Uma analogia com a lenda de um pássaro de altas montanhas pode vir a elucidar o que se diz. O pássaro, segundo a narrativa, se retira durante um período de tempo, e se isola, pois deverá passar por mutações. Vai perder penas e unhas, e ajudará em sua transformação

com o bico, que ao final também cairá, dando lugar a um novo. É um processo de crescimento doloroso, mas que o trará de volta, pronto para voar, enxergar ao longe, e caçar.

## Considerações finais

### Das respostas

Não debes acreditar nas respostas. As respostas são muitas e a tua pergunta é única e insubstituível

.Mario Quintana

Caderno H

1973

Pretende-se, nestas considerações finais, não encerrar o debate sobre o papel da inspeção e a regulação das políticas educacionais. Com base na literatura, que foi objeto de estudos nesta tese, o que se pretende é ampliar as reflexões. Existe uma relação entre as finalidades da intervenção do Estado e do poder público, e os modelos da inspeção que ele, o Estado emprega, uma vez que se trata de uma função que o representa, junto à comunidade escolar. Os novos modos de regulação no sistema educacional em estudo são justificados como medidas, que têm como propósito adequar a prestação dos serviços, e contribuir para a melhoria do desempenho escolar. As lógicas de ação expressam a idéia da modernização dos procedimentos com o objetivo de melhorar o atendimento à população escolar. As propostas políticas do sistema para as escolas significam, segundo os gestores do sistema, uma busca de melhores índices de desempenho, que o governo do Estado de Minas Gerais torna público, denominando-o de "serviços de melhoria da qualidade da educação".<sup>77</sup> Estão destacadas na mídia, de forma bem visível, na expectativa de convencimento da opinião pública, buscando o apoio da comunidade em torno delas.<sup>78</sup> As características de tais políticas as enquadram no modelo pós-burocrático, conforme descrito no primeiro capítulo. As medidas têm também um propósito, nem sempre divulgado e conhecido, de economia de despesas, de reduzir, racionalizar e enxugar gastos, Tal vertente incide, muitas vezes sobre as condições materiais de trabalho dos docentes, que, muitas vezes se encontram em uma situação precária de trabalho.

É no contexto das mudanças dos sistemas sociais que se aplica na área educacional a noção de regulação, como um processo que compreende, não apenas a definição das medidas

---

<sup>77</sup> Portal da Secretaria de Estado da Educação, notícia publicada em 13 de novembro de 2008. Consulta em 13 /12/2008. Disponível em [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br)

<sup>78</sup> Conforme o jornal "Estado de Minas", de 25 de janeiro de 2009, p.7, Caderno Políticas.

de intervenção. Se as políticas públicas são pensadas como ações públicas e não como medidas lineares e verticais, as ações e estratégias dos envolvidos no processo de regulação são incorporadas ao processo. A regulação envolve, portanto, diversos elementos e dispositivos. Representa uma multiplicidade de arranjos, em nível local, nacional, transnacional, é sempre uma multiregulação.

O que foi identificado e demonstrado, até então, como descrito nos capítulos precedentes, é que em Minas Gerais, a regulação das políticas educacionais é representada por um modelo linear e vertical, não ocorrendo a participação sóciopolítica dos atores envolvidos no processo. As decisões são tomadas pelo sistema central e comunicadas às demais instâncias – escolas, profissionais, comunidade escolar. Barroso (2005, p.730) expõe, a partir de Reynauld (1997 e 2003), que é possível identificar três dimensões do processo de regulação do sistema social, no caso em estudo, no sistema educacional: a regulação institucional e de controle; a situacional, ativa e autônoma; e a conjunta. A regulação institucional é aquela vista “como o conjunto de ações e decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e interações dos atores sobre os quais detém uma autoridade” (MAROY & DUPRIEZ, 2000). No caso de Minas, o governo, por meio das medidas, exerce as ações de coordenação, controle e influência, sendo a autoridade legítima, propõe intervenções para introduzir os constrangimentos no sistema educacional. Nesta circunstância não significa que a regulação situacional não venha a ocorrer. Ela é representada pelas ações e estratégias dos atores envolvidos. A diferença é que, como os atores não são representados no processo político e não ocorre a transversalidade nas relações, e o (re) ajustamento provocado pela diversidade de ações e estratégias dos atores, em função das normas e medidas decididas pelo governo, “a regulação conjunta”, que significa a interação entre a regulação de controle e a situacional, tendo em vista a produção de regras comuns, não vem a ocorrer.

Quanto à compatibilidade das áreas de atuação da inspeção à regulação, e a sua posição/lugar é preciso analisá-los em relação ao referencial da literatura sobre a regulação no setor da educação. Torna-se necessário refletir, quando se propõe a questão da divergência entre as ações de controle externo da inspeção, sobre os modelos de administração, apresentados por Afonso (2003, p. 52): o burocrático, centralizado na regulamentação, que tem como foco a prescrição, o controle da conformidade da execução e a vigilância do funcionamento; e o segundo modelo, que prevê a flexibilidade dos processos e se foca nos resultados finais. O sistema vigente em Minas na área educacional, com o Acordo de Resultados, se inspira no segundo modelo, uma vez que a autonomia é proporcional ao

desempenho e o interesse do sistema educacional está centrado na melhoria dos indicadores de resultados do SIMAVE. Em tal modelo as ações são descentralizadas a autonomia é proporcional ao desempenho das escolas. Entretanto, ocorre aí uma contradição, uma ambigüidade na forma de conduzir as políticas. Essa ambigüidade se destaca porque, ao mesmo tempo em que o sistema prevê a possibilidade da execução das ações de uma forma mais flexível, com ampliação da autonomia da gestão escolar, centraliza a decisão, cobra o alcance de resultados, premia ou pune, conforme desempenhos. O que vem a ocorrer, portanto, é a co-existência dos dois modelos, na área educacional, em Minas Gerais. Nesta dimensão, a inspeção escolar como uma função relacionada ao primeiro modelo, não estaria incongruente às medidas chamadas interventoras. Na realidade a incongruência reflete a ambigüidade do próprio Estado, que insiste em manter a sua função de controle. Trata-se de um papel conservador e neste sentido a inspeção teria o seu lugar na regulação, uma vez que o controle é inerente à sua natureza. O Estado, como uma instância de regulação institucional, mantém-se em sua posição de regulador e avaliador, conforme Maroy (2009, p. 65).

Nesta pesquisa questiona-se, entretanto, a política de resultados imperativa, na área educacional. Com base em autores que estudam a obrigação de resultados, entre eles Demailly (2001 e 2004) e Lessard (2004 e 2009), pergunta-se sobre a obrigação de resultados com um outro objetivo, ligado aos resultados sim, mas com um outro enfoque, incitativo à melhoria das ações da escola, em seu propósito educacional. A atual política educacional do governo em Minas Gerais é contraditória, é ambígua, pois estabelece por meio do Acordo de Resultados a autonomia, mas controla o desempenho, centraliza decisões. Desta forma o desafio que se torna evidente, não só para os inspetores, mas para os demais atores do meio educacional, é o de conviver com tal modelo. A convivência dá margens às ações e estratégias, que representam a necessidade do (re) ajustamento das medidas interventoras. É neste aspecto que se destaca o estudo da regulação, quando as políticas públicas são vistas como ações públicas. Nesta dimensão a participação sóciopolítica dos atores sociais, conforme defendido nesta tese, viria a ocorrer.

As ações e as estratégias da inspeção escolar em Minas Gerais podem ser explicadas segundo o conceito de regulação situacional, ou autônoma, de Reynauld (2003 p. 19). Segundo o autor, em uma abordagem sociopolítica da regulação, as regras oficiais enquadram o jogo dos atores, que não estão livres dos constrangimentos em sua ação. Pode-se, então, falar em conflito nas relações sociais. A elaboração das regras aparece como um desafio social. Ela pode dar lugar ao conflito, às vezes aberto, às vezes violento, às vezes instituído, - quando as regras de discussão dos conflitos estão previstas, e, às vezes, um conflito

dissimulado. O enfoque político no estudo da regulação, segundo o autor, não prevê a existência do equilíbrio social e o funcionamento correto do sistema, nem a harmonia nas relações sociais.

O que se tentou demonstrar nesta tese é que ocorre uma dialética entre a regulação de controle, aquela exercida pela autoridade, e a regulação exercida pelos demais atores envolvidos. A integração do conjunto dos dois modos não se apresenta *a priori*. Como a regulação é um processo dinâmico, incompleto, portador tanto da ordem como da tensão, prevê-se a existência das resistências, do conflito, da negociação, e outros, como explicado. Este é o sentido do enfoque sóciopolítico da regulação. As ações e estratégias de resistência da inspeção no Estado, mencionadas no primeiro capítulo da tese, podem ser enquadradas em tal modalidade de regulação – a situacional.

Tais ações e estratégias, em relação à medida interventora vão mostrar que os seus interesses não são idênticos, e nem análogos aos interesses do sistema gestor da educação. Eles divergem em sua constituição, natureza e fins, mas deveriam ser dialógicos e dialéticos, considerando resultados diferenciados, quanto ao que se propõem. A gestão pelos resultados põe a descoberto uma que estão, e instiga o debate sobre as relações sociais, em um ambiente de trabalho instável, como ocorre na área educacional em Minas. Desta forma são as representações e os significados sobre as medidas vigentes, por parte dos atores destinatários das intervenções, que ensejam o movimento de (re) ajustamento, em um processo não linear e vertical. Dentro deste enfoque as relações seriam horizontais e os objetivos e as responsabilidades seriam compartilhadas.

O estudo teórico realizado nesta tese buscou fundamentos para algumas considerações. A primeira delas, importante sem dúvida, seria aquela de outra perspectiva política do governo, orientada em direção à noção de ação pública. Outra regulação educacional, não linear e hierárquica, e impositiva. Novas formas de intervenção institucional, que permitiriam a regulação conjunta, a decisão coletiva dos atores sociais. Esta nova modalidade de regulação, que não ocorre em Minas Gerais, no momento atual, seria a de coordenação das ações conjuntas, dos envolvidos no processo político, conforme Maroy e Dupriez (2000, p. 56), expõem. Ela facilitaria a transversalidade das relações, e permitiria maior participação dos elementos constituintes do processo político. Em tal circunstância o próprio sistema poderia atuar na avaliação das medidas, verificar sua adequação e



propriedade, no sentido de analisar, a partir da observação *in loco*, se elas devem ser revistas, alteradas, ou não. Ela exerceria o controle sim, pois este lhe é inerente. Mas não aquele controle em que se faz a *vigilância do desempenho da escola*, até mesmo dentro das salas de aula, comparando o seu desempenho com o que foi estabelecido e prescrito e registrado em planilhas, onde o que se pretende é comparar desempenhos, premiar ou punir. A idéia é de uma avaliação diagnóstica e formativa, isto é, com o propósito de aprimoramento da ação educacional, que fundamentaria a ação de controle do Estado, mas uma outra ação de controle, relacionado ao trabalho mais amplo da escola, com o propósito de verificar onde há problemas e o que pode ser melhorado, sem imposições de penalidades. Nesta perspectiva a inspeção poderia, a partir do conhecimento do cotidiano escolar, atuar na sustentação e no apoio pedagógico às escolas, e constituir-se em um elo de ligação entre as escolas e o sistema educacional, permitindo a comunicação bidirecional, entre os órgãos centrais e regionais e as escolas. Exerceria a sua função intermediária e representaria um canal, mas o sentido da informação seria circular. A finalidade da atuação, neste sentido seria de ajuda, sustentação e apoio às ações da escola. Uma segunda consideração, fundamentada no estudo teórico sobre a regulação, é que os constrangimentos e as tensões são inerentes ao processo de regulação, e mesmo na circunstância de ampliação da liberdade de ação dos demais atores, em um processo de transversalidade de relações, eles estão presentes.

Há, sem dúvida, necessidade de retomar a discussão sobre os fins e os propósitos da educação, em um sentido mais amplo. Em relação à primeira consideração, que representa a mudança da regulação educativa, no sentido de torná-la mais transversal e participativa, é necessário entender que a implantação de uma política educacional não se reduz jamais à sua simples aplicação, mas que, mesmo nos sistemas os mais centralizados, ocorre um processo de recontextualização pelos atores locais, em função das configurações sociais e das oportunidades políticas, que informam e orientam as políticas em nível nacional e supranacional. (VAN ZANTEN & BALL, 1997 ). Essa recontextualização significa a representação da medida política pelos atores locais.

Existem alguns pontos - chave para a compreensão do processo de regulação das políticas educacionais e da obrigação de resultados em educação, referendados na literatura específica. A avaliação e a responsabilização podem ser integradas, o que não representa que devam ter um caráter de punição, mas de aperfeiçoamento do sistema, torná-lo mais interativo e compreendido pelos participantes. A educação escolar se constitui em um processo e um

trabalho complexo e profundo. Uma visão sóciocrítica deste processo contemplaria a escola, os alunos, os professores em suas múltiplas necessidades e interesses. O debate sobre o tema permanece em aberto.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófana de Educação*. Lisboa, v. 13, n. 2, 2009.
- AFONSO, N. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In: BARROSO, J. (org.). *A escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 2003.
- AGLIETTA, M. *Regulación y crise del capitalismo*. México: Siglo Vintiuno Editores, 1979.
- AGUILAR, Ana Patrícia. *Contratos de gestão*. *Jus Navegandi* nº 491 (10.11.2004).
- ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo. Jan. mar. 2004
- ARROYO, M.G. Reinventar e Formar o Profissional da Educação Básica. *Educação em Revista*. FAE/UFMG. Belo Horizonte, nº 37, julho, 2003.
- BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: *Revista Portuguesa de Educação*. Universidade do Minho. 2002.
- BALL, S. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*. [s.l.], v. 35, n. 126, p.539-554, set./dez. 2005.
- BALL, S.J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*. [S.l.], v.1, n.2, Jul./dez. 2001.
- BALL, S.J.; BOWE, R. Subject R. departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1994.
- BARROSO, J. et al., As políticas educativas como objeto de estudo e de formação em administração educacional. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*. Disponível em: [www.fpce.ul.pt](http://www.fpce.ul.pt). Acesso em março/abril. 2008.
- BARROSO, J. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In. *A regulação das políticas públicas de educação*. Espaços, dinâmicas e atores. Educa/ Unidade de I&D de Ciências da Educação. Lisboa, 2006.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, p.725-751, 2005.
- BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, p. 63-92, 2003

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*. FAE/UFMG. Belo Horizonte, nº. 39, p. 19-28, julho 2004.

BARROSO, J. Reformes Scolaires. In: *Dictionnaire de l'Éducation*: sous la direction d'Agnès Van Zanten. France: Quadriège/PUF, 2008.

BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In. *A ESCOLA Pública*: regulação, desregulação, privatização. Porto, Asa, 2003.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de Política*. Editora UNB. 2007.

BOLTANSKI, L. CHIAPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Galimard. Paris. 1999.

BOTELHO, M.C. *Burocracia estatal e Sistema Escolar: uma relação mediatizada pela Inspeção Escolar*. Belo Horizonte : FAE/UFMG ,1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BOWE, R.; BALL, S.J.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools*: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BOYER, R. *Capitalisme, Fin de Siècle*. Paris. PUF 1986

BOYER, R. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Decouverte. 1990

BRASIL. MARE. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Novembro. 1995

BRASIL. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 20 de maio de 2009.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.014 de 6 de agosto de 2009**: altera o artigo 61 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 12 de maio de 2008.

BRASIL. MEC. **Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007**. Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 12 de dezembro de 2008.

BRISCOE, J. Choque de gestão de Aécio e Anastásia é referencia mundial. **Jornal Gazeta Mercantil**, São Paulo, 26 ago. 2008.

BROOKE, N. O futuro das Políticas de Responsabilização Educacional do Brasil. In.: *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, p.377- 401. maio/ago, 2006.

BRUNO, L. Gestão da Educação: onde procurar o democrático. In: OLIVEIRA, D. A.; Rosar M.F. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação desafios contemporâneos*. Petrópolis. Vozes 2003

CANÁRIO, R. Production et réduction des inégalités: *l'école et l'exclusion sociale*. In.: Barroso, J. *Reguleducnetwork Project- Rapport national-* Portugal. [ s.n. ] 2003.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMMAILLE J. Sociologie de l'action publique, in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Sciences-Po Les Presses, pp. 413-421. 2004.

CORIAT, B. *La théorie de la regulation: origine, spécificité, premiers résultats*. Economique. 1987

CORRAGIO, J. L. *Economía social, acción pública y política*. (Hay vida después del neoliberalismo). Ediciones Ciccus, Buenos Aires. 2007

COSTA, J. A. e VENTURA A. A Inspeção da educação e as escolas em Portugal: as opiniões e as expectativas dos gestores escolares com base em um estudo exploratório. In. *Ensaio Avaliação de políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro v.9 n.33 out. Dez. 2001

COSTA, R. A Sociedade do Controle. In: *São Paulo em perspectiva*, São Paulo. Jan. mar. 2004.

CROZIER, M et FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil. 1977.

CUNHA JR., L. P.A. *O governo matricial em Minas Gerais: implantando o Choque de Gestão*. In: Congresso Latino Americano de Desenvolvimento – CLAD, 9: Madri, 2004. *Anais...* Madrid: [S.n.], 2004.

DALE, R. Construire l'Europe em bâtissant un espace Européen de l'éducation. *Éducation et Sociétés*. [S.l.], n.18, 2006.

DALE, R. *Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”* *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, nº. 87. Maio/agosto. 2004.

DE GROUWE, A. Les réformes des services d'inspection. Modèles et idéologies. In: *Revue Française de Pédagogia*. [s.l. ] nº145. 2003

DE GROUWE, A. *L'Etat et l'inspection scolaire: une analyse des relations et modèles d'action*. Thèse de doctorat. École Doctorale de Sciences Po. CNRS Paris 2006.

DELVAUX, B. *Régulation* : un concept dont l'utilisation gagnerait à être régulée? [www.u-bourgogne.fr/IREDU.htm](http://www.u-bourgogne.fr/IREDU.htm). 2001

DELVAUX, B. L'action publique ou analyser la complexité. Know & Pol. *Knowledge and Policy in education and health sectors*. Revue de la Littérature. Jun. 2007. disponível em [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu) Acesso em 12 de fevereiro de 2009.

DEMAILLY, L. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: Demailly L. (Éd) *Évaluer les politiques éducatives*. Bruxelles: DeBoeck Université, 2001.

DEMAILLY, L. (2004) Enjeux et Limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In C. Lessard et P. Meirieu (dir) *L'Obligation de Résultats en Éducation* (105 -122). Laval: Les Presses de l'Université Laval.

DEROUET, J. L. "A sociologia das desigualdades de educação numa sociedade crítica ". *Sociologia, problemas e práticas* (45), pp. 131-143. 2004

DEROUET, J. L. et DEROUET, M. C. *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*. Editions Peter Lang- INRP. Paris. 2009.

DINIZ, E. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. Brasília, Editora UNB, 1997.

DOMINGUES, J. M. *Ensaio de Sociologia*. Teoria e Pesquisa. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2004.

DUBAR, C. A *Socialização Construção das identidades sociais e profissionais*. Lisboa. Porto Editora. 1998.

DUBET, F. O que é uma escola justa? In: *Cadernos de Pesquisa*, v.34, n.123. set./dez. 2004

DUBET, F. *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil .1994

DULCI, O. S. Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial. In: *Cadernos de Textos*. Nº 6. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo de Minas Gerais. 1997

DUPRIEZ, V. Autonomie des établissements. In : *Dictionnaire de l'Éducation*. Sous la direction d'Agnès Van Zanten. Quadrige/PUF. PressesUniversitaire de France. Setembro 2008.

DUPRIEZ, V. et DUMAY, X. *Des systèmes meilleurs que d'autres?* Sciences humaines. Hors. Serie special nº 5. novembre-decembre. Pp 12-15. Disponível em: <http://www.scienceshumaines.com/indexphp.article-14806>, Acesso em 21 de novembro de 2009.

- DURAN, P. *Penser l'action publique*. Paris. LGDJ. Colletion Droit et Sociéte. 1999.
- FANFANI, E.T. *La condición docente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2005.
- FOUCAULT, M. "Governmentality". In: *The Foucault Effets Studies in governamentality*. Ed. Graham Burchell. Colin Gordon e Peter Miller. 1991.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- GANDINI, R.P. RISCAL, S.A. A Gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D.A.; ROSAR, M.F.F. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- GARCIA. M. M. A et. al. As identidades docentes como fabricação da docência. In: *Educação & Sociedade*. Vol. 31 nº 1. São Paulo. 2005.
- GASPARINI, D. Direito administrativo. In: Congresso Internacional Del CLAD, 9: Madrid:, 2004. *Anais...* São Paulo: Saraiva, 2002.
- GIDDENS, A. *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GIDDENS, A. *New rules of sociological Method*. Londres: Hutchinson,1976.
- GIDDENS, A. *Política, Sociologia e Teoria Social*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.
- HARGUINNDEGUY, J.B. Cycle - (Policy cycle) In: *Dictionnaire des politiques publiques*. Boussaguet, Jacquot et Ravinet. Sciences Po Les Presses. Paris 2006.
- HUNTINGTON, S. et al., *The Crisis of Democracy*. Report on the governability of democracies to the trilateral commission. Nova York, New York press University 1975.
- HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New haven e Londres, yale University Press. 1968.
- HYPOLITO, A. M. e GANDIN, L. A. *Educação em Tempos de Incertezas*. Lisboa: Didáctica Editora. 2004
- HYPÓLITO, A. M. Processo de Trabalho na Escola. Algumas categorias para análise. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, nº 4, 1991.
- INSPEÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO - IGE. *Actas da Convenção Geral da Educação*. 14 e 15 de outubro. Lisboa. 2004. Disponível em [www.educacao.pt](http://www.educacao.pt) , consulta em 12/03/2010
- ION J. *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse. Privat.1990
- LARSON, M. S. *The crise of profissionalization: a sociological analisys*. [S.l.]: [S.n.], 1977.
- LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. *Sociologie de L'action publique*. Armand Colin. Paris 2007.

LAWN, M. Os professores e a fabricação das identidades. In: *Currículo sem Fronteiras*. [s.l.] v.1, n° 2. julho dezembro. 2001

LESSARD, C. (2009) Les hauts et les bas de l'obligation de résultats en éducation In: La performance, sa mesure. Enjeux éthiques. *Revue Administration et éducation* L'association Française des Administrateurs de l'éducation (17-26). 2009

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, C. & MEIREU, P. *L'obligation de Résultats en Éducation*. Les Presses de l'Université Laval , Québec, 2004.

LESSARD, C. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. In: *Educação em Revista*. FAE/ Universidade Federal de Minas Gerais

LESSARD, C. TARDIF, M. *Les identités enseignantes*. Analyse des facteurs de différenciation du corps enseignant québécois. Sherbrooke : CRP. 2003

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculte des Sciences de l'Education, Université de Montréal, 2002.

LESSARD, C.; MEIREU, P. *L'obligation de résultats en éducation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval , 2004.

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

LIPIETZ, A. A trama, a urdidura e a regulação: um instrumento para as Ciências Sociais. *Sociedade e Estado*, v.1 Brasília. Jan/jun. 1990.

LÜDKE, M. e BOING, L. A Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. In: *Educação & Sociedade*. Vol. 25, n° 89. Campinas. 2004

MAROY, C. et DRELANTS, H. L'analyse des politiques publique:um panorama. *KnowandPol. Revue de la Littérature*. Junho 2007. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>. Acesso em: 21 jun.2007.

MAROY, C. La Régulation. In: *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison* REGULEDUCNETWORK-Deliverable 3. 2003. disponível em: [www.girsef.ucl.ac.be](http://www.girsef.ucl.ac.be). consulta em 22 de maio de 2009

MAROY, C. Regulation des Systèmes Educatifs. In: *Dictionnaire de l'Éducation*. Sous la direction d'Agnès Van Zanten. Quadrige/PUF. PressesUniversitaire de France. Setembro 2008.

MAROY, C. Réforme de l'Inspection et montée de la régulation par le résultats em Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées. In: PELLETIER, G.(direction) *La gouvernance em éducation régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. De



Boeck, Belgique, 2009.

MAROY, C.; DUPRIEZ V. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique fracophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n.130, jan/mar 2000.

MARX, K. *Thesen Über Feuerbach* In: MARX e ENGELS. Werke. V. 3. Berlin: Dietz

MATTOS, P. T. L. A formação do Estado Regulador. In: *Novos Estudos*. [S.l.] Novembro 2006.

MEURET, D. L'Équité plutôt que l'efficacité. In: *Revue Administration et éducation*. L'association Française des Administrateurs de l'éducation (43-53). 2009

MEURET, D. *Les recherches sur l'efficacité et l'équité des établissements scolaires*: leçons pour l'inspection. 2002. disponível em: <http://bibliothèque.univ.lille1.fr/grisemine>.

MINAS GERAIS. **Resolução conjunta SEEMG e SEPLAG nº 7.110 de 6 de julho de 2009**, que estabelece os critérios para a Avaliação de Desempenho Individual dos servidores da educação em Minas Gerais. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 23 de julho de 2009

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais/Secretaria de Estado da Educação. **Resolução nº 457 de 30 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Inspeção Escolar na Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais. Disponível em [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) Acesso em 12 de janeiro de 2010.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 1.147 de 6 de setembro de 1930**. Cria a Secretaria de Educação e Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. **Jornal Minas Gerais**. Imprensa Oficial

MINAS GERAIS. **Decreto Nº 44.141, de 27 DE OUTUBRO DE 2005**. Dispõe sobre o posicionamento dos servidores das carreiras dos Profissionais de Educação Básica que integram o Grupo de Atividades de Educação Básica, de que trata a Lei nº 15.293, de 5 de agosto de 2004. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 13 de outubro de 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto Nº 44.873, de 14 DE AGOSTO DE 2008**. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 30 de março de 2009.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional nº 57 de 18 de dezembro de 2003**. Altera os arts. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§1º e 2º do art. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os arts. 112 a 121 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 12 de fevereiro de 2009.

MINAS GERAIS. **Lei 15.293 de 05 de agosto de 2004**. Institui as Carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado de Minas Gerais Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 12 de abril de 2008.

MINAS GERAIS. **Lei 17.600 de 5 de julho de 2008**. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por produtividade no âmbito do poder Executivo e dá outras providências. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 21 de fevereiro de 2009.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003**. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e dá outras providências. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 23 de março de 2008.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº100/2007 de 5 de novembro de 2007**. Institui a Unidade de Gestão Integrada - UGEPREVI, do Regime próprio de previdência dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 4 de maio de 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003**. Institui o Adicional de Desempenho - ADE, no âmbito da administração pública, autárquica e fundacional do poder executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) Acesso em 13 de agosto de 2009.

MINAS GERAIS. **Parecer nº 794 de 29 de dezembro de 1983**. Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. Manifesta-se sobre a Reorganização do Subsistema de Inspeção, no Sistema de Ensino de Minas Gerais.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 11/99 de 26 de janeiro de 1999**. Define as atribuições da Inspeção Escolar no Sistema Educacional de Minas Gerais; dispõe sobre processamento de designação para a função pública de Inspetor Escolar e dá outras providências. Disponível em [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br) Acesso em 23 de março de 2010.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 305/83 de 29 de dezembro de 1983**. Dispõe sobre a Inspeção do Ensino de 1º e 2º Graus.

MOREIRA NETO, DIOGO FIGUEIREDO. *Curso de direito administrativo*, 12ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MORROW, R. E TORRES, C.A. Estado, Globalização e Políticas Educacionais. In: BURBULES, N C. e TORRES, C A.(org) *Globalização e Educação*. Perspectivas críticas Artmed. Porto Alegre. 2004

MOTTA, F.C.P. *Organização e poder*: empresa, estado e escola. São Paulo: Atlas, 1987.

MOTTA, P. R. A Modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista da Administração Pública. RAP*. Edição Especial Comemorativa 87-86. 1967-2007.

NOMAN F. et al., O Equilíbrio das Contas. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F. *O Choque de Gestão em Minas Gerais*: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006.

NORMAND, R. Les qualités de la recherche ou les enjeux du travail de la preuve en éducation. In: *Revue Éducation et Sociétés*. Paris. 2006/2. Nº 18.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OLIVEIRA, D. A Qualidade Total na Educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. (org): *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo: leituras selecionadas*. São Paulo. Atlas, 1996.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. In: *Educação & Sociedade*. Nº 89 Volume 25. 2004.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. In: *Educação & Sociedade*. Nº 92. Volume 26. Número especial. 2005

OLIVIER, M. F. *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*. Paris. Syrey. 1938.

PARSONS, T. *The Structure of Social Action*. New York. Mac Grw-Hill. 1937.

PARSONS, T. An Approach to Psychological Theory in Terms of the Theory of Action. In: KOCH, S. (org). **Psychology: a study of a Science**. Nova York .Mac Graw Hill. V.3 1955

PELLETIER, G. *La gouvernance em éducation*. Régulation et encadrement dans les politiques d'éducation. Bruxelles/Paris: Éditions De Boeck. 2009

PETERS, M.; MARSHALL, J.; e FITZSIMONS, P. Gerencialismo e política Educacional em um contexto Global: Foucault, neoliberalismo e a doutrina da auto-administração In: BURBULES, N C. e TORRES, C A.(org) *Globalização e Educação* Perspectivas críticas Artmed. Porto Alegre. 2004

POPKEWITZ, T.S. El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: descentralización y distinciones del Estado/Sociedade Civil. In: PEREYRA, M.A.; MINGUEZ, J.G.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (compiladores). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para um nuevo programa de la educación comparada*. Colección Educación y Conocimiento. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A, 2000.

PROULX, J. P. *Le système éducatif du Québec. De la maternelle à l'université*. Université de Montréal : Chenelière Éducation. 2009.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo. Cia das Letras. 1989.

REGULEDUCNETWORK **Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison**. Relatório parcial. Maroy, C. 2003. Disponível em <<http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>>. Consulta realizada em julho de 2006.

REYNAUD, J. D. Régulation de controle, régulation autonome, régulation conjointe. In: Terssac, G.(dir.) **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel-Reynaud**: débats et prolongements. Paris: La Decouverte, 2003

REYNAUD, J.D. *Les règles du jeu:l'action collective et la régulation sociale*. 3 ed. Paris: A Colin, 1997.

REYNAUD, J. D. Les régulations dans les les organizations: régulation de contrôle et régulation autonome. In *Revue Française de Sociologie*. Paris. N° 24. pp. 5 a 18, 1988

SAINSAULIEU, R. **L'identité au travail**. Paris. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1985.

SENORE, D. *Pour une éthique de l'inspection*. Paris. ESF, 2000

SOUSA, S. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de Gestão educacional. In: Oliveira D. A. *Gestão Democrática da Educação*. Desafios contemporâneos. Editora Vozes. Petrópolis. 2003.

TARDIF, M.; LESSARD, C. *Le travail enseignant au quotidien*. Experience, interations humaines et dilemmes professionnels. Bruxelles. De Boeck Université. 1999.

TARDIF, M.; LESSARD, C. **O trabalho docente**. Elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis, Vozes, 2005.

THOENIG, J. C. Politique publique et sociologie politique. In: *Dictionnaire des politiques publiques*. Boussaguet, L. Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.) Sciences Po Les Presses. Paris 2006

THOENIG, J.C. L'usage analytique du concept de paris : régulation, in J. COMMAILE et B. JOBERT (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, pp. 35-53. 1998.

THURLER, M., PERISSÉT, D. & FOTI, S. **Le contrôle, point aveugle de la professionnalisation?**Laboratoire Innovation-Formation- Education. Université de Genève. 2009. (mimeo)

TORRES E MORROW Estado, Globalização e Políticas Educacionais. In: BURBULES, N C. e TORRES, C A. (org) *Globalização e Educação: Perspectivas críticas*. Artmed. Porto Alegre. 2004

TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo. Cortez. 1978

VAN ZANTEN, A & BALL, S. Comparer pour comprendre: globalisation, reinterpretation nationales et recontextualizations locales de politiques éducatives neo-liberales. *Revue de l'Institut de Sociologie* n°1, pp. 113 a 131. Editions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles 1997.

VAN ZANTEN, A. *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF. 2004

VAN ZANTEN, A. Nouvelles Régulations del' action publique en éducation. L'inspection des établissements et ses effets sur l'evolution du système scolaire en Angleterre. Entretien avec un responsable de l'Office for Standards en Education (OFSTED). In: *Éducation et Societé*. N° 8. 2001.

VANDERBERGEN, V. (2001) Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement: origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. In : *Éducation et Sociétés* n°8 (11-123)

VILHENA, R.; MARTINS, H. F. (org.) *O Choque de Gestão em Minas Gerais*: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 1 Editora UNB. 1978.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Biblioteca de Ciências Sociais. Editora Guanabara. 1978.

WOLL, C. Régulation. In: *Dictionnaire des politiques publiques*. Boussaguet, L. Jacquot, S. et RAVINET, P. (dir.) Sciences Po Les Presses. Paris 2006.

ZARIFIAM, P. *Quels modèles d'organisation pour l'industrie européenne?* Éditions L'Harmattan. Maio. Paris. 1993.

## ANEXOS

### Anexo 1

#### Questionário

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**PESQUISA: A INSPEÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA REGULAÇÃO  
EDUCACIONAL: O CASO DE MINAS GERAIS**

#### QUESTIONÁRIO DO INSPETOR ESCOLAR

Caro (a) Inspetor (a):

Está sendo realizada, através do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, uma pesquisa de doutorado sobre a Inspeção Escolar em MG, em relação às políticas educacionais. As informações a serem obtidas permitirão realizar diagnósticos e subsidiar as ações de reforço do trabalho profissional da Inspeção Escolar no Estado. Assim faz-se necessário conhecer você, sua profissão, as condições de trabalho e a sua opinião sobre a forma como se operacionaliza a sua função no Estado.

Contamos com a sua colaboração e agradecemos.

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Questionário nº

#### Questões

**1 - Há quanto tempo você trabalha como Inspetor(a) na Rede Estadual de Educação?**

- Menos de dois anos
- Entre dois e cinco anos
- Entre cinco e dez anos
- Entre dez e quinze anos
- Mais de quinze anos

**2 - Você recebeu algum treinamento ou capacitação para o novo trabalho, logo após sua admissão no serviço da Inspeção Escolar?**

- Não
- Sim. Qual? \_\_\_\_\_

**3 - O que mais consome o seu tempo na escola? (Marque 1 na ação que mais consome tempo, 2 na segunda ação, e assim sucessivamente).**

- As atividades pedagógicas da escola
- O cumprimento de diligências sobre a organização e o funcionamento escolar
- As questões administrativas do quadro de pessoal
- As atividades sobre escrituração escolar
- Outras. Especificar: \_\_\_\_\_

**4 - Quanto tempo em geral você dedica ao seu trabalho nas escolas diariamente?**

\_\_\_\_ horas por dia

**Você costuma levar trabalho para fazer em casa?**

- Às vezes
- Sempre
- Nunca

**5 - Mora a que distância das escolas?**

- A menos de um quilômetro
- Entre 1 a 2 Km
- Entre 2 a 5 Km
- Entre 5 Km a 10 Km
- Mais de 10 Km

**6 - Você recebe recursos para despesas de locomoção, transporte e hospedagem, ao realizar o serviço da Inspeção Escolar?**

- Sim
- Não

Caso tenha respondido "Não", passe para a questão 8

**7- Em caso positivo em que medida os recursos financeiros repassados pelos órgãos superiores são suficientes às atividades de Inspeção Escolar? (Nesta escala 0 quer dizer completamente insuficientes e 10, completamente suficientes).**

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

**8- Como você considera a sua formação profissional para as atribuições pedagógicas, administrativas e financeiras previstas no cargo da Inspeção Escolar?**

- Adequada e suficiente
- A ser aperfeiçoada em cursos e capacitação em serviço
- Não sei

**9 - Qual a formação que melhor completa o seu desempenho?**

- Especialização em uma área relativa à educação básica.  
Especifique \_\_\_\_\_
- Mestrado em uma área relativa à educação básica. Especifique \_\_\_\_\_
- Outros. Especifique \_\_\_\_\_

**10 -A Inspeção Escolar é conceituada na legislação como uma função que tem a atribuição de assegurar a comunicação entre o órgão central, os regionais e as unidades escolares, tendo em vista a melhoria da educação escolar.** As atividades a seguir estão relacionadas ao desempenho das atribuições da Inspeção Escolar. Você as considera necessárias ao serviço da Inspeção Escolar? Marque a sua resposta.

(Nesta escala 0 corresponde a nenhuma necessidade e 10 corresponde a total necessidade.)

Ser capacitado em cursos ou em reuniões, pelo órgão central e/ou pelas SRE sobre as medidas (leis ou resoluções) que definem a política educacional do Estado, antes da sua implantação nas escolas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Orientar e dar assistência aos estabelecimentos de ensino na aplicação das medidas (legislação) que definem a política educacional.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Informar aos órgãos decisórios (Órgão Central-SEE/MG), sobre a impropriedade ou inadequação das mudanças previstas nas legislações, relativas ao sistema de ensino.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Sugerir aos órgãos decisórios do sistema (SEE/MG) as modificações nas medidas políticas, tendo em vista a sua impropriedade ou inadequação ao cotidiano escolar.

Verificar e avaliar as condições de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, visando a prevenção das irregularidades

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Promover junto às unidades escolares medidas para correção de falhas e irregularidades tendo em vista o melhor funcionamento escolar

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----



**11. À SRE compete dar assessoria e apoio, bem como orientar as ações da Inspeção Escolar. Assinale a sua posição na escala abaixo, avaliando a atuação da SRE, sobre a operacionalização da orientação, assessoria e apoio ao trabalho da Inspeção Escolar.**

<b>Trabalho Inspeção Escolar</b>	<b>Escasso (a)</b>	<b>Excessivo (a)</b>	<b>Adequado (a)</b>	<b>Não sei opinar</b>
Orientação sobre legislação educacional				
Prazo para realização das tarefas				
Orientação sobre ações pedagógicas				
Oportunidades de capacitação em serviço, na área pedagógica.				
Número de escolas para dar assistência.				
Trabalho administrativo e burocrático.				
Apoio e recursos infra-estruturais para realização do trabalho.				
Orientações sobre medidas em implantação por parte do órgão central.				

**12 - Você considera as ações abaixo atribuições da Inspeção Escolar? Assinale com x a sua opinião**

<b>Ações</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não Sei</b>
Realizar diagnósticos, avaliar o desempenho pedagógico da escola			
Divulgar objetivos e metas do Acordo de Resultados da escola, juntamente com o diretor, entre os demais profissionais da escola.			
Planejar e executar, de comum acordo com a escola, medidas de intervenção para melhorar os resultados educacionais.			
Monitorar o alcance dos resultados e trabalhar junto com a escola na correção dos desvios.			
Reforçar a capacidade pedagógica dos professores, incentivando-os a empregarem novas metodologias de trabalho.			

**13 - Você já participou de Comissões de Inspectores para inquéritos administrativos e sindicâncias em unidades escolares?**

- Sim  
 Não

(Caso tenha respondido “Não” passe para a questão n°. 15)

**14 - Em caso afirmativo, assinale a sua concordância em relação às medidas corretivas adotadas pela SRE, a partir do relatório final da Comissão que você integrou.**

- Concordo integralmente  
 Concordo parcialmente  
 Discordo integralmente  
 Discordo parcialmente  
 Não sei opinar

**15 - Quantas escolas estaduais você acompanha em seu núcleo?\_\_\_\_\_**

**Destas escolas estaduais, que você acompanha em seu núcleo, quantas já desenvolveram em 2008 o Plano de Intervenção Pedagógica-PIP e o reestruturaram, ou estão reestruturando, em 2009 ?**

\_\_\_\_\_

**16 -Você integra a equipe da SRE, para orientação e assessoria às escolas, sobre as ações do Plano de Intervenção Pedagógica?**

- Sim  
 Não  
 Às vezes

**Você orienta e assessoria as escolas sobre o PIP, em seu trabalho de Inspeção Escolar?**

- Sim  
 Não  
 Às vezes

**17 - Assinale entre as alternativas abaixo aquelas que representam o efeito das medidas incluídas no PIP :**

Alternativas/Efeitos	Sim	Não	Não Sei
Os alunos tiveram melhores resultados nos índices de proficiência do SIMAVE em 2008			
Os professores se empenharam mais na recuperação dos alunos com deficiência de aprendizagem			
Ocorreu maior participação e envolvimento dos pais, nas atividades das escolas			
Houve ampliação dos recursos financeiros para infraestrutura escolar			
A SEE/MG ampliou o número de professores da escola para dar assistência aos alunos em defasagem de aprendizagem			
Os alunos em defasagem de aprendizagem tiveram ampliação da carga horária de horas-aula semanais.			

**18. Na sua opinião, em que medida você possui autonomia para realizar o seu trabalho?**  
(Nesta escala 0 quer dizer nenhuma autonomia e 10, total autonomia).

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

**19 -Você considera que a Inspeção Escolar participa das decisões políticas da Secretaria de Educação sobre as mudanças que vem ocorrendo na educação pública em Minas Gerais?**

(A palavra "participa" nesta questão tem o significado de tomar decisões em conjunto, ser consultado sobre as mudanças na área educacional antes da sua implementação, deliberar em conjunto.)

- ( ) Sim  
( ) Não  
( ) Não sei

**20 - Como a Secretaria de Educação considera a Inspeção Escolar? Assinale com x a frase que expressa, segundo você, o pensamento da Secretaria de Educação sobre a Inspeção Escolar.**

As frases expressam as possíveis posições da SEE/MG, representada pelo órgão central. Tenha atenção ao fazer a sua escolha, pois as frases representam, em alguma medida, situações opostas.

<b>Posições da SEE/MG sobre a Inspeção Escolar</b>	-----
Necessária, adequada, verificadora e corretiva. Não necessita mudanças.	
Necessária, adequada, verificadora e corretiva, mas necessita mudanças.	
Esvaziada, tarefaira e desnecessária. Deve ser extinta.	
Função político- pedagógica, necessária, mas precisa ser reestruturada.	
Outra. Especificar:	

**21 - Você recebe orientações e participa de discussões sobre as medidas propostas pelo sistema central da educação (políticas educacionais), antes que as mesmas se transformem em leis ou resoluções e cheguem às escolas para serem executadas?**

- ( ) Não  
 ( ) Algumas vezes. Citar situações: \_\_\_\_\_  
 ( ) Sempre. Citar Situações: \_\_\_\_\_

**22 - Como você toma conhecimento das medidas políticas estabelecidas por meio da legislação educacional?**

- ( ) Nas escolas onde atua, em conversas com os diretores  
 ( ) Pela Internet  
 ( ) Pela leitura do Diário Oficial  
 ( ) Na SRE durante as reuniões semanais  
 ( ) Outros meios. Especificar

**23 - Na sua opinião a Inspeção Escolar pode contribuir para ampliar a qualidade dos serviços educacionais pelo Estado de Minas Gerais?**

- ( ) sim  
 ( ) não  
 ( ) não sei opinar

**24 - Você considera que as políticas educacionais do governo estadual em Minas Gerais têm contribuído para a melhoria da qualidade da educação pública nas escolas onde você atua?**

- ( ) Sim  
 ( ) Não  
 ( ) Não sei opinar

**DADOS PESSOAIS/PROFISSIONAIS**

**Sexo:** ( ) Feminino ( ) Masculino

**Estado Civil:**

- ( ) solteiro  
 ( ) casado  
 ( ) outros

**Situação funcional:**

- ( ) efetivo  
 ( ) efetivado  
 ( ) designado

**Idade:**

- ( ) 23 a 30 anos ( ) 31 a 38 anos ( ) 39 a 46 anos  
 ( ) 47 anos a 54 ( ) 55 a 60 anos ( ) 61 ou mais

**Qual o seu salário bruto (com adicionais, se houver) como Inspetor Escolar? (Soma de tudo o que você ganha, como Inspetor (a)).** (Caso tenha um cargo de aposentadoria ou outra função remunerada os valores correspondentes e essa segunda situação, ou terceira situação, não devem ser informados)

- ( ) Até R\$ 1.440,00  
 ( ) De R\$ 1.441,01 a R\$ 2.160,00  
 ( ) De R\$ 2.160,01 a R\$ 2.880,00  
 ( ) De R\$ 2.880,01 a R\$ 3.840,00  
 ( ) Mais de R\$3.840,00.

**FORMAÇÃO ACADÊMICA**

**1ª Graduação:** Curso: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**2ª Graduação:** Curso: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**Pós-graduação:**

- ( ) Especialização

Nome do curso: \_\_\_\_\_

Ano: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

- ( ) Mestrado

Nome do curso: \_\_\_\_\_

Ano: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

**Agradecemos a sua colaboração em responder este questionário de pesquisa**



SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS  
SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL

### TERMO DE PACTUAÇÃO DE METAS – PROEB

SRE: metropolitana B

EE: \_\_\_\_\_

MUNICÍPIO: Contagem

O(a) abaixo assinado(a) diretor(a) da EE \_\_\_\_\_  
cód. \_\_\_\_\_ do município Contagem  
em reunião com o(a) Diretor(a) da SRE de metropolitana B  
declara que foram pactuadas em sua escola as metas do PROEB, a saber:

ANO	Proficiência					
	Língua Portuguesa			Matemática		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
5º ano do EF	200	209	219	206	210	215
9º ano do EF	255	264	272	254	262	271
3º ano do EM	-	-	-	-	-	-

Belo Horizonte, 10 de Julho de 2008

Diretor(a) Escola:

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Representante do Colegiado:

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Diretor(a) da SRE:

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Ofício nº. 001/2008  
Ao Exmo.sr. Vice Governador do Estado de Minas Gerais  
Antônio Augusto Anastásia

Belo Horizonte, 15 de maio de 2008.

Senhor Vice Governador,

Vimos, através deste, discorrer sobre o papel e a situação da Inspeção Escolar em nosso Estado e solicitar de Vossa Excelência empenho na valorização de nossas atribuições.

A Inspeção Escolar existe desde a época do Império (1835) e representa um trabalho essencial para a educação de Minas Gerais, pois, conforme dispõe o Parecer nº. 627 do CEE/MG “os inspetores escolares são os olhos e os ouvidos do Poder Público na escola, com vistas a garantir os interesses e a promoção do bem estar da sociedade”.

Os Inspetores Escolares são os representantes do Sistema na escola. Operacionalizam as políticas públicas e verificam o cumprimento da legislação vigente, garantindo a organização educacional em todas as redes: estadual, municipal e particular.

A Inspeção Escolar, como prática educativa, se reveste de forte cunho político e de acentuado caráter pedagógico. São funções da Inspeção Escolar:

- Verificadora: examina o cumprimento das normas;
- Avaliadora: compara a situação concreta, real com a ideal, teórica;
- Orientadora: consiste em conduzir ao conhecimento e aplicação correta da norma;
- Corretiva: consiste em promover e ou determinar a adoção de providências ou medidas saneadoras;
- Realimentadora: consiste em oferecer subsídio ao Sistema de Ensino objetivando melhor ajustamento entre os conteúdos normativos e as ações educativas.

Diante do exposto e com o objetivo de buscarmos a valorização do Inspetor Escolar, solicitamos:

- 1 - Resguardar as atribuições constituídas em lei ao detentor do cargo de ANE/Inspetor Escolar cuja formação é específica;
- 2 - Implementar cursos de capacitação e de atualização periódicos;
- 3 - Custear cursos de pós-graduação, tanto lactu sensu quanto stricto sensu (letra b ,inciso I do artigo 4º da Lei 15.293/04);
- 4 - Observância da Lei nº. 15 293/04 nos seguintes artigos:  
“Art. 4º - A estruturação das carreiras dos Profissionais de Educação Básicas tem como fundamentos:  
I - a valorização do profissional da educação, observados:  
a) a unicidade do regime jurídico;  
b) a manutenção de sistema permanente de formação continuada., acessível a todo servidor, com vistas ao aperfeiçoamento profissional e a formação continuada e à ascensão na carreira;

c) o estabelecimento de normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, o desempenho profissional e a formação continuada do servidor, preponderantemente sobre o seu tempo de serviço;

d) a remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao servidor e o nível de responsabilidade dele exigido para desempenhar com eficiência as atribuições do cargo que ocupa;

e) a evolução do vencimento básico, do grau de responsabilidade e da complexidade de atribuições, de acordo com o grau e o nível em que o servidor esteja posicionado na carreira.”

“Art. 10 – O ocupante de cargo de carreira instituído por esta lei atuará”:

Parágrafo único – O ocupante de cargo da carreira de Analista Educacional que exerça atividade de inspeção escolar será lotado em Superintendência Regional de Ensino e atuará nas unidades escolares.”

“Art. 31 – As atividades de inspeção escolar serão exercidas por servidor ocupante do cargo de Analista Educacional, com habilitação em Inspeção Escolar, em regime de dedicação exclusiva, com gratificação de cinquenta por cento do vencimento básico do cargo de provimento efetivo.”

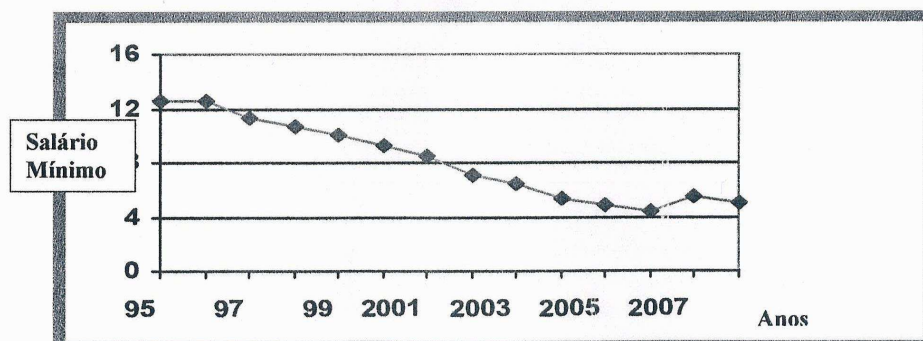
5 – Aumento dos cargos de Inspetor Escolar:

- atualmente a quantidade de cargos existentes (790 cargos) é insuficiente para um trabalho eficiente e eficaz;

- em 2003 existiam 46 Superintendências Regionais de Ensino; em 2007, passaram a ser 55, em 853 municípios e 16375 escolas, numa média de 20,7 escolas por Inspetor Escolar.

6 – Recomposição salarial observando o gráfico apresentado.

#### PERDA SALARIAL DO INSPETOR ESCOLAR AO LONGO DOS ANOS



Baseados nos artigos do Plano de Carreira e no gráfico com a perda salarial do Inspetor Escolar ao longo dos anos, solicitamos, ainda, a criação de uma carreira específica para o Inspetor Escolar de maneira a contemplar a complexidade de seu trabalho e a recomposição salarial – Auditor Educacional. Justificamos, este nosso pedido, alegando que a carreira de Analista Educacional, na qual o inspetor escolar está inserido, não atende ao que dispõe o artigo 4º da Lei nº. 15293/04 uma vez que, sendo o inspetor escolar “os olhos e os ouvidos do Sistema,” toda a verificação do cumprimento da legislação vigente, assim como o acompanhamento pedagógico, as apurações de irregularidades (sindicância), intervenções, correções nas redes estadual, municipal e particular encontram-se dentro das atribuições da Inspeção Escolar.



Aos 21 dias do mês de Novembro do ano de 2007, reuniram-se na Assembléia legislativa os deputados Dalmo Ribeiro e Dinis Pinheiro junto à comissão composta pela Diretora de Vantagens e Atribuições da SEPLAG senhora Luciana Meireles e o Senhor Ivan, pelas Inspetoras Amélia ( Metropolitana C ), Alessandra ( Metropolitana C ) e Geovanna ( Metropolitana B ), os assessores dos deputados , advogado Elder e Senhora Margareth e Advogado Maia, para tratarem de interesses relacionados a Inspeção Escolar. A reunião começou com o pronunciamento do Sr. Dep Dalmo Ribeiro que comunicou-nos que esteve na SEE/MG junto a Secretária Sr<sup>a</sup> Vanessa Pinto Guimarães e que a mesma manifestou que não haveria necessidade de discutirem reivindicações do Serviço de Inspeção escolar , uma vez que o mesmo já havia sido contemplado no Projeto de lei que previa um aumento salarial para a educação . O Sr. Dep . Dalmo Ribeiro disse que como parlamentar considera de suma importância não criar expectativas nos servidores , uma vez que a SEE/MG posicionou-se de forma contrária ao diálogo. Segundo o mesmo, após a Audiência pública acontecida no mês de setembro em prol da Inspeção escolar, ele recebeu vários telefonemas dos eleitores de sua região cobrando um posicionamento , mas que isto não havia acontecido por que a SEE/MG havia se mostrado pouco receptiva . Então, o Deputado Dalmo Ribeiro, sugeriu que provocássemos o governo através de um dossiê contendo nossas reivindicações e que ele seria encaminhado à SEPLAG e à SEE/MG e assinado pelos respectivos deputados da Comissão de Educação e pelas/os Inspetoras/es que compõem essa comissão. Nesse momento a Inspetora Amélia ponderou que não se trata apenas de uma questão salarial , mas que estamos em busca de uma redefinição de nossas atribuições e valorização através de programas de capacitação que nos permitam atualizarmos os nossos conhecimentos e também crescermos no plano de carreira. Essas capacitações poderiam ser oferecidas junto a entidades Estaduais e Federais e em nível de Mestrado , uma vez que quase todas/os as/os Inspetoras/es já possuem o lato sensu . Declarou também que a legislação que direciona as atribuições das/os Inspetoras/es que é a Resolução do CEE/MG 305/84 é bastante atual e completa , mas que no entanto, após a publicação da lei que institui as carreiras dos profissionais da educação Básica 15.293/2004, ela ficou esquecida e as/os Inspetoras/es viraram um faz de tudo e um “tarefeiro” dentro da educação. O que tem acontecido dentro das SREs é que as/os Inspetoras/es têm sido olvidados dos projetos pedagógicos e estes, quando aplicados pelos técnicos e analistas da SREs, não são produtivos e as/os Inspetoras/es são chamados para corrigir os erros cometidos. A Inspeção virou uma espécie de “apaga fogo” e “salvadora” dos projetos que não foram devidamente executados , ficando sobrecarregados em suas atividades diárias e impossibilitados do cumprimento devido de suas atribuições. O sr. Dep. Dalmo Ribeiro enfatizou novamente a necessidade de sermos práticos e produzirmos o mais rápido possível esse dossiê , por que a partir do mesmo poderemos cobrar uma postura da SEE/MG . Neste momento, a Inspetora Alessandra colocou que com os salários hoje em dia atribuídos a Inspeção escolar fere um princípio básico que é o pagamento pela complexidade das atribuições de um cargo. Segundo a mesma estamos posicionados na mesma carreira dos Analistas das SREs , porém a complexidade e a variedade bem como especificidades de nossas atribuições não estão sendo devidamente remuneradas e que, portanto, nem podemos recorrer a esses salários para promovermos nossas próprias capacitações , visto que isto é impossível, hoje em dia , para uma/um Inspetora/or arcar com um custo de um mestrado. Ainda dentro dessa linha de pensamento a Inspetora Geovanna declarou que se o estado não promove a capacitação de seus funcionários não produz eficiência em suas atribuições e portanto corre um sério risco de estar sendo lesado ,

uma vez que na impossibilidade desse cumprimento temos graves situações acontecendo nas Superintendências. Aproveitou a oportunidade para questionar aos representantes da SEPLAG como vêm as questões da Inspeção escolar . Os mesmo declararam que são sensíveis a todas essas questões , mas não possuem autonomia para dirimir as questões relativas a educação , pois existe um sistema de capacitação próprio na SEE/MG , mas que no que tange as atribuições é possível a partir de um entendimento com a SEE/MG a construção de uma normativa que defina melhor essas atribuições . Manifestaram-se interessados na confecção de um documento que condensem essas atribuições . Nesse momento entra para as discussões o Dep . Dinis Pinheiro e o advogado Maia que introduz um elemento novo a discussão . Segundo o mesmo estamos vivendo uma mudança de modelo na educação e que essa mudança estaria gerando um conflito entre os profissionais da Inspeção que temos hoje e o que é exigido pela SEE/MG. É necessário então que possamos definir esse modelo de Inspeção que produza uma operacionalização na Educação e que a SEPLAG como um órgão do estado que tem a visão do todo tem um papel importante nessa redefinição , pois é capaz de dizer qual o formato técnico que esse profissional precisa ter para gerar eficiência ao sistema. O Sr. Dep. Dinis Pinheiro fecha a questão solicitando a Comissão de Educação que encaminhe À SEPLAG e à SEE/MG questionamento definindo quais as atribuições dos Analistas lotados e em exercício nas SREs e os Analistas – função Inspectora Escolar , segundo o mesmo obtendo essa resposta teremos clareza se a SEE/MG tem noção dessa diferenciação e poderemos construir um novo modelo de Inspeção que atenda ao sistema . Ficou acordado então que a Comissão enviaria esse questionamento à SEPLAG e à SEE/MG e paralelamente a comissão de Inspeção ficaria responsável pela redação do dossiê . Em tempo : fazem parte dessa comissão mas não puderam estar presentes , pois acontecia concomitantemente outra reunião importante na Assembléia e os mesmos compunham a mesa, a Inspectora Norma Lelis (Metropolitana A) a presidente da AMIE Maria Helena (Metropolitana B) e o Professor Januzzi do CEE/MG .

NOTÍCIAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

### **Inspetores escolares lotam o Plenário e encaminham reivindicações**

Cerca de 300 inspetoras e inspetores escolares lotaram o Plenário e as galerias da Assembléia Legislativa de Minas Gerais nesta quarta-feira (26/9/07), quando encaminharam várias reivindicações aos deputados. Melhores salários, redefinição de atribuições, nomeação de concursados e estímulo à capacitação continuada foram alguns pedidos feitos pelos profissionais, que vieram de várias regiões. Os salários, que não teriam acompanhado a ampliação das funções, tiveram perdas, o que foi destacado pela inspetora Alessandra Cristina Miranda de Faria. Segundo ela, entre 1995 e 2007, a remuneração de um inspetor com 15 anos de carreira caiu de 12,61 para 4,43 salários mínimos (cerca de R\$ 1,7 mil). "É impossível colocar em prática as atribuições a contento. Nós nos sentimos cansados e frustrados", destacou ela, que tem cinco anos de inspeção. A ausência da Secretaria de Estado da Educação (SEE) foi criticada e lamentada por todos.

Como resultado da reunião - que foi promovida pela Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática da ALMG e teve a participação de dezenas de deputados - foram aprovados vários requerimentos. O deputado Dinis Pinheiro (PSDB), 1º-secretário da Casa e que solicitou o debate desta quarta, sugeriu que fosse criada uma comissão para estudar o assunto, com representantes da própria comissão, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e da SEE, dos inspetores escolares e do Conselho Estadual de Educação (CEE). A proposta foi concretizada por meio de requerimento da deputada Rosângela Reis (PV), que trata de reunião da comissão com representantes dos inspetores para formalizar proposta a ser encaminhada à Seplag, bem como a cobrança pela nomeação de servidores concursados. Do deputado Carlin Moura (PCdoB), foi aprovado requerimento de informações à SEE sobre novas nomeações.

Transferida do Teatro, a reunião ganhou o Plenário tendo em vista o grande número de participantes. São pessoas que vieram de longe, como Marcelle Ferreira Graff, que saiu de Paracatu, no Noroeste, distante cerca de 600 quilômetros da Capital. Ela conclamou os colegas a retomarem um movimento de resgate da dignidade dos profissionais da educação. "A mudança não vem de cima; ela se dá pela base. Temos que vir mais vezes à nossa Casa", destacou, referindo-se à ALMG. Para Marcelle, é preciso uma nova postura - que tem de ser organizada e política. A presença maciça na Assembléia foi elogiada também pela presidente da Associação Mineira de Inspectores Escolares, Marília Helena Schettino. Já Norma Lúcia Lelis, que foi diretora do Instituto de Educação, em BH, demonstrou que o inspetor virou um "faz-tudo". "Dizem que somos os olhos e ouvidos da Secretaria, mas só somos lembrados quando a situação está desesperadora", lamentou ela, que começou a atuar como inspetora no Norte e diz já ter andado "em caminhão de lenha e de carvão".

### **Inspetoras detalham atribuições; deputados da oposição e governo falam**

A inspetora Alessandra de Faria falou um pouco das atribuições dos inspetores, que somariam cerca de 900 profissionais em todo o Estado. Cerca de 30% seriam designados e o restante, efetivos. Cabe ao inspetor escolar orientar e controlar o processo administrativo das escolas; orientar a organização dos processos de criação e registro de escola; garantir a regularidade do funcionamento das unidades de ensino e se responsabilizar pelo fluxo correto e regular de informações entre escola, órgãos regionais e o órgão central da SEE. O analista educacional/inspetor escolar atua não somente na rede estadual, mas também nas redes municipal e privada. É um universo de mais de 16 mil escolas. De acordo com Alessandra de Faria, o profissional acaba respondendo ainda a solicitações que chegam da Polícia, de conselhos tutelares e juizados.

**Governo e oposição** - Durante os debates, deputados da base do governo na Assembléia e da oposição comentaram as ações do governador Aécio Neves. Coube à oposição fazer críticas contundentes à condução da política educacional. O deputado Carlin Moura opinou que a situação dos inspetores é de abandono e de falta de diálogo com a SEE. Ele criticou a secretária Vanessa Guimarães por nunca ter atendido a qualquer convite da Comissão de Educação, da qual ele é integrante efetivo. Lembrou que o piso salarial do inspetor é de R\$ 760,00. O questionamento foi ratificado pelo deputado Almir Paraca (PT). "Se não houver determinação do Executivo em atender às reivindicações, nada vai mudar a partir do Legislativo. É o governo que pode tirar do papel as boas intenções. Esse é um processo que passa também pelo aprofundamento da organização e da mobilização dos profissionais da educação", afirmou Paraca.

A líder do PT, deputada Elisa Costa, e o líder da Minoria, deputado Paulo Guedes (PT), emendaram as críticas. Segundo a parlamentar, é preciso reconhecer os avanços do governo Aécio Neves em várias áreas, mas isso, opinou, não acontece na educação. Ela informou que Minas ocupa o 18º lugar no Brasil em valor de salário do servidor, entre eles o do ensino, enquanto ocuparia o 2º lugar em arrecadação. "Chega de choque de gestão", completou Guedes.

Já os deputados da base do governo fizeram vários elogios ao governador. O contraponto mais enfático partiu do deputado Dinis Pinheiro. "Discursos duros e dotados de coloração partidária pouco vão contribuir para solucionar os problemas", replicou. Apesar de lamentar a ausência da SEE, Pinheiro elogiou o governador e o choque de gestão implementado no primeiro mandato, além de reafirmar a crença em uma solução vinda do Executivo. "A audiência pública de hoje é um instrumento da democracia, pois dá vez e voz às pessoas e contribui para a busca de alternativas. É preciso repensar conceitos, métodos e estrutura", enfatizou Pinheiro. Também elogiou o governador o deputado Gil Pereira (PP), que disse estar o Legislativo empenhado na questão.

O presidente da comissão, deputado Deiró Marra (PR), destacou que ela será sempre parceira dos inspetores. "A presença maciça dos parlamentares na reunião de hoje demonstra a sensibilidade para com a causa da educação", afirmou. A vice-presidente, deputada Maria Lúcia Mendonça (DEM), que também elogiou Aécio Neves, destacou que os inspetores são facilitadores do entendimento da legislação e da comunicação entre as escolas e os órgãos centrais.

Já o deputado Dalmo Ribeiro Silva (PSDB) citou proposição de sua autoria que não chegou a ser aprovada: o Projeto de Lei Complementar (PLC) 31/00, que concedia ao inspetor escolar gratificação equivalente à atribuída ao diretor de escola estadual do mesmo nível. A deputada Ana Maria Resende (PSDB), por sua vez, propôs que o movimento desencadeado nesta quarta seja ampliado para outras categorias e marcado por uma característica suprapartidária. E o deputado Célio Moreira (PSDB), ao comentar a ausência da secretária Vanessa Guimarães, afirmou que ela pode até ser convocada para vir à Assembléia.

**Seplag só acompanha** - A única representante do Executivo que participou da reunião foi Naidy Souza de Albuquerque Roquette, da Seplag. Ela disse apenas que, estando no processo desde o início, a atuação da Secretaria pode representar um componente facilitador das negociações. O professor Januzzi, do Conselho Estadual de Educação (CEE), destacou o papel fundamental dos inspetores como "o tentáculo maior" do conselho. Ele disse acreditar no apoio de todos os deputados às reivindicações dos inspetores.

Em reunião anterior, a comissão apreciou projetos que dispensam a apreciação do Plenário.

**Outros requerimentos** - A Comissão de Educação aprovou os seguintes requerimentos:

\* Do deputado Gil Pereira, que cobra do ministro da Educação a criação de uma universidade federal no Norte de Minas.

\* Do deputado Carlin Moura, que solicita da SEE informações sobre a Conferência Estadual de Educação, com data e programação.

\* Da comissão, que solicita da SEE que realize a Conferência Estadual de Educação.

\* Do deputado Deiró Marra, que trata de audiência pública para apurar denúncias veiculadas na imprensa sobre merenda escolar.

**Presenças** - Participaram da reunião os deputados Deiró Marra (PR), presidente; Maria Lúcia Mendonça (DEM), vice; Ana Maria Resende (PSDB), Carlin Moura (PCdoB), Gláucia Brandão (PPS), Dalmo Ribeiro Silva (PSDB), Almir Paraca (PT), Dinis Pinheiro (PSDB), Célio Moreira (PSDB), Delvito Alves (DEM), Paulo Guedes (PT), Rêmolo Aloise (PSDB), Lafayette de Andrada (PSDB), Rosângela Reis (PV), Carlos Pimenta (PDT), Elisa Costa (PT) e Gil Pereira (PP). Também participou da Mesa dos trabalhos a inspetora Amélia Ferreira da Silva.

Responsável pela informação: Assessoria de Comunicação - 31 - 2108 7715

**Ata do encontro da Comissão com o Vice-Governador (15 de maio de 2008)**

Em **vermelho** os trechos que ficaram obscuros.

De azul as interpretações .

Aos 15 dias do mês de Maio do ano de 2008, reuniram-se no prédio do BDMG O Senhor Vice- Governador Dr. Antônio Augusto Junho Anastasia , O Sr Dep. Diniz Pinheiro, seus assessores a Senhora Margareth e o Advogado Elder mais a comissão de Inpetores compostas por Helena Maria Schettino Antônio ( presidente da AMIE ), Alessandra Cristine , Amélia Silva , Geovanna Passos , Solange Vilarinhos para tratarmos de interesses relacionados a Inspeção Escolar e solicitarmos através do Ofício 001/2008 empenho do Senhor Vice- Governador Anastasia na valorização de nossas atribuições e um reabilitação de nossas atuações junto a SEE/MG . O senhor Dep. Diniz Pinheiro iniciou a reunião situando para o Senhor Vice – governador a trajetória empreendida pela Inspeção escolar até aquele momento. Contou ao Senhor vice- governador que no dia 26/09/08 ele através de uma audiência publica na Assembléia reunião cerca de 400 inspetoras / es e que convidou representantes da SEPLAG e a Senhora Secretária de Educação Vanessa Guimarães no sentido de realizar uma grande exposição publica da situação atual da Inspeção Escolar em Minas Gerais. Nesse momento passou a palavra a Senhora Inspetora Amélia Silva. Antes que ela se pronunciasse o Senhor Vice – governador, disse que gostaria de nos ouvir, desde que fossemos breves, pois naquele horário, as 15h10min ele ainda presidiria mais 12( doze ) audiências .A Inspetora Amélia agradeceu a palavra e começou dizendo da grande necessidade de resguardar a Inspeção Escolar as atribuições constituídas em Lei ao detentor do cargo de ANE – Inspetor Escolar , **expôs que infelizmente hoje em dia o Analista Educacional e o Técnico Educacional lotado nas SREs estão saindo a campo para realizarem atividades concernentes ao Inspetor Escolar e que os mesmos não estão autorizados por lei para assinarem sindicância , contagem de tempo e outras atribuições contidas em lei( esse pedaço ficou confuso parece para quem ler sem estar presente na reunião que somos descartáveis porque outras pessoas estão fazendo o nosso trabalho- não ficou claro que eles não o fazem a contento por não terem a graduação adequada).**(aqui o que acontece é isso mesmo a SEE/MG quer paulatinamente deixar que os analistas façam as nossas funções ..foi para isso que mudaram o nome na carreira ..alguém ainda tem dúvidas disso ?)Neste momento o Senhor Vice – governador indagou ao grupo se a Senhora Secretária de Educação sabia de nossa vinda até ele e se sabia de nossas reivindicações , ao que imediatamente o Senhor Dep. Diniz Pinheiro disse que no momento da Audiência pública realizada na Assembléia ele convocou a Senhora Vanessa que não compareceu e também não mandou representante. **A Inspetora Alessandra inclusive lembrou que a própria Presidente da AMIE havia enviado correspondência convidando a mesma para a Audiência( a AMIE mandou ofícios anterior a audi.ência para uma conversa mas não houve resposta por parte da SEE- que eu saiba ela não enviou convite para a audiência quem fez isso foi a Assembléia) ( mas foi o que a Helena falou lá na hora que havia enviado correspondência- de certo mentiu )**O senhor Vice – governador disse ter estado com a Senhora Vanessa Guimarães no dia de ontem e dentre as demandas trazidas por ela não se encontrava aquela que por hora apresentávamos. Continuando a exposição da Inspetora Alessandra a mesma salientou que existe uma defasagem salarial crescente e não condizente com nossas funções. Segundo argumentação da mesma é preciso compatibilizar nossas remuneração com a complexidade das tarefas atribuídas ao serviço de Inspeção. O senhor Vice - governador fez uma intervenção de que não há possibilidade de usar o salário mínimo como indexador do salário da inspeção. Ao que a Inspetora Alessandra respondeu que a indexação serviu apenas para exemplificar a perda, mas que é de fato impossível, inclusive por lei. O senhor vice – governador lembrou-nos que na época da criação dos planos de carreira **questões como essas de que não é possível colocar numa mesma carreira profissionais que exerçam atividades tão diversas , elegendo apenas , o nível e a secretária de**



atuação,( **não entendemos o que foi colocado aqui**)( **aqui foi uma fala do Anastásia dizendo que o plano de carreira para diminuir o numero de carreira acabou reunindo pessoas com formações próximas , mas que exercem atividades distintas e isso não foi uma boa medida ...ele concordando que não deveríamos ter ido a Analista )** foram discutidas , mas que analogamente a nossa situação também ficaram os médicos que foram colocados na mesma carreira que os profissionais de nível superior da saúde e que ( Sr. Anastasia ) entende que profissões , quer por sua historicidade , quer por sua complexidade , ou pela nobreza das atividades desenvolvidas reivindicam atualmente uma carreira própria e assim ele via o caso da Inspeção Escolar .A senhora Margareth atentou novamente para a necessidade de reavaliação das atribuições das/os Inspetoras/es Escolares. O Sr. Vice governador disse que poderia não estar muito certo em relação a legislação mas que entendia **que é preciso desburocratizar as funções do serviço de Inspeção Escolar, segundo o mesmo , no seu tempo a função de Inspeção Escolar era mais pedagógica e que hoje em dia assumiu um caráter mais burocrático. Citou como exemplo a o serviço de Contagem de Tempo. Segundo o mesmo trata-se de uma atribuição burocrática que qualquer ajustamento funcional dentro da escola poderia estar assumindo ( essa fala ficou parecendo que o Anastásia concorda com a SEE que somos dispensáveis no sistema em relação a questão funcional-)( a interpretação é essa mesma . ele foi irônico em dizer que é preciso diminuir nossa atuação ..isso em outras palavras significa que é preciso tirar esse poder todo que o cargo nos dá )** . Nesse momento a Inspetora Alessandra disse que não é o caso de reavaliarmos nossas funções e sim reabilitarmos, uma vez que dentro das SREs temos analistas e técnicos que possuem funções distintas a nossa e que por uma indefinição nas atribuições deles acabam **se achando no direito de executarem as nossas tarefas e muitas vezes , nós as Inspetoras/es saímos a campo como sendo auxiliares desses profissionais e não o contrario( essa parte pegou mal para nós.a maneira como foi escrita),( mas é uma realidade ...pode até soar mal , mas é o que tem acontecido)** uma vez que é o serviço de Inspeção Escolar que concentra o maior numero de funções e responsabilidades. A inspetora Geovanna completou dizendo que não estamos requerendo uma diminuição de nossas atribuições, uma vez que temos formação para exercê-las com maestria, inclusive temos legislações, cita a Resolução CEE 305/84, que é uma resolução bastante atual e nos atende em nossas atribuições e que ficou esquecida quando da publicação da lei 15.293/2004. Essa sim, foi uma usurpação de nossas funções, pois o enxugamento de nossas atribuições levou a uma descaracterização de nosso cargo. O Sr. Anastasia novamente declarou que acha necessário uma diminuição de nossas atribuições, pois segundo o documento apontamos que há um déficit de Inspetores e que com tantas atribuições não poderíamos cumprir com qualidade nossas funções. Disse-nos ainda, que a lei federal de cargos, carreiras que tramita no senado vai alterar as legislações estaduais e municipais e que por isso ao longo dos próximos dois anos ele considera difícil realizarmos alguma alteração na lei que institui a carreira de Analista Educacional. Com relação ao déficit de Inspetores a Inspetora Alessandra e a Inspetora Geovanna lamentaram a atitude da SEE/MG em não realizar a nomeação dos concursados, uma vez que antes mesmo da PL 100/2007 havia um concurso vigente e haviam concursados e vagas nas diversas SREs. Sobre este comentário o Sr Anastasia não se manifestou. O Sr. Dep. Diniz Pinheiro disse ter visto como um grande avanço a audiência e acertou com o Sr Anastasia um encontro dos presentes com a Senhora Subsecretária Eliana Novais nas próximas semanas para encaminhamento de nossas reivindicações.