

Gestão em ação

**v.9 n.1 janeiro/abril 2006
Salvador-BA**

ISSN 1516-8891

Gest. Ação	Salvador	v. 9	n. 1	p.1-142	jan./abr. 2006.
------------	----------	------	------	---------	-----------------

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Disponível também em: <<http://www.gestaoemacao.ufba.br>>

Editor: Katia Siqueira de Freitas, Ph.D.

Redação:

Universidade Federal da Bahia
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina.
Pavilhão IV- Salvador/BA Brasil CEP: 40170-110
Tel./Fax. (71) 3263-6479 e 3263-6491
homepage: <http://www.gestaoemacao.ufba.br>
E-mail: gaufba@ufba.br

Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Educação-FACED.
Programa de Pós-Graduação em Educação
Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação
Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela
Salvador/BA Brasil - CEP:40110-100
Tel./Fax. (71) 3263-7262

Conselho Editorial Nacional: Antonio Carlos Xavier (IPEA); Celma Borges Gomes (UFBA); Denise Gurgel (UNEB); Jorge Lopes (UFPE); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lauro Carlos Wittman (FURB); Magna França (UFRN); Maria Eulina Pessoa de Carvalho (UFPB); Nelson Wanderley Ribeiro Meira (FABAC); Regina Vinhaes Gracindo (UnB); Vicente Madeira (UCP/RJ). **Conselho Editorial Internacional:** Abril de Méndez (ICASE - Universidade do Panamá); Brigitte Detry Cardoso (U.Nova de Lisboa - Portugal); Ernestina Torres de Castillo (ICASE - Universidade do Panamá); Fábio Chacón (Empire State College-USA); Felicitas Acosta (IIFE/Argentina); Luiz Enrique Lopez (PROEIB-Cochabamba/Bolivia); Maria Clara Jaramillo (PROEIBAndes em Cochabamba -Bolívia); Rolando López Herbas (Facultad de Humanidades Y Ciencias de La Educacion.Universidad Mayor de San Simon.Cochabamba-Bolívia).

Comitê Científico Nacional: Ana Maria Fontenelle Catrib (UNIFOR); Antônio Cabral Neto (UFRN); Avelar Luiz Bastos Mutin (GAMBÁ); Dora Leal Rosa (UFBA); Edivaldo Boaventura (UFBA); Heloisa Lück (PUC/PR); Jerônimo Jorge Cavalcante Silva (UNEB); José Vieira de Sousa (AEUDF); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lourdes Marcelino Machado (UNESP/Marília); Miguel Angel Garcia Bordas (UFBA); Nicolino Trompieri Filho (UFC); Nigel Brooke (GAME/UFMG); Robert Evan Verhine (UFBA); Rogério de Andrade Córdova (FE/UnB); Romualdo Portela de Oliveira (USP); Theresinha Guimarães Miranda (UFBA); Walter Esteves García (Instituto Paulo Freire). **Comitê Editorial Internacional:** Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO- Portugal); Charlie Palomo (UNTREF- Argentina); Horst Von Dorpowski (The Pennsylvania State University – EUA); Javier Murillo (UAM- Espanha) José Gregório Rodríguez. (Universidad Nacional de Colômbia – Colômbia); Marcel Lavallée (UQAM); Mirna Lascano (Northeastern University of Boston - EUA); Robert Girling (Sonoma State University – EUA); Wayne Baughman (American Institutes for Research-EUA).

Projeto Gráfico: Helene Monteiro de Castro Lima.

Normalização: Sônia Chagas Vieira (Coord.) e José Raimundo Paim de Almeida.

Revisão: Regina Maria de Sousa Fernandes, Katia Siqueira de Freitas, Charlie Palomo (Espanhol) e Robert Girling (Inglês).

Diagramação e formatação: Helene Monteiro de Castro Lima e Léia Verônica de Jesus Barbosa.

Capa: Maria Lúcia Ganem Assmar e Helene Monteiro de Castro Lima.

Produção Editorial: Helene Monteiro de Castro Lima.

Impressão: Gráfica e Editora Esperança.

Gestão em Ação/ Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.1, n.1 (1998) - Salvador, 1998 -

Quadrimestral

ISSN 1516-8891

1. Educação - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2. Universidade Federal da Bahia. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

CDU 37(05)

CDD 370.5

ACEITAMOS PERMUTAS

Revista financiada com os recursos, do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP/LIDERE), doados pela The Ford Foundation, pela Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP-MCT) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação-BBE, INEP.

Biblioteca Nacional <[Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura \(CREDI/OEI\)-Espanha.](http://periodicos.bn.br/cgi-bin/isis/wwwisis/[tcg=999]/[in=ser.in]/></p></div><div data-bbox=)

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales e Humanidades da Universidad Nacional Autónoma de México (CLASE/UNAM).

Universitat de les Illes Balears (UIB) - Spain <<http://sls.uib.es/search?cat/s?SEARCH=gestao&submit=Cercar>>

Inscrita em:

Biblioteca Ana Maria Popovick (BAMP/FCC) <<http://www.fcc.org.br/biblioteca/index.html>>

Sumários de Periódicos do Acervo FEUSP <http://www.fe.usp.br/biblioteca/publicacoes/sumario/jul/F_i.htm#Gestao%20em%20Acao>

Afilhada à Associação Brasileira de Editores Científicos (ABEC)

Avaliada pela Qualis/Capes - Nacional B em 2003 e em 2005.

Disponível no Portal Capes/MEC <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>

Gestão em Ação é um periódico editado sob a parceria e responsabilidade da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAGED/UFBA e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA). Aceita parcerias e colaborações, reservando-se o direito de publicar ou não os textos enviados à redação. Os trabalhos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Periodicidade: Quadrimestral Tiragem: 1.500 exemplares Circulação: maio 2006.

Os artigos enviados à Gestão em Ação são encaminhados aos seus pares para avaliação, preservando-se a identidade dos autores.

Sumário/Summary

- Editorial** 5
Editorial
Katia Siqueira de Freitas
- Educational accountability in Brazil: an overview** 7
Avaliação educacional no Brasil: um panorama
Nigel Brooke
- Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna** 37
Evaluation of schools: between the accountability and the internal improvement
Antônio Bolívar
- A escolha de Maria: um perfil do Curso Normal Superior na Bahia** 61
Maria's choice: a profile of teachers training program for elementary school
Dora Leal Rosa
José Albertino Carvalho Lordêlo
Rosemary L. Ramos
Mariana Moraes
Wendy Silva
- Educação e mercado de trabalho: elementos para discutir o desemprego e a precarização dos trabalhadores escolarizados** 85
Education and the labor market: elements to discuss to the unemployment and the precarización of the university degree workers
Ângela Borges
- Educação para cidadania e o controle social das políticas públicas** 103
Education for the citizenship and the social control of the public policies
Denise Freitas Dornelles
Denise Vitale
Isabela Cardoso de Matos Pinto

Conselhos Gestores no Brasil e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: participação e poder da comunidade escolar na implementação dos recursos	119
Brazil manager councils and accompaniment council and Fundef social control: participation and scholar community power in the recourses implementation. <i>Pauleany Simões de Morais</i> <i>Magna França</i>	
Instruções editoriais para autores	135
Publishing instructions for Authors	
Política Editorial Gestão em Ação (GA)	139
Publishing policies	
Publicações Permutadas	141
Exchange Publications	

Editorial

Iniciando mais um ano, queremos continuar com as reflexões sobre alguns dos avanços e desafios sócio-educacionais. Ousamos destacar alguns deles: a responsabilização, a transparência, a implementação de um sistema de avaliação capaz de dar conta de toda a complexidade educacional brasileira, a descentralização e os conselhos gestores, a relação educação trabalho e cidadania. Quais as implicações de cada um desses elementos no cenário nacional, nas políticas públicas e na vida do cidadão e da cidadã brasileiros? Como e em que medida as políticas públicas consideram esses elementos? Seria impossível responderemos satisfatoriamente a todas essas indagações que afligem os pensadores e aqueles que definem as políticas públicas. Faltaria o espaço e a competência necessários para o aprofundamento adequado. Contudo, temos o privilégio de publicar neste número artigos de pesquisadores e cientista sociais preocupados com essas e outras questões semelhantes.

No âmbito da avaliação educacional em larga escala e do estabelecimento de avaliações estaduais e da “accountability”, Nigel Brooke nos brinda com um artigo que apresenta uma análise ampla sobre os caminhos da avaliação do sistema de

ensino básico nacional, incluindo sua trajetória desde a primeira experiência com o SAEB na última década do século XX até os desdobramentos ocorridos ao longo dos últimos 16 anos. Em seguida, Antonio Bolívar discute a avaliação institucional que, desde os anos, 80, passou a ser de grande interesse das políticas públicas na maioria dos países, inclusive dos países latinos, inclusive no Brasil. Uma equipe de pesquisadores escreve sobre o perfil das estudantes do curso normal superior, destacando três vetores importantes: condição social, sexo e cor da pele ou etnia. O texto de Ângela Borges critica a centralização no mercado de trabalho que os cursos, mesmo os universitários, estabelecem para definir suas propostas curriculares e desmistifica a relação direta entre o desemprego e baixa escolarização, apresentando outras variáveis importantes que interferem no processo. Sua cuidadosa e ampla análise trás nova perspectiva para o entendimento multifacetado dessa questão que aflige grande parte da população nacional, não sendo contudo, um fenômeno apenas da sociedade brasileira. Dornelles, Vitalle e Pinto fazem reflexões sobre a educação, a cidadania e o controle social das políticas públicas. A participação cidadão mediante os conselhos gestores, o acompanhamento e a

participação social no controle do uso do recurso público destinado à educação fundamental são também discutidos por Moraes e França. A participação é percebida como “uma conquista, um produto sócio-histórico-cultural” decorrente

das lutas de classe estabelecidas no contexto nacional e a abertura política iniciada nos anos 80.

Agradecemos a todos os nossos colaboradores e leitores, desejando um feliz ano e muitas realizações pessoais e profissionais.

Katia Siqueira de Freitas, Ph.D.

Editor

Educational Accountability in Brazil: an overview¹

Nigel Brooke²

Abstract: This article charts the growth of large-scale educational assessment in Brazil starting with the implementation of the National System for the Evaluation of Basic Education (SAEB) and the creation of the first state system in Minas Gerais. The first purpose of the study is to determine whether these and any subsequent systems were created to promote accountability at school level. The second purpose is to determine the extent to which the country's first experiments in establishing consequences for teachers and school administrators on the basis of comparative school performance heralds the adoption of accountability policies on a wider scale.

Keywords: Assessment; SAEB; Accountability; Education policy; School management.

INTRODUCTION

It is frequently claimed that large-scale educational assessment has acquired its current strategic role in the management of educational services as the result of profound changes in the role of the State. In this view, widely-held in Brazil, the remodeling of State responsibilities through the privatization of State enterprises, the de-regulation of the economy, the downsizing of government bureaucracy and, above all, the decentralization of public

services, has provoked a transformation in the purpose and variety of controls that need to be exercised by government (CASTRO, 1998; MATTOS; PEREZ, 2001). As part of this scenario, the decentralization of public education has meant the abandonment of traditional methods for ensuring compliance with central government policy via direct intervention in the staffing and running of schools and the consequent development of new mechanisms of system control (BROAD FOOT, 1996). Better described as "remote control" (LIMA, 2000), these 'summative' methods focus more on the external assessment of the products of schooling, as measured at the end of different school grades, rather than on the 'formative' details of the educational process itself. As government gives greater autonomy to schools, or even steps back from the business of running them, so it looks for ways to remain in control of the curriculum and the broad objectives of educational policy by fixing the criteria by which educational success should be measured. Central to this view is the idea that the State

¹Paper presented in PREAL Seminar: *Accountability Educacional: Possibilidades y desafios para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago do Chile, 18-20 April, 2005.

no longer needs to be the sole direct provider of public services but more the evaluator of the quality of the decentralized services now also to be offered by others.

Critics see this conception of the role of the State to be heavily influenced by neo-liberal thinking insofar as it reflects the incorporation of a private sector management philosophy based on the logic of the market-place, the ethos of competition and the need to stipulate standards in order to control the quality of the final product (AFONSO, 1999). The need and the methods to determine whether central directives are being carried out, whether the curriculum is being followed and whether standards are being met is the result, therefore, of a change in the relationship between government and the system of public education where decentralization has become almost synonymous with privatization. However, it is still far from clear whether the adoption of methods for the large-scale evaluation of educational results is necessarily the product of educational decentralization or whether other factors play a determining role. In the case of Brazil, where the supply of basic education from pre-school to the end of secondary school has been the responsibility of state and municipal governments for more than fifty years, there is reason to doubt whether this long-established 'decentralization' can be taken as an important stimulus for the widespread adoption of systemic

assessment during the 1990's. Even when other definitions of decentralization are taken into consideration, including the policies to foster greater school autonomy that began to take shape in the transition from military to civilian rule in the mid-1980s, it is unlikely that the new systems of external assessment were designed to set limits on school autonomy or even to promote adherence to a central curriculum. In other words, although monitoring is clearly one of the functions of educational authorities, it is debatable whether the spread of assessment in Brazil can be seen as due to governmental demands for greater control of schools. For this reason, the first questions to be raised by this study concern the reasons behind the adoption of system assessment as an integral part of educational policy.

Further criticism casts the wide-scale adoption of educational testing in Brazil as part of a broader process that has seen the gradual replacement of traditional concerns for equity and equality with those of educational quality and control (GENTILI; SILVA, 1995). In this view, the expansion of assessment has not been to collect better information for the formulation of government policy or for the improvement of investment choices but to disseminate a concept of evaluation that can stimulate market-type competition between schools by making them publicly responsible for their results. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). In opposition to this view, it can be shown that the policy of

attributing responsibility for the products of schooling, now more commonly referred to as "accountability", can be achieved in a number of different ways and while it is always an attempt to attach consequences to the results of assessment, the idea of promoting competition rarely figures as an objective given the difficulty of making meaningful comparisons between schools.

Despite the critics of accountability policies, the logic for establishing an association between school activities and outcomes is clear: if professional members of the educational community can be held responsible for the quality of the educational experience directly or indirectly under their control, and the outcomes of this experience can be objectively measured through instruments that capture the academic performance of their pupils, then large-scale assessment of pupil performance can become part of accountability systems that, in the hands of either the local community or the educational authorities, can be used to apply sanctions and rewards for the purpose of stimulating necessary improvements. Nevertheless, there is a clear difference in interpretation between accountability as a way to promote market-type competition between schools and accountability as a legitimate device for the improvement of school-level results. This polemic creates the further need to determine whether the newly established mechanisms of assessment have indeed been used to

establish accountability for the results of schooling among those directly responsible for the learning process. Does the term accountability have this type of currency in Brazil? Do educational authorities at the different levels of the federation see value in attributing consequences to the results of their assessment systems and is this policy practicable given the still considerable resistance to the very idea of external evaluation within the educational community? If accountability systems have been instituted in Brazil, has the result been to generate more competition and less equity? If not, does this mean that the critics of large-scale assessment are mistaken regarding the corrosive effects of external assessment on the professional autonomy of teachers and on their collective responsibility for the different outcomes of schooling?

To answer both sets of questions requires an overview of the genesis of large-scale educational assessment in Brazil, at both national and state levels, and the more detailed study of the first state-level systems to associate pupil performance with pay incentives in an effort to institute forms of accountability. The discussion that follows seeks to determine the extent that these pioneer "high-stakes" accountability policies are likely to be copied in other parts of the country and whether "low-stakes" alternatives exist in the form of evaluations that can foster a wider distribution of information on

school quality without having pecuniary or career consequences for teachers.

THE NATIONAL SYSTEM FOR THE EVALUATION OF BASIC EDUCATION (SAEB)

The National System for the Evaluation of Basic Education (SAEB) was implemented for the first time by the Federal Ministry of Education in 1990 but since its creation has undergone a number of important methodological modifications to make it today an extremely detailed portrait of pupil abilities in Maths and Portuguese at the end of the 4th and 8th grades of elementary school and at the end of the third (and last) year of secondary school. In 1993, the structure of the national sample of schools was altered and in 1995 other innovations were incorporated, including a sample of private schools, the use of more appropriate methods for the measurement of performance and the use of a single performance scale for each subject for better communication of pupil results. In 1999 and 2001 the sampling procedures were further improved and a theoretical frame of reference established for the socio-environmental background questionnaires applied to students, teachers and school principals based on the concept of school effectiveness. Applied every two years and employing a version of Item Response Theory in the confection and analysis of items that permits the comparability of results over time, SAEB has provided an extremely

valuable tool for the monitoring of change in the level of results from one application to another, between the different states and between different levels and areas of study.

What this brief description should also make clear is that SAEB was designed as a research instrument rather than a tool for collecting school-level performance data. Based, first, on a sample of schools that permitted analysis only at the regional level and then on representative samples drawn from each state of the federation so as to permit state-level comparisons, SAEB was never intended as a mechanism of system control. For system control to have been its purpose, with or without a notion of accountability, it would have been necessary to apply tests to all schools throughout the federation even if the students tested in each school represented no more than a sample. This was manifestly not the case. In the first description of its purposes, SAEB was created in order to

[...]develop the assessment capabilities of the managerial units of the educational system; decentralize and regionalize the operation of the assessment process....so as to create the connections and a stimulus for the local development of research and educational assessment; propose a common methodology for the different research and assessment efforts already undertaken and in the process of implementation (WAISELFISZ, 1993, p.12).

The test instruments were seen as a way

to expose education managers at all levels of the federation to the fundamentals of education assessment and to establish the use of standardized measures of performance as the dependent variable in a variety of research models. This latter task of raising methodological issues among the research community was especially evident through the application of questionnaires to collect the responses of school principals and teachers on such topics as the level of school autonomy, the physical conditions of the school, school plans, involvement of the community, teacher work conditions and problems, levels of teacher education and teaching methods and materials.

More recent descriptions of the purposes of SAEB confirm its earlier characterization as a research instrument capable of monitoring the progress of the country's different systems of basic education and of providing a description of the "pedagogical dimension of schooling for those in a position to take steps to improving the ability of schools to satisfy the needs of pupils" (LOCATELLI, 2002). To this original purpose have been added the tasks of

[...]offering concrete assistance in the formulation and reformulation of government policy" and of "providing education authorities and society with a clear vision of the results of the education process and the conditions under which they are produced (LOCATELLI, 2002, p.18).

Overall, the national assessment of basic education has been motivated not by a need

for control but by the belief that policies to improve the quality of schooling should be based on reliable, objective information generated through wide-scale measures of performance, rather than hit-and-miss gambles based on received wisdom or guesswork.

Responsibility for the control of the nation's basic education systems constitutionally resides with the state and municipal education authorities. However, despite attempts by the 1996 Education Act to redefine the division of educational responsibilities between state and municipality, the ambiguities in the relationship between these two legally independent spheres of government means there is no overarching authority for the measurement of pupil performance nor for the overall control of the different systems of education within any given state. In some states of the federation, what exist are state-level assessment policies to which the municipal systems can adhere voluntarily. The first states to develop their own policies in the early 1990s were Minas Gerais, São Paulo and Paraná. In a second wave, the States of Ceará and Rio de Janeiro also developed state-level assessment procedures, followed by the State of Bahia that for the first time created an instrument to evaluate first grade reading abilities. The most recent states to implement state-level assessment policies include Pernambuco, Goiás, Mato Grosso do Sul, Acre, Maranhão and Tocantins.

THE MINAS GERAIS BASIC EDUCATION EVALUATION SYSTEM

The intention of those in charge of the development of SAEB, even more clearly stated after the adoption of educational evaluation as the corner-piece of federal government policy in 1994, was to create a single instrument that could be used by education planners and policy-makers throughout the nation. Although there was no policy to preempt the creation of similar, state-level instruments, the Ministry of Education offered no help to those states interested in the development of their own evaluation systems in the belief that these might lead to a fragmentation of effort and resources and undermine SAEB. Despite this lack of federal support, the government that took office in Minas Gerais in 1991 made the creation of a state-level evaluation system one of its top policy priorities, along with school autonomy, teacher training, the strengthening of school governance and state-municipal integration. As such, Minas Gerais was the first Brazilian state to adopt an education assessment policy and the first to formulate an assessment system based on the idea of repeated applications of census-type instruments in all schools. In this regard, the Minas Gerais assessment model was more radical than SAEB insofar as it held out a real offer of pedagogical information of potential use to all teachers as well as the means to determine differences between schools.

The principal argument in favour of greater school autonomy was the sheer size of the Minas Gerais state education system that the new state secretary of education had described as "unmanageable" in his first speech to the State Assembly (MARES GUIA NETO, 1992). The system at that time was comprised of 6,500 schools, 2.7 million students and 204,000 teachers and the decentralization of administrative, financial and pedagogical authority to the school was seen as a precondition for the reform of both school-level and central management procedures³. The question to be answered is whether at this early stage or in any of its later versions the Minas Gerais education assessment system was seen as a counterpoint to the school autonomy policy, designed to ensure that schools were exercising their new-found power of decision in a responsible fashion, and whether pupil results were seen to be indicative of school-level decision-making and amenable, therefore, to efforts to promote accountability.

The official purposes of the first version of the Minas Gerais evaluation system, involving the application of tests to third and eighth grade pupils in March 1992, were the following (ANTUNES; XAVIER; FREITAS, 1992):

1. measure the level of performance of pupils at the end of the Basic Literacy Cycle (an initial, ungraded period of literacy instruction equivalent to the first two years of elementary

³After more than a decade of a policy to decentralize responsibility for elementary education from State to Municipal governments, the State of Minas Gerais now has 3.925 schools and 121.659 teachers.

school, introduced experimentally in 1985 in the first attempt in Brazil to eliminate grading);

2. generate data for use in the formulation of a reading and writing instruction policy;

3. identify critical curriculum issues;

4. offer teachers an indication of how to overcome difficulties.

Together, the four objectives indicate the concern of the Secretariat of Education to gather information to help in the evaluation and formulation of policy, principally with regards the teaching of literacy and other components of the curriculum. Although it is not entirely clear how far the application of Portuguese language tests to third grade pupils would permit an evaluation of the Basic Literacy Cycle policy, given the absence of previous baseline data, the identification of the strengths and weaknesses of pupils at the end of this initial period of literacy training was an attempt to contribute constructively to the improvement of teaching. However, in his speech to the State Legislature, the Secretary of Education introduced his assessment policy as offering the chance "to see whether the system improves in comparison with itself. This will be a way to measure the results of our own work" (MARES GUIA NETO, 1992, p.26). In other words, the evaluation policy was also to be a measure of the effectiveness of the new state education reform policies, in a self-assessment that no previous government had ever proposed.

The Secretary of Education also raised the possibility of making comparisons between schools on the basis of test results:

With this test we will be able to compare the results of different schools, cities and regions. We will be able to help schools that need assistance. We will also identify more successful schools so as to extend their experience to other schools (MARES GUIA NETO, 1992, p.26).

The proposed comparisons between schools were never carried out nor were any concrete steps taken to analyse the characteristics of successful schools for the purpose of transferring their success to other institutions. Nevertheless, the language used and the threat of comparisons could well have been part of a policy to alert schools as to their responsibility for the results achieved in what would have been an early version of a policy to generate accountability. Poulson (1998) argues that changes in education can be achieved not only through legislation but also through the discursive practice of educational authorities and gives the example of how the continual use of the concept of "choice" and the representation of education as a commodity during the Thatcher years in England led to a change of attitude among both teachers and the population. The reiteration of statements and metaphors suggesting that parents should have "choice" with regards their children's schooling led parents to see themselves as education consumers and to accept the need for externally-imposed regulatory

mechanisms for schools in order to protect their consumer rights. Was the Secretary of Education in Minas Gerais embarked on a similar process to instill accountability by adopting an external measurement of the success of teachers and by emphasizing a policy of comparisons in order to show which schools performed better?

In an article written after the second evaluation of the Basic Literacy Cycle in 1994⁴, the Secretary describes the evaluation system as a "compass for both the school and the Secretariat in the task of promoting change and elaborating plans for improvement" and as a "reference so that parents can better understand the quality of their child's school" (MARES GUIA NETO, 1992, p.14). There is no mention, however, of comparisons and the official description of the evaluation process of that year, that had also included the second application of Maths and Portuguese tests to 5th grade pupils, repeats the objectives of previous applications, to help the Secretariat and teachers better identify curricular difficulties and better plan the development of education (ANTUNES; XAVIER; FREITAS, 1994). No mention is made, however

vaguely, of informing parents as to the quality of schools and much less of drawing up league tables from which comparisons might be drawn and schools in some way held accountable. On the contrary, not only is the language of comparisons and accountability missing, there is also the direct admission that teachers are not to be seen as responsible for the poor results of their schools even if the solution for poor results is somehow in their hands. In a telling but profoundly ambiguous phrase, the Secretary of Education states:

Recent research has shown that our school does not feel responsible for the failure of its pupils. We recognize that the teacher cannot be blamed for this situation. It is a vice of our culture that is prior to the teachers who are today in the classrooms. But only the teachers can alter this state of affairs. For this reason, even if they are not to blame, it is the teachers' responsibility to look for a solution to the problem (MARES GUIA NETO, 1992 p.10)

Although there was no clear notion as to how to proceed from the identification of problems to the necessary actions for improvement, the purpose of the Minas Gerais education evaluation system was

⁴ The different grades tested under the Minas Gerais evaluation system are shown in the following table:

Gread/Years	1992	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003
3rd (BCL)												
4th Elem entary												
8th Elem entary												
5th Elem entary												
2th Secondary												
3rd/4th(Secondary/ Teacher Training)												

always diagnostic (SOUZA, 1999). Even when the responsibility of the school was specifically mentioned, the onus for the improvement of results was generally laid at the door of the Secretariat which, as the result of more accurate information, was expected to produce better policies for the investment of public funds and for the improvement of educational quality:

In synthesis, this program for the evaluation of the public school proposed to carry out a diagnosis and build up a school data base comprised of reliable information for the purpose of implementing a plan for the improvement of education (SOUZA, 1999, p.62).

In this vision, no attempt was to be made to enlist popular support for greater community pressure on schools nor to name and shame schools for their poor results by publishing league tables in accordance with levels of performance. On the contrary, in line with the state constitution which makes education evaluation a "cooperative" venture between secretariat and teachers, the idea of attaching consequences to the results of the evaluations was deliberately avoided. The secretariat was aware of the need to establish a bridgehead for the gradual dissemination of a culture of evaluation before any attempt could be made to even disseminate the language of accountability, let alone attach any real consequences to the results of the external tests.

There is likewise no evidence that the

creation and deployment of a census-type assessment policy was the necessary corollary of the decision to promote greater school autonomy. The key elements of the school autonomy policy, including the transferal of financial resources, the decentralization of authority for the local solution of a variety of administrative issues and the freedom to add locally-defined elements to the curriculum, were all seen as the way to unlock school-level creativity, democratize school governance, promote community involvement and foster a new sense of self-respect. As such, the promotion of greater school autonomy was seen as one more policy to improve educational quality rather than a real decentralization of power. Therefore, although occurring simultaneously with the policy to foster school autonomy, the new evaluation system was not seen to be the *quid pro quo* for a transferal of responsibilities. Nor indeed was the Secretariat in a position to determine whether the measured levels of pupil performance were in any degree associated with greater school autonomy. In this sense, not even the change in the method for selecting school principals from the traditional procedure of political nominations to the policy of instituting local elections was seen to require the adoption of a school monitoring process via the application of pupil performance tests. If the Secretariat had been concerned to establish new controls in the light of the loss of direct control over the schools then the more radical process of municipalization of state

schools would certainly have been accompanied by some form of evaluation. This was not the case nor was there any move to show autonomy to be a determining factor either in the improvement or drop in the levels of school performance.

If there was some unspoken reason for the creation of a state system of evaluation it was the accepted belief both inside and outside the Secretariat that the quality of education had suffered a serious decline and that hard evidence of this fact was required both to galvanize the efforts of teachers and to establish a base line for any future policy of educational standards. The results of the first round of SAEB had confirmed previous findings of the Carlos Chagas Foundation's research in a sample of Brazilian cities showing only a small minority of public school pupils to be achieving what teachers themselves defined as minimum standards (VIANNA; GATTI, 1988, VIANNA, 1989). The flight of the middle class in the direction of private education was another clear indication of the same fact, as was Brazil's shaming performance in the second International Assessment of Educational Progress⁵ (LA POINTE *et al*, 1992a, 1992b). With the demise of the traditional school inspection system, essentially disbanded after the return to democratic rule in the mid 1980s, the prolonged decline in the level of initial teacher education, the inability of the profession to attract the best candidates and the erosion of the ethos of professional accountability that

was once part of the teacher's contribution to the ideals of public education, the Minas Gerais education system was undoubtedly in need of a dramatic turnaround. It was the hope of those involved in the creation of state policy at the beginning of the 1990's that the generation of reliable evidence attesting not only to the general level of performance but also pinpointing the major learning difficulties of pupils would represent a significant contribution in the effort to improve quality and raise standards.

The new version of the Minas Gerais assessment system, created in 2000 under the name of the Minas System for the Evaluation of Public Education (SIMAVE), has continued the "low-stakes" tradition of its predecessor with regards the generation of information of use mainly to planners. The principal component of the system, the Program for the Evaluation of Public Basic Education, is described as being

for the purpose of evaluating schools belonging to the state system and to those municipal systems taking part in the assessments so as to produce a diagnosis capable of identifying the problems and contributing to the definition or reorientation of educational policies implemented by the public school systems of Minas Gerais (BARBOSA, 2004 *apud* BROOKE, 2005, p.9).

The idea of going further and using this information for the purpose of accountability

⁵ An assessment coordinated by ETS of mathematics and science performance among 9 and 13 year olds carried out in 20 countries in 1990-91. In Brazil, the study was restricted to the cities of São Paulo and Fortaleza (LAPOINTE, ASKEW and MEAD, 1992a and 1992b).

is expressly excluded by Article 126 of the legislation creating SIMAVE. This article prohibits the use of the results of the state system of assessment for the purpose of "classifying schools or other components of the Minas Gerais System of Education with a view to altering the educational process". In this explicit rejection of the use of test results for the purpose of control or accountability, the legislators obeyed the orientation of the teachers union and of other critics of external assessment. However, in other significant ways SIMAVE has gone further than its predecessor. By adopting Item Response Theory and by using some of the same items as in the national assessment, SIMAVE has been able to employ SAEB's national proficiency scale for each of the different subject areas in order to plot the performance of all pupils from the 4th grade of elementary school to the last year of secondary school. The use of this scale and the effort to characterize the proficiencies corresponding to each interval as well as specify the proficiencies expected at each different grade level is symptomatic of the endeavor of the Secretariat to feed the assessment scores back into the schools in such a way as to provide the basis for school-level plans to improve results. One of these reports, entitled the "Evaluation Bulletin" and sent to each school at the end of the assessment process, allows the school to make comparisons with the average performance for the municipality, the region and the state. The other reports, called the "Pedagogical Bulletins", cover the different

subject areas and contain detailed analysis of the results of the state assessment and how to overcome the difficulties encountered. Using graphs, tables and other devices, these documents enable the school to identify the average level of proficiency of its pupils and the proficiencies that are lacking in order to match the standards expected for each grade. At the same time, SIMAVE has involved a number of higher education establishments in the confection and application of the instruments in an effort to strengthen the dialogue between the school and the institutions responsible for teacher training and to reinforce the idea that the state's assessment activities are a learning exercise.

ACCOUNTABILITY

It has been argued that while wide-scale assessment was implanted in Minas Gerais in order to generate school-level information there is no evidence that the decentralization of authority to the schools was the motivation for the monitoring of pupil performance. Likewise, it would be incorrect to portray the state assessment policy as an accountability program given the absence of any component designed to influence school behaviour by making results public, typically by offering incentives for higher levels of school performance. However, before extending this conclusion to other states, it would be as well to review the notion of accountability and to restate the essential ingredients of an accountability program.

Accountability programs can take a variety of forms but they share the common characteristic of increasing the real or perceived stakes associated with test results for teachers and school administrators. This means that for an assessment program to become an accountability program the results of the tests have to be associated with consequences that, symbolically or materially, can affect the individual and are therefore perceived as important. Breaking this down into its component parts, what an accountability program requires in order to operate is 1. the desire of those in authority to make public the differences in the level of performance of the component parts of the educational system, 2. standardized tests that can effectively supply this type of information, 3. ways to analyse this information so as to determine which schools are performing adequately and which schools are not and, 4. the capacity to apply rewards or sanctions in accordance with the established standards. The reasons for governments to embark on this type of policy can vary. This is not the place to do a review of accountability programs worldwide but it is evident that while the movement is on the decline in the UK it is taking the US by storm. In state after state, governments have created new curriculum standards, established new tests aligned with these standards, created new rules for student promotion and graduation, implemented new rules for ranking schools and publicizing test results and generated

new systems for rewards and sanctions. Even President Bush, a Republican not otherwise expected to be legislating in favour of federal intervention, has created the "No Child Left Behind" policy that sets in place a national accountability system of annual testing and performance-based rewards (RAVITCH, 2000; MOE, 2002). The question remains as to whether this type of policy has begun to influence Brazilian assessment programs and what its long term prospects of success might be.

STATE-LEVEL HIGH-STAKES ACCOUNTABILITY IN BRAZIL

Despite the availability of school level performance data, the State of Bahia has avoided using this information in its recently instituted model for the evaluation of school principals⁶. Comprising seven different criteria and a broad range of indicators for the assessment of school principal performance and the payment of bonuses equivalent to up to 50% of regular salaries, this model employs both self-evaluation and the existence of school-based procedures for the evaluation of teachers but fails to utilize the results of the state-wide assessment of pupil learning. Likewise, in the State of São Paulo there have been no public attempts at instituting consequences for schools or teachers in the light of the annual measures of pupil performance carried out in that State.

⁶ Established through the State Secretary of Education's Instruction No. 7733 of May 15, 2003

In both these states, as indeed in the case of Minas Gerais, there was an explicit avoidance of developing accountability structures related to school-level results. This decision was based on the belief that it was necessary to first create a positive attitude towards educational evaluation. This is still described as the need to create an "evaluation culture", in recognition of the absence in Brazilian culture of a commitment to objective evaluation and, in particular, of the inherent resistance to any type of educational testing. In other words, in the case of Brazil, the creation of a state-wide assessment program involving all schools is not necessarily followed by a policy to establish some form of accountability.

1. Ceará

The State of Ceará, on the other hand, has legally created an incentive scheme for participating schools entitled The New Millennium Educational Prize that foresees the payment of rewards on the basis of external assessment as part of its Program for the Improvement of Basic Education⁷. This annual incentive scheme is based on the results achieved by "the school, its teachers and pupils". Taking the form of "financial incentives and public recognition", this scheme clearly fits the model of accountability that lays emphasis not just on the competition for students but on the belief that education professionals can cooperate at school level to improve collective results if offered group

financial incentives. As the law establishing the annual prize makes clear, the purpose is to promote public recognition for higher performing schools, improve the school environment by creating a climate of quality that can influence school results, raise the standards of public education and verify the proficiency of pupils regarding both their school performance and their use of computers.

This last objective is a reference to the fact that the evaluation of pupil performance in the State of Ceará is now carried out over the Internet. From 1992 up until 1998 the evaluation of pupil performance was carried out in traditional manner under the aegis of the Permanent System for the Evaluation of Basic Education in Ceará (SPAECE). Created to produce data of value to the Secretariat of Education in the formulation of policy, from 1992 to 1994 SPAECE involved the annual application of Portuguese and Maths tests to 4th and 8th grade pupils. In 1996 the spacing of test applications was increased to once every two years to coincide with the intervening years between the SAEB applications. However, in 2001, following a year in which the anticipated evaluation did not take place, the methodology of the testing system was radically altered to become a Computer Aided Testing (CAT) program, with instruments based on Item Response Theory, and the program renamed SPAECE-NET. Using the new system, three applications have now been undertaken (2001, 2002 and 2003).

⁷ Law 13.203 of February, 21, 2002.

Another of the changes to take place in 2001 was the creation of a connection between SPAECE and the Program for the Improvement of Basic Education. With this connection it became possible to establish average 4th and 8th grade performance in Portuguese and Maths as the principal indicator of school quality and the only criterion for the decision regarding which schools should receive the prize. In accordance with the law, the top 100 schools in terms of average performance in each subject and grade are eligible for a prize providing the school average is five or more (out of 10). For the top fifty schools, the prize is 100% of the specified value while for the next fifty the prize is worth 50% of this value. The one-time prize goes to each member of school staff and in 2002 was worth a maximum of approximately US\$ 270 for all full-time temporary and permanent members of teaching staff and US\$ 100 for administrative staff, there being a reduction in the case of part-time teachers proportional to the number of hours worked. For the top scoring pupils there are also prizes, the number and value of which are determined each year by an oversight committee comprised of representatives from the Secretariat, the University, the State Assembly and the State Council of Education.

The incentive program has yet to be subjected to an external evaluation in order to determine its effects and observe the practicalities of implementation but a

number of questions already spring to mind. The first of these concerns the comparability of schools from very different regions and with widely different student intakes. Given the single criterion of average pupil scores and the failure to establish reference groups in accordance with pupil socio-economic characteristics, one can predict that the winning schools will always be from the capital or other larger cities, rather than from the rural interior, regardless of the level of contribution of each school in a "value added" calculation of pupil performance. A further doubt concerns the impact of the prize in establishing a climate of collaborative concern for quality given the transitory nature of school-teacher relations, the absence of any school-level decision-making regarding the hiring and firing of teachers and the broader difficulty of creating an incentive scheme for groups of professionals rather than for the individual teacher.

2. Rio de Janeiro

The only state-level education accountability system to have produced documents that describe its operationalization is that of Rio de Janeiro. Created under the name of The New School Program⁸ by decree number 25.959 of January 12, 2000, this program is a structured attempt to influence the management of schools as well as the outcomes of classroom teaching for which that management is now held responsible.

⁸The full name is the State Program for the Restructuring of Public Education -The New School Program.

The New School was seen to be a way to improve the quality of education, establish more democratic methods of school governance, integrate governmental action and improve the working conditions of teachers by rationalizing the use of resources, universalizing attendance, improving teacher pay and training and strengthening the articulation of municipal and state-level policy. The principal mechanism for the operationalization of this program has been the System for the Permanent Evaluation of State Public Schools which was designed to evaluate the governance and educational processes of each school.

Following the creation of the New School program, the state government hired the Cesgranrio Foundation to supply the necessary expertise for the design of an appropriate model for the analysis of school performance data. One of the very few Brazilian organizations with the technical capacity to design and analyse tests using Item Response Theory, Cesgranrio saw the New School program as an opportunity to implement a longitudinal research model that would permit the collection of performance data from the same pupils as they progressed through the system. This would have allowed the control of non-school influences on pupil performance and a more reliable "value-added" measure of school effectiveness. In line with the demands of the State Secretariat of Education of Rio de Janeiro, the model would also contemplate the

external evaluation of eight different dimensions of school governance as well as indicators of school efficiency.

The eight dimensions of school governance for which data were collected in 2000 and 2001 were the following:

- Planning
- Management of Human Resources
- Management of Financial Resources
- School Buildings
- Participation
- School-Community Integration
- Management of the educational process
- Nutrition

For the same years the chosen indicators of school efficiency were rates of pupil progression and age/grade distortion.

In 2003, Cesgranrio presented a new proposal containing important modifications. The pupil performance dimension of the program was the most affected. Due to the absence of any data collection in 2002, as the result of a change of government and the decision of the incoming authorities to suspend the program, the longitudinal research model needed to be altered. In 2000, performance data had been collected from pupils in the 3rd and 6th grades and in the 1st grade of secondary school in all schools voluntarily adhering to the New School Program. In line with the original proposal, in 2001 the gra-

des sampled were the 4th and 7th grades of elementary school and the 2nd grade of secondary school. The data to have been collected in 2002, in the 5th and 8th grades of elementary and the 3rd grade of secondary school, would have completed the process of establishing the value-added standards by which the future performance of all schools was to be judged.

To provide an alternative, Cesgranrio proposed new instruments to test pupil performance that would use similar items to the SAEB and thereby permit that all Rio de Janeiro scores be plotted on the same scale as used in the national assessment. Providing that the New School program also tested the same 4th and 8th grades of elementary school and the 3rd grade of secondary school, this would make the results of Rio de Janeiro pupils comparable with SAEB's national averages.

To comply with this requisite, Cesgranrio set to work to produce the necessary instruments. This involved the production of an item bank based on the SAEB reference matrices for the assessment of Portuguese and Maths to ensure that the new instruments measured the same abilities as those measured on the national assessment. The items were pre-tested on 20,000 pupils from public schools in five different states in August 2003 in preparation for the application to 180,000 pupils from the 4th and 8th grades and

the 3rd grade of secondary school by external examiners in November. To fulfill the purpose of providing teachers with relevant information, Cesgranrio also agreed to produce a report for each grade and subject containing a discussion of Rio pupil performance levels in relation to the national scales as well as presenting a statistical and pedagogical commentary on each one of the items used in the tests.

The second component of the New School External Evaluation system, the school governance sub-project, was also modified in 2003. In order to ensure that the evaluation was "grounded in reality", the indicators for each dimension of school governance were reviewed with new emphasis going to questions of context. While in the first and second evaluations emphasis had been placed on generating a diagnosis and describing the schools objectives and priorities, the third evaluation was to pay more attention to the school's environment while giving weight to the dimension entitled "management of the educational process". In practical terms this meant that two education process management indicators were added and six of the new total often indicators were given more weight. These were: 1. Planning, 2. Participation, 3. School-Community Integration, 4. Management of the Educational Process (Priority), 5. Management of the Educational Process (Instrumentality) and 6. Management of the Educational Process (Teaching and Learning). The four remaining indicators,

Management of Human Resources, Management of Financial Resources, School Buildings and Nutrition were considered 'instrumental' rather than 'managerial' and given lesser importance.

The third component, comprising the indicators of school efficiency, dropped the calculation of age/grade distortion. The data collected by specially trained technical staff continued to cover a variety of measures of pupil flow, including dropout, pass rates and transferals but the actual index of school efficiency was to take only pass rates into consideration. The calculation of this index involved the aggregate pass rates of the 1st to 4th grades and 5th to 8th grades of elementary school, the 1st to 3rd grades of secondary school and the 1st to 4th and 5th to 8th phases of youth and adult education. The school's efficiency index was the average of the aggregate rates, standardized according to each school's reference group for each of the levels and modalities of education on offer.

The reference group, containing schools of a similar variety, represented the Secretariat of Education's effort to inhibit comparisons between schools with students from different social back-grounds. To this end, the Secretaria established five different school reference groups from A to E in accordance with a measure of average family income. Unlike in the case of Ceará, this meant that a school was classified exclusively within its own reference group

thus making it impossible to compare school indices across different reference groups.

The index of school academic performance was based on the average of pupil scores on the tests of Portuguese and Maths for the grades under study and, as with the efficiency index, took only the scores of the reference group into consideration. The management index was composed by calculating the weighted average of the different scores with the more important managerial dimensions given three times the weight of the instrumental dimensions. The final index for each school within its own reference group was given by averaging the standardized scores for each of the three dimensions of evaluation and expressing it on a scale which had a mean of 60 and a standard deviation of 10.

In 2004, the contract for the program's external technical support was awarded to the Centre for Educational Assessment (CAEd) attached to the Federal University of Juiz de Fora. What ensued was a simpler version of the program that eliminated the reference groups but in their place created a measure of the schools progress over time. The dimensions of school performance were reduced to 1) Performance standards, with up to 10 points for schools with 80% or more students with satisfactory performance according to the national SAEB scale, 2) Pupil Flow, with up to 10 points for schools retaining 90% or more of its students until the end of the school

year, and 3) School Management, worth a further 5 points and based on four different indicators: Transparency; Integration with Community; Staff Frequency; and Enrolment Management. Schools getting top marks were classified in the first of five levels. At the same time, schools were classified according to their progress since 2003 and a new reward created to benefit those schools that had progressed most (RIO DE JANEIRO, 2004a, 2004b).

According to the law creating the New School Program, participating schools can be classified according to five different levels of performance on the basis of their final overall scores. Each one of these levels implies a monthly gratuity of a different value with the top level worth approximately US\$ 170 for full-time teachers and US\$ 125 for school principals. Although low by international comparisons, this is not an insignificant bonus given that the minimum wage in Brazil is less than \$100 and teacher salaries average less than \$400.

Apart from the continuing complexities of the appraisal system, that have to be renegotiated every year and require a legion of trained data-gatherers, the New School Program has faced a number of criticisms. The first of these is that the classification of schools is purely normative given the absence of any benchmarks or standards that might indicate whether the better placed schools have indeed achieved something in terms of educational quality.

However, the procedure for judging schools according to the average performance of the reference groups was not devoid of logic providing the program was understood primarily as a incentive scheme--designed to motivate teachers and other members of school staff to produce above average scores--rather than an as fully-fledged accountability program where the motivation for improvement is supplied by the pressure to reach adequate standards of performance. In this latter case, professional pride and the ethos of a commitment to quality would also have a role to play, along with the disincentive of being seen as a "failing" school for not achieving acceptable standards.

Another criticism relates to the use of assessment data for the previous year in order to reward staff the following year. Given the high turn-over of staff and the consequent volatility of school performance, the ideal would be to reward staff in the same school year as the measurements are made. However, this would require the application of tests near the beginning of the school year that would then measure the results of teaching and learning from the previous year and preserve the same inequity of rewarding teachers who were not necessarily responsible for the school's level of classification. Other questions concern the difficulty of explaining the meaning of the brute scores for each of the tests and the purpose of using the SAEB scales as a reference for school performance. And although the reference

groups have made the comparisons between limited numbers of schools more meaningful, the lack of any "value added" calculations continues to hamper broader comparisons and restrict the identification of school level factors associated with different levels of performance. Without this information, the Secretariat loses the ability to initiate the process of school-wide transformation in those cases where schools are proving ineffective.

THE FUTURE OF HIGH-STAKES ACCOUNTABILITY IN BRAZIL

Of the different states to have created system-wide assessment procedures, few have progressed to the point of establishing high-stakes accountability mechanisms tied to measures of pupil performance. At least three of these States - Minas Gerais, São Paulo and Bahia - actively considered and then discarded this possibility on the understanding that it was important to establish first the "culture of evaluation" before attaching consequences to the outcomes of schooling. Underlying this view was the certainty that teachers would not take kindly to assessment procedures being used to make comparisons that could alert the community to differences between schools and, worse still, between the teachers themselves.

The argument that it was the right of the community to know how well its schools were performing, and of the society in general to know what sort of system it was

paying for, fell on deaf ears. The irony is that the teachers could well have argued that they were already in tune with the community, aware of its rights and beholden to its needs, as the result of long years of policies to democratize the structures of school governance. Starting in the mid - 80s with the policy of school councils, state governments have gradually reduced the powers of local political bosses - and of the school principals that these bosses had traditionally been allowed to nominate - by giving increasing authority to school-level collegiate bodies and by establishing procedures for the election of school principals that included the vote of parents. With both these mechanisms, the community was invited to establish a much closer relationship with the school and its teachers and, to a limited extent, to exercise control over school decision-making. When the school councils were given the opportunity to decide on spending priorities, as the result of the policy to decentralize financial resources direct to schools, the community was also offered inside knowledge of the procedures of school management and given the opportunity to make suggestions regarding even such matters as teacher training. With the creation of municipal school councils and such other bodies as the state and municipal oversight commissions established to keep an eye on the education funds distributed under the national equalization policy called FUNDEF, the involvement of the community in school management became a matter even of national policy.

In this scenario it is hard to argue that the school is out of touch with the community or that teachers are unaware of the needs and wishes of their pupils' families. The struggle to remove "the rubble of dictatorship", as the process of Brazilian re-democratization was known, was accompanied by parallel procedures to reform the structures of school governance that have given teachers the argument that their schools are now under "social control" and no longer require government-sponsored accountability programs designed to subject them to community pressures for improvement. If the decentralization of power to the schools has meant that, in principle, school activities now respond to the demands of the population (BATE, 1998) and school objectives now reflect the goals of its community, who has the authority to demand more accountability? In this discussion, it is not a question of whether the evidence supports the belief of policy-makers that the community has indeed secured a bridgehead inside the school or whether the community is as distant from school decision-making as ever. As one of the political banners shared by both left and right, the principle of community participation is so central to policy that it would be almost impossible to admit that it has yet to become reality.

There are further reasons to doubt the widespread adoption of high-stakes accountability programs in Brazil. The

first of these has to do with the still-hostile attitude towards testing of a significant number of teachers and of an important segment of the education establishment in general. Despite more than a decade of large-scale testing, and of numerous attempts to make test results available and useful to teachers, it is still widely held that as tests are designed to measure solely cognitive performance in a limited number of subject areas, and thereby ignore the whole range of non-cognitive school objectives, they are inappropriate for the task of classifying school performance and of little practical use to teachers. Further arguments to justify opposition to tests include their excessive costs, the supposition that all schools are comparable in terms of intake and physical conditions, the emphasis on products rather than process and the lack of any independent evaluation of their validity. However, what underlies many of these criticisms is the mistrust of official explanations and the suspicion that in the hands of an unfriendly government even those tests designed for low-stakes purposes can be used against the interests of teachers. In the case of high-stakes accountability programs, this possibility becomes explicit and can be countered by the threat of strike action by the teacher's union, one of the most active components of the Brazilian labour movement. After almost 15 years of large-scale testing, the culture of assessment in Brazil is still incipient.

A LOW-STAKES ALTERNATIVE?

In the hope that the state assessment results might be of use to schools, the Minas Gerais Education Secretariat has produced individual school reports containing data that permit comparisons between the grade/subject averages for the school, the municipality and the state, in order to supply benchmarks against which schools might judge their level of performance. However, these school-level reports have never been used in any systematic attempt to make school performance data available to the general public (RAVELA, 2003) nor to promote community interventions in favour of school improvement on the basis of published information. So, although the necessary data is available to turn the Minas Gerais assessment systems into what has been described as the "decentralization" model of accountability (LEITHWOOD, 2001), where the community can use its voice to exert pressure for improvements on the basis of knowledge regarding school performance differences, this option has not been adopted.

The State of Paraná, on the other hand, went much further than producing just a simple report containing average performance scores for each school. In its concern to promote greater transparency regarding the quality of government services and greater understanding among parents as to the different types of

information required in order to make a reasoned evaluation of their children's schools, Paraná's Secretariat of Education fully embraced the decentralization model of accountability. Instead of appealing to the economic interests of teachers by creating an accountability program based on pecuniary rewards, Paraná opted for the production of school reports that offered a range of relevant information while giving members of the school community the necessary instruction on how to interpret this information and on how to use it for the purpose of promoting school improvements. In what it labeled a "report card accountability program", the Paraná education secretariat adopted an apparently low-stakes approach to the use of school performance data that did not offer teachers any positive or negative incentives but which, in the long run, offered possibly greater consequences for schools than the programs of Ceará and Rio de Janeiro.

The School Report Card (SRC) was first introduced in 2001. It represented a further component of a broader strategy to support and strengthen parent associations all across the state of Paraná. Designed to be a positive influence on the quality of education as well as a countervailing force capable of offsetting the excessive power of the Paraná teacher's union, the parents associations were both the reason for establishing the SRCs as well as a crucial element in the strategy for their dissemination and use. In

the end, however, the political power of the teachers was the stronger and when the new government took office in 2003 the SRC was totally abandoned.

The SRC was comprised of three blocks of information. The first block contained the results of the assessment program in Maths and Portuguese in the 4th and 8th grades involving all state government elementary schools. Alongside the average score for the school in each subject and grade, the SRC also showed the average scores for all other schools in the same municipality and for the whole State of Paraná. In order to make these means more readily intelligible, given that there was no predetermined pass or fail mark, the scores were plotted on a scale that had 250 as the average for the State and then classified in accordance with four levels of performance, from level I to level IV. In an annex to the SRC these four performance levels were interpreted in accordance with the curricular tasks that pupils reaching these scores are commonly capable of performing. With this key to the four performance levels, parents and others were ostensibly able to draw conclusions as to their school's average level of performance in relation to other schools and in terms of what tasks the children are effectively able to perform.

In the second version of the SRC, distributed in 2002, the Secretariat incorporated an important innovation by

calculating the expected level of performance of each school on the basis of the socio-economic level of the students. By determining, first, the state-wide relationship between parental education, family income and pupil performance, it was possible to calculate the level of performance that could be expected from each school, given the socio-economic characteristics of the students, and to show whether the school was performing at above or below this level of expectation. This measure of the "school effect" permitted comparisons that were not previously possible due to the large differences between schools regarding the profile of their intake. The parents were shown at which level schools were performing through the use of symbols, as demonstrated in the example in Figure 1 (p.29). What the 2002 SRC did not incorporate were new performance data. The performance tables were based on the same round of assessment carried out in 2000 (AVA 2000) as had been used for the 2001 SRC.

The second block of information (see example in Figure 2, p.29) was based on the School Census carried out every year by the Ministry of Education and contained key indicators regarding pupil flow as well as school and teacher characteristics. For each of these indicators the SRC also gave the equivalent data for the municipality and the State of Paraná to permit instant comparisons for each level of education.

FIGURE 1 - Example of the table included in the 2002 Paraná State School Report Card containing average performance scores for the school, municipality and state, by subject and grade.

2002 SCHOOL PERFORMANCE ASSESSMENT

		THIS SCHOOL						OTHERS SCHOOLS IN YOUR MUNICIPALITY		PARANÁ		
		MEAN SCORE	STUDENTS TEST	STUDENTS LEVEL I	STUDENTS LEVEL II	STUDENTS LEVEL III	STUDENTS LEVEL IV	MEAN SCORE	STUDENTS TEST	MEAN SCORE	STUDENTS TEST	
PORTUGUESE	4 ^o	257	◆	33	15%	27%	30%	27%	262	263	250	39.239
	8 ^o	241	●	29	38%	17%	17%	28%	252	335	250	31.125
MATHEMATICS	4 ^o	265	▲	33	18%	12%	30%	39%	266	337	250	38.441
	8 ^o	240	●	25	33%	16%	16%	24%	253	310	250	31.007
SCIENCE	4 ^o	255	◆	30	17%	17%	40%	27%	261	330	250	38.033
	8 ^o	235	●	26	35%	27%	23%	15%	252	334	250	31.125

Source: SEED/NIE - AVA 2000

Note: 1. See attachment for a description of the performance levels.

Note: 2. --- to few students tested for a reliable estimate.

* school (or municipality) did not offer (or did not test) this grade level.

** school (or municipality) did not participate in the AVA 2000.

*** no other school in the municipality participate in the AVA 2000.

■ to few cases for estimating the adjusted mean.

▲ adjusted mean higher than the expected given student profile.

● adjusted mean lower than the expected given student profile.

◆ adjusted mean as expected given student profile.

FIGURE 2 - Examples of tables containing school and teacher data included in the 2002 Paraná State School Report Card.

PROMOTION - RETENTION AND DROPOUT

	THIS SCHOOL			MUNICIPALITY			PARANÁ		
	GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL	GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL	GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL
PROMOTION	93%	63%	75%	90%	79%	70%	89%	81%	75%
RETENTION	6%	29%	13%	9%	16%	16%	9%	13%	10%
DROPOUT	1%	8%	13%	1%	4%	14%	2%	6%	15%

Source: MEC/INEP/SEEC - Censo Escolar 2002 (Preliminary Results)

Note: 1. Data refer to the 2001 school year of regular education public school.

2. * School (or municipality) did not offer this grade level.

TEACHERS AND STUDENTS 1

	TOTAL ²	THIS SCHOOL			MUNICIPALITY			PARANÁ		
		GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL	GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL	GRADES 1 ^a a 4 ^a	GRADES 5 ^a a 8 ^a	SEC. LEVEL
ENROLLMENT	981	232	480	269	6.123	6.102	3.692	825.850	737.602	408.020
AVERAGE CLASS SIZE		29	34	34	26	34	37	27	34	37
TEACHERS		9	27	21	270	367	210	39.255	37464	22.938
TEACHERS WITH POST-SEC. EDUCATION		89%	100%	100%	66%	100%	100%	46%	97%	97%

Source: MEC/INEP/SEEC - Censo Escolar 2002 (Preliminary Results)

Note: 1. Data for the public schools of regular education.

2. Total enrollment in elementary and secondary grade levels.

3. * schools (or municipality) does not offer this grade level.

4. State standards for class size is a minimum of 25 and a maximum of 30 students in grades 1 through 4; 30 to 40 students in grades 5 through 8, and from 30 to 45 students at the secondary level.

The third block of information was derived from different sources but dealt with the subjective evaluation of different facets of school and family life that were seen as relevant for an overall assessment of the school. The choice of which pupil, parent or school director opinions to include in this part of the SRC obeyed the principal that the information should connect with other SRC indicators and help, therefore, in the interpretation of school results rather

than supplying just further, unrelated data (AYRES, 2003). The opinions of pupils regarding the teaching of Portuguese and Maths, taken from the student questionnaire administered at the same time as the AVA 2000, were an example of this principle insofar as they facilitated the interpretation of the pupil performance scores for the same school (see example in Figure 3).

FIGURE 3- Examples of tables containing pupil and school director opinions included in the 2002 Paraná State School Report Card.

STUDENTS FROM THIS SCHOOL REPORT						
	4TH GRADE			8TH GRADE		
a parent always reading their report cards	69%			73%		
a parent always going to school when requested	55%			70%		
a parent always or almost always attending school events	48%			24%		
never being held back in grade	67%			59%		
at least one parent having secondary degree	43%			20%		
having computer at home	7%			11%		
having car at home	44%			49%		
	PORTUGUESE	MATH	SCIENCE	PORTUGUESE	MATH	SCIENCE
always or almost always needing help with homework at home	47%	44%	40%	36%	32%	28%
enjoying the way their teacher teach	93%	97%	93%	55%	58%	72%
liking the adopted school book	57%	68%	55%	52%	54%	60%
having no difficulty learning	50%	55%	57%	38%	17%	48%

Source: SEED/NIE - AVA 2000: Students Questionnaire

Note: 1. --- too few students tested for a reliable estimate.

* school did not offer or did not test this grade level.

** schools did not participate in the AVA 2000.

STUDENTS FROM THIS SCHOOL REPORT

- that during his tenure the larger of his/her time was dedicate to the analysis and discussion with teachers about student performance.
- that at school meetings where all parents were asked to partipate, the most frequent topic was the ways parent could be involved in trying to solve school problems. On average, 75% of parents attended such meetings.
- that at school meetings where all parents were asked to partipate, the most frequent topic was the improvement of student performance assessment procedures. In geral, all or almost al teachers attended such meetings.
- hat the School Concil met every other month with focus on matters related to the educacional process.

Source: SEED/NIE - AVA 2000: Students Questionnaire

Note: 1. ** schools did not participate in the AVA 2000.

The school director's opinions regarding such matters as parent participation, student performance and the work of the school council were likewise taken from the AVA 2000 questionnaire. The parent opinions, on the other hand, required the establishment of a whole new data collection procedure. In June 2001, parents were invited to go to their children's school to fill in a questionnaire and attribute an overall grade to the school from 1 to 10. Although some 53,000 parents responded to this first call, many more than had been anticipated, no attempt was made to ensure a representative sample of parents at the school level. When the same procedure was repeated in 2002, still with no pretense of statistical reliability, the number of questionnaires sent to the schools was increased and the number of respondents rose to 79,000. As well as teaching quality, the instrument covered other issues of importance to parents such as school safety and communications, as Figure 4 (p.32) shows.

Intended for widely different populations in terms of education and the level of sophistication in the interpretation of tables and percentages, the SRC needed to be adequately disseminated to insure impact. To this end, the Secretariat of Education developed a training strategy involving conferences and workshops at the Faxinal do Céu, a well-appointed training centre owned by the State and capable of taking residential groups of as

many as 500 at a time. In addition, those members of the parents associations given training were invited to take on the role of multipliers so as to further expand the radius of the Secretariat's efforts to explain the correct interpretation and application of the SRC. In 2001, more than 1.3 million copies of the SRCs were printed to ensure that every parent and teacher of the 1,963 state schools got a copy. Two copies were also sent to each of the 3,647 municipal schools.

Independently of any positive impact of the SRC on the understanding of teachers regarding the quality of their school, the assumption underlying the Secretariat's efforts to disseminate the use of the SRC among the parent associations was that parents could effectively bring beneficial pressure to bear on their schools. This thesis has yet to be established empirically but what seems almost certain is that the existence of a structured parent's association movement was a pre-condition for the creation of the SRC strategy and that in any other Brazilian state the strategy would almost certainly have fallen short of its mark. It is also clear that for parents associations to have any impact they need a channel for their communication with the school. In Paraná, this channel is the school council, a collegiate body of varying degrees of effectiveness depending on the managerial style of the school principal, the participation of parents and the degree of democratic governance that professional school staff are willing to tolerate.

FIGURE 4 - Example of table containing parent opinions included in the 2002 Paraná State School Report Card.**PARENT OPINIONS ABOUT****TEACHING QUALITY**

62 of 65 parents (95%) are satisfied with the quality of education their childrens receive at this school.

63 of 65 parents (93%) believe school building and grounds are well kept.

60 of 63 parents (95%) believe school building and grounds are proper for theaching activities.

61 of 62 parents (98%) agree that teachers in this school are dedicated to their work.

62 of 64 parents (97%) are satisfied with teachers assiduity.

PARENTS INVOLVEMENT

61 of 63 parents (97%) would like to be more involved in school activities.

63 of 63 parents (100%) believe the school principal fosters the participation of all in the community o

46 Of 66 parents (70%) indicate the school promotes activities for parent involvement in teaching matt

35 deles participated in such activities

48 of 64 parents (75%) indicate the school promotes activities for parent involvement in school admini

28 deles participated in such activities

EXCHANGE OF INFORMATION

48 of 68 parents (77%) indicate the school promotes regular mettings between parents and teachers

41 of 59 paarents (69%) indicate the existence of a regular system of communications with the paren

61 of 54 (95%) indicate teachers develop homework activities promoting the interest of parents intheir

51 of 53 (81%) indicate being informed about homework activities to help parents monitor their child's

SAFETY

62 of 63 parents (98%) indicate they are confortable sending their children to this school.

32 of 59 (54%) indicate the school hyas discipline related problems.

19 of 62 parents (31%) indicate has safety-related (internal) problems.

32 of 62 parents (52%) indicate the school is subjected safety-related rpblems of it's neighborhood

SCHOOL GRADE

93 average grade based on the rating of 64 parents

PARENT PROFILE

6 of 66 parents (9%) indicate being members of the School Concl.

12 of 66 (18%) indicate being directors of the PTA.

8 of 61 parsnts (13%) indicate being volunteers at the school.

24 of 67 (36%) have more then one child in this school.

Source: Survey questionnaire given to parents during Parents at thr School Week, from april 20 through 28, 2002.

Note:

1. Survey limited to school with more than 160 students.
2. Percentages do not represent the opinion fo all parents in this school. Only of those who responded the questionnaire.
3. Percentages are based on the number valid answers, not on the number of returned questionnaires.
4. Percentages based on less than five responses are indicate by ---.
5. The symbol * indicates the school did not returne any questionnaire.

Although parents are allowed to vote in school principal elections they have little direct control of school decision-making and it is uncommon to hear of schools being heavily influenced by a parent lobby.

This means that the effective impact of the SRC depended fundamentally on the type of relationship between school and community and on the degree to which teachers were sensitive to parent opinions.

The demise of the SRC would suggest that this was not the case.

Other questions concern the degree of reliability of the data and their impact at the school level. In the description of the implementation process, Ayers (2003) admits that school directors believed the report card would be used in the process of director selection and that this had introduced a "bias" into the results. It is not hard to imagine ways in which school directors might have influenced the results of the parent questionnaire so as to portray the school in a more favourable light. It is also a pity that the second round of the SRC was only able to renew the school census and the parent questionnaire data. All other sources, including the pupil performance information and the pupil and school director information remained the same, regardless of any modifications that might have taken place due to the publication of the 2001 report card.

If it is the case that a bias was introduced into the parent opinion data, including the overall school grade⁹, this then indicates that at least some members of school staff attributed importance to the instrument and saw it as having possible consequences for their professional lives. This brings us back to the original definition of accountability and throws doubt on whether there really can be such a thing as a low-stakes

accountability mechanism. The assumption was that while accountability mechanisms generally require that the authorities have the capacity to apply rewards or sanctions in accordance with approved standards, there could perhaps be an alternative in which this element was replaced by pressures from both within and outside the school that, beyond the control of central authorities, could be motivated by a common demand for improvements in the quality of education. In this definition, accountability would begin to look remarkably like the ideal of a school run by autonomous professionals who are committed by their ethic to producing the best possible results and who take pride in seeing their schools improve. However, the suggestion that some teachers in Paraná viewed the dissemination of school information as potentially threatening and as raising, therefore, the level of the stakes involved, means that no accountability mechanism can be completely low-stakes. What the Paraná example also shows is that any type of assessment involving school comparisons can generate a huge amount of resistance amongst the teaching profession and that if put to the vote, even a modest low-stakes method can be expected to fail. It is really only for as long as there is an explicit political will to create and sustain an accountability mechanism, such as in Rio where successive Garotinho governments have failed to show interest

⁹ Ayers (2002) indicates that the average school grade is generally high with only 10% of schools receiving less than 7.

in fostering the political support of teachers, that the methods and practice of accountability can be expected to survive. While it is important to promote a sense of responsibility for the outcomes of schooling among teachers and other members of the educational community, it is hard to believe that accountability mechanisms that do not meet with approval within the teaching profession can become permanent structures for the dissemination of information on school quality.

Artigo recebido em: 12/03/2006.

Aprovado para publicação em: 18/03/2006.

Avaliação educacional no Brasil: um panorama.

Resumo: O artigo detalha o crescimento da avaliação em larga escala no Brasil, a começar pela implementação do Sistema de Avaliação do Ensino Básico - SAEB, e a criação do primeiro sistema estadual de avaliação em Minas Gerais. O primeiro objetivo é determinar se estes e outros sistemas subsequentes foram criados para promover a responsabilização a nível de escola. O segundo objetivo é determinar em que medida as primeiras experiências no Ceará, Rio de Janeiro e Paraná em estabelecer consequências para os professores e gestores escolares com base no desempenho comparativo da escola anuncia a adoção de políticas de responsabilização em escala maior.

Palavras-chave: Avaliação; SAEB; Responsabilização; Política educacional; Gestão Escolar.

Evaluación educativa en Brasil: un panorama

Resumen: El artículo detalla el crecimiento de la evaluación a gran escala en Brasil, comenzando por la implementación del Sistema de Evaluación de la Enseñanza Básica - SAEB, y la creación del primer sistema estatal de evaluación en Minas Gerais. El primer objetivo es determinar si este

y otros sistemas subsiguientes fueron creados para promover la *responsabilización* a nivel de escuela. El segundo objetivo es determinar en qué medida las primeras experiencias en Ceará, Rio de Janeiro y Paraná en establecer consecuencias para los profesores y gestores escolares con base en el desempeño comparativo de la escuela anuncia la adopción de políticas de *responsabilización* en escala mayor.

Palabras-clave: Evaluación; SAEB; *Responsabilización*; Política Educacional; Gestión Escolar.

REFERENCIAS

ANTUNES, Ana Lucia; XAVIER, Edir P. C.; FREITAS, Maria Auxiliadora de. Avaliação do Rendimento do Aluno da Escola Estadual de Minas Gerais: O Ciclo Básico de Alfabetização. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 6, p.29-41, 1992.

_____. Avaliação da 8ª Série do Ensino Fundamental em Minas Gerais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 9, p.17-23, 1994.

AYERS, Sandra. Boletim da Escola: Diagnóstico Multidimensional das Escolas do Paraná. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v.11, n. 38, p. 33-44, 2003

AFONSO, Almerindo J. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)**. IEP/CEEP/Universidade do Minho, Portugal, 1999.

BATE, Peter. Education: the Gordian Knot. Shortfalls in schooling are at the root of inequality. **IDBAmérica**, nov./dez., 1998. Disponível em <<http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm>> Acessado em 17/04/2004.

BROADFOOT, Patrícia M. **Education, assessment and society: a sociological analysis**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BROOKE, Nigel. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe Partnership for Educational Revitalization in the Americas - PREAL. **Accountability educacional en Brasil, una visión gener**. Santiago: UNESCO/OREALC, 2005 (PREAL. n.34). Disponível

em: < <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1599.pdf> >

CASTRO, Maria Helena G. Palestra inaugural. In: Seminário Internacional de Avaliação Educacional, 1998, Rio de Janeiro. **Anais... INEP**, Brasília, D.F., p. 9-11, 1998.

GENTILI, Pablo; Silva, T.T. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1995.

LAPOINTE, Archie; ASKEW, Janice M.; MEAD, Nancy A. **Learning Science**. Report n. 22, CAEP-02, Educational Testing Service, Princeton, NJ, Feb. 1992a.

_____. **Learning Mathematics**. Report. n.22, CAEP-01, Educational Testing Service, Princeton, NJ, Feb.1992b.

LEITHWOOD, Kenneth. **Educational accountability and school leadership**. National College of School Leadership. 2001. Disponível em: <<http://www.ncsl.org.uk/>> 13/05/2004 media-store/image2/kpool-evidence-leithwood.pdf)

LIMA, L. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, A. M; OLIVEIRA, R. P. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 41-76, 2000.

LOCATELLI, Iza. O Sistema de Avaliação da Educação Brasileira. In: Simpósio Iberoamericano de Investigación sobre Eficácia Escolar e Mejora de la Escuela. La Habana, n.1, 2002, Cuba. **Anais... Cuba**, 28 de janeiro a 1º de fevereiro, 2002.

MARES GUIA NETO, Walfrido. S. A realidade da educação em Minas Gerais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.6, 1992.

MATTOS, Maria José V. M.de; PEREZ, José Roberto R. A Reforma Educacional de Minas Gerais: Promoção da Autonomia Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 17, n.2, p.187-200, 2001.

MOE, Terry M. **Politics, control, and the future of school accountability**. Paper presented at the Conference on Taking Account of Accountability, Kennedy School of Government, Harvard University, jun. 10-11, 2002. Disponível

em: <www.ksg.harvard.edu/pepg/pdf/TAConfPDF/PEPG02-14%20TA%20Moe.pdf> Acesso em 09/03/04.

POULSON, Louise. Accountability, Teacher Professionalism and Education Reform in England. **Teacher Development**, v. 2, n.3, 1998.

RAVELA, Pedro. Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam Seus Resultados. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (PREAL) **Documentos**, n.22, 2003.

RAVITCH, Diane. Testing and Accountability, Historically Considered. In: Williamson M. Evers and Herbert J. Walberg, (Eds) **School Accountability**. Stanford, CA: Hoover Press, 2000.

RIO DE JANEIRO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Programa Nova Escola: Avaliação 2004**. Secretaria de Estado da Educação/CAEd, Setembro 2004a.

_____. **Programa Nova Escola: Informativo 1- Avaliação do fluxo e da gestão escolar**. CAEd/Secretaria de Estado da Educação, 2004b.

SOUZA, Sandra Zákia L de.; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n.84, p.873-895, 2003.

SOUZA, Maria Alba de. A Experiência de Avaliação Educacional em Minas Gerais: 1992-1998. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.19, p.57-76, 1999.

VIANNA, Haroldo M. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: um estudo em 39 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 20, v.2, 1989.

VIANNA, Haroldo M.; GATTI, Bernardette A. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n.17,1988.

WAISELFISZ, Jacobo. Sistemas de Avaliação do Desempenho Escolar e Políticas Públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v.1, n.1, p.5-22.1993.

Sobre o autor:

¹ *Nigel Brooke*

D.Phil. em Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Sussex, Inglaterra. Professor Convidado da Faculdade de Educação (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais – GAME), Uni-

versidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

E-mail; n.brooke@terra.com.br

Endereço postal: Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. Av. Antonio Carlos, n. 6627, Pampulha-Belo Horizonte/MG-Brasil. CEP:31270-901.

Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna

Antonio Bolívar¹

Resumen: El artículo analiza los sistemas de rendimiento de cuentas basados en resultados en orden a la creación de un proceso de mejora efectiva dentro de las escuelas. Se hace un análisis crítico de las formas y usos que tienen en las políticas educativas actuales. Por el contrario, la autoevaluación promueve la implicación de los profesores para mejorar la calidad, pero tampoco está exenta de problemas. Se plantea, pues, las formas para conjuntarlas. La capacidad para mejorar precede a las demandas externas de rendimiento de cuentas. La evaluación interna constituye el punto de partida de la evaluación externa, proporcionando una base para comprender de modo específico el establecimiento escolar. Por su parte, el rendimiento de cuentas debe ser un proceso recíproco (*quid pro quo*): proveer con la capacidad para satisfacer las expectativas.

Palabras-clave: Rendimiento de cuentas; Mejora escolar; Auto-evaluación.

INTRODUCCIÓN

La evaluación institucional de los establecimientos educacionales ha adquirido, a partir de los ochenta, un creciente interés en las políticas educativas, llegando en determinados casos a una especie de "estado evaluador". Se ha producido, además, una globalización de la evaluación al final de siglo, con una comparación creciente de resultados

interpaíses (TIMSS o PISA, son los ejemplos más recientes). A su vez, a medida que se delega mayor autonomía a las instituciones escolares, como contrapartida se incrementa la necesidad de una evaluación periódica de los resultados obtenidos. Ya sea con propósitos de mejora interna, para transferir responsabilidades, o para dar criterios a los clientes en su elección, la evaluación institucional se ha convertido, pues, en los últimos años en un cuestión estrella. El auténtico reto actual es que lo que comenzó siendo un medio de mejora institucional no acabe siendo atrapado o colonizado por la lógica mercantil, común -por lo demás- para las políticas educativas conservadoras y las socialdemócratas.

El movimiento de reforma *basado en estándares (Standards-Based Reform)*, dentro de la presión por la mejora, entendida como incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos, está alcanzando el carácter de una nueva "ola" en toda la literatura y práctica anglosajonas, configurándose como la "nueva ortodoxia" del cambio educativo.

En Norteamérica lleva ya una década, donde la mayoría de sus Estados están inmersos en una carrera frenética por establecer estándares por niveles y materias, habiendo alcanzado nuevas exigencias con la ley federal *No Child Left Behind Act* ("que ningún niño se quede atrás") para que los Estados midan el "progreso anual adecuado" de los alumnos. La "nación en riesgo" del 83 (por referirme al famoso informe) ha dado lugar, veinte años después, a una cruzada por los estándares. Por su parte, en Inglaterra, además de la Oficina de Estándares para la Educación (OFSTED), ha adquirido nuevos bríos con la dirección por David Hopkins de la Unidad de "Estándares y Efectividad" del Ministerio de Educación. En fin, como se titula un reciente informe gubernamental inglés, estamos en "tiempo de estándares".

En el inveterado problema de cómo hacer gobernable la enseñanza, es decir cómo desde la política educativa se puede influir positivamente en lo que se hace en el aula superando la débil conexión, el movimiento de los estándares ha encontrado una *teoría de acción*: definir los resultados esperados, medirlos y usar los datos resultantes para influir en la enseñanza, ya sea directamente mediante la intervención de la autoridad o, como es más común, indirectamente por los incentivos o sanciones derivadas de los resultados alcanzados, por la propia administración educativa o cediéndola a los clientes. Al respecto, declara Elmore

(2000, p. 4), "se quiera o no, la reforma basada en estándares representa un cambio fundamental en la relación entre política y práctica docente". De este modo, las presiones para incrementar los resultados en el rendimiento de cuentas parecen haberse convertido actualmente, al menos para la política educativa, en la principal avenida para la reforma educativa. En muchos casos (Inglaterra, Nueva Zelanda o Chile) vinculada a una estrategia mercantil de dar criterios a los clientes para elegir centros, mediante la publicación de clasificación de los centros en "ranking".

No obstante, como mostraremos, hay razonables dudas de si la evaluación externa de los resultados (*accountability*) pueda comportar un proceso de mejora interna (MEHRENS, 1998). Por una parte, resulta discutible que la evaluación de centros, por sí misma, pueda provocar una acción coordinada del profesorado que incremente los aprendizajes de los alumnos (O'DAY, 2002). Por otra, una política evaluadora de "palos y zanahorias", como dice Darling-Hammond (2001), lleva poco lejos. En tercer lugar, Richard Elmore (2002) ha establecido el "principio de reciprocidad" en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos.

Las tesis que voy a defender en este artículo es, en primer lugar, que una evaluación institucional de los centros debe conjuntar:

(a) dar cuenta de la eficiencia en los recursos como de la eficacia en el logro de resultados; y (b) servir como un proceso de mejora de la propia organización. En segundo lugar, entenderemos la "evaluación institucional" como un proceso y un espacio de confluencia que debiera integrar la evaluación externa, dirigida a la eficacia y la interna o autoevaluación, más orientada a la mejora. La "evaluación institucional" supone un proceso de revisión continuo y concertado por parte de los actores concernidos, para analizar y valorar, en todo o en parte, cómo está siendo realizada la misión educativa de la escuela o de una parte de la misma, con el fin de ir reajustando al contexto, fundamentar la toma de decisiones y rendir cuentas a la sociedad. En este sentido pueden ser complementarias una evaluación externa y una autoevaluación institucional, aún cuando para que este diálogo (NEVO, 1997) pueda tener lugar, es preciso generar antes procesos de autorrevisión. De lo contrario, será poco probable que la evaluación externa pueda incidir significativamente en la mejora interna, siendo percibida como un control.

Sin embargo, en la práctica, hay serios problemas para integrarlas, además de que responden a dos concepciones de las instituciones escolares (organizaciones formales o comunidades a construir socialmente). Primando la "revisión basada en la escuela" (*school based review*), inmersa en un ciclo de mejora interna, hoy se mantiene la necesidad de conjugarla con indicado-

res de eficacia. El asunto será cómo se haga y para qué. Por eso, la metodología e instrumentos a emplear se subordinan a la cuestión previa de *para qué* queremos la evaluación del centro.

DOS GRANDES ORIENTACIONES EN LA EVALUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ESCOLARES

La evaluación de las organizaciones educativas se ha presentado ligada a los movimientos u "olas" que, en torno a la mejora, han recorrido últimamente las políticas e investigación sobre las escuelas que, a su vez, son subsidiarios y expresan modos de concebir las escuelas:

[a] *Eficacia, Rendimiento de cuentas o Calidad*: indicadores o estándares que las escuelas han de conseguir en el aprendizaje de los alumnos. Los movimientos de "escuelas eficaces" (con su incidencia en el "valor añadido" del establecimiento escolar) y el "rendimiento de cuentas basado en estándares" se mueven en esta línea.

[b] *Mejora de la escuela*. Con un enfoque más amplio de la mejora de la educación, pretende generar las condiciones internas de los centros (*autorrevisión*) que promuevan el propio desarrollo de la organización, acentuando la labor de trabajo conjunto.

De este modo, podemos inscribir la evaluación de la acción educativa de los

centros en dos grandes tradiciones (*School Effectiveness* y *School Improvement*): una, más al servicio de la administración educativa, que busca -mediante la eficacia- el control de los resultados; otra, basada en la mejora de los procesos organizativos del profesorado. A su vez, la primera, crecientemente, se está poniendo al servicio de los clientes, proporcionando elementos para la elección de centros (*choice schools*), en una lógica de mercado. La evaluación de las escuelas se encuentra, pues, encallada entre una orientación a la mejora interna o convertirse en un medio de control que, al establecer "ranking" entre los centros, pretende incrementar la calidad, contribuyendo a agravar las desigualdades entre escuelas. Por su parte, la autoevaluación, dentro de una *gestión basada en la escuela*, es un dispositivo para aprender en los procesos de planificación y toma de decisiones, promoviendo el propio desarrollo de la organización. Su punto débil es que exige el compromiso y apropiación de los implicados (BOLÍVAR, 1996).

Se pueden distinguir, entonces, dos grandes tipos de evaluación institucional, dependiendo de quienes y desde qué perspectiva la realizan (BONAMI, 2005): (1) *evaluación externa*: realizada por agentes externos, normalmente con metodología cuantitativa, para ver el grado de implementación del currículum o, más comúnmente, controlar los resultados o rendimientos; y (2) *autoevaluación institucional*: realizada por los que están

trabajando en la institución, con estrategias basadas en la movilización del personal para el desarrollo organizativo de las escuelas. La primera suele regirse por una lógica de fidelidad (en qué grado consiguen los resultados fijados en estándares o competencias), normalmente en términos cuantitativos; mientras que la segunda se dirige preferentemente a autodiagnosticar los elementos disfuncionales y necesidades, como paso previo para la mejora escolar. Como dicen Marchesi; Martín (1999, p.7-8):

En el primer caso, el objetivo de la evaluación es conocer el funcionamiento de los centros docentes para comprobar si cumplen los objetivos establecidos. De esta forma la administración puede detectar los problemas más importantes y adoptar las decisiones que se consideren oportunas. (...) En el otro polo se sitúa el compromiso y el progreso de la escuela, que se basan en la participación voluntaria de los centros, en el compromiso de los profesores y en el acuerdo de la comunidad educativa. Los sistemas habituales que se utilizan son la autoevaluación y la evaluación interna, si bien pueden completarse con algún tipo de evaluación externa.

Cuando se entiende que el centro escolar da lugar a unos resultados determinados, que pueden ser externamente regulados, en este caso la evaluación será más bien técnica que participativa. Se primarán los instrumentos elaborados por expertos, con sus correspondientes variables o indicadores, que permitan situar a unos centros en comparación con otros, o -en

cualquier caso- diagnosticar la mejora producida. De este modo, se pretende evitar los prejuicios propios de la subjetividad de los actores. Desde esta perspectiva, se reprocha al modelo participativo de autoevaluación justo su virtualidad. Desde un enfoque técnico la mejora ha de asentarse sobre la medida "objetiva" de variables (de entrada, proceso y salida).

Como observan Jean-Louis Derouet e Ives Dutercq (1996), no se trata sólo de un enfoque cuantitativo vs. cualitativo, sino que responde a una divergencia epistemológica más fundamental. La evaluación de la eficacia de un centro escolar presupone "que el centro existe como realidad social, y que es lo suficientemente importante como para influir en los resultados de los alumnos". Pero es presuponer demasiado que sea una realidad ya dada, de la que pueda hacerse una foto fija. Frente a este enfoque, la autoevaluación entiende que el centro como unidad social debe ser construida, antes de concluir en sus efectos. Desde esta perspectiva, como un tanto enfáticamente ha dicho Gather Thurler (1994), "la eficacia de un centro no se mide: se construye, se negocia, se practica y se vive".

En definitiva, la doble perspectiva de la evaluación de escuelas responde, en último extremo, a una orientación para evaluar *resultados* y otra, dirigida a la *mejora* interna (DEMAILLY et al., 1998). La primera se ha implementado, principal-

mente, como rendimiento de cuentas o responsabilización. Si bien los servicios públicos deben ser evaluados, también, en los últimos tiempos, a partir de las experiencias inglesa y norteamericana, dicha evaluación se está subordinando a una lógica mercantil. Por su parte, una evaluación orientada hacia la mejora exige o presupone el compromiso de los propios implicados para iniciar un proceso evaluativo como estrategia para incidir sobre la calidad de los procesos y resultados.

Se puede argumentar, contra la lógica gerencialista, que las *evaluaciones* externas de las instituciones escolares son necesarias tanto para asegurar la equidad de los ciudadanos en la educación, acentuada cuando los establecimientos educacionales gocen de un grado mayor de descentralización y autonomía, como para aportar los recursos y apoyos necesarios a aquellas escuelas que no estén ofreciendo un entorno educativo parecido a otros (públicos o privados) o para compensar en la medida de lo posible las desigualdades sociales. Desarrollar y evaluar el currículum de modo autónomo, al depender de cada contexto social, puede conllevar problemas de justicia y equidad (por ejemplo, incremento de diferencias) entre los escuelas o servir a intereses particulares no defendibles con unas mínimas pretensiones de generalizabilidad, que puede corregir una evaluación externa bien empleada.

El asunto es cómo combinar un sistema

de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar esta tensión es difícil, pero -pensamos- ello no puede ser excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Se puede lograr establecer estándares, "sin estandarización", como dice Darling-Hammond, y contamos con realizaciones prácticas en esta línea. Para que una reforma "basada en estándares" pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecerlos y evaluar, pues la mejora es un proceso que exige un apoyo sostenido en el tiempo.

RENDIMIENTO DE CUENTAS Y ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES

Si "accountable", en general, significa ser requerido para "responder" ante alguien (empresa o clientes) de haber cumplido los mandatos o metas encomendadas, en educación ha llegado a extenderse el término *accountability* como "rendimiento de cuentas" o resultados, mediante una evaluación externa de centros y profesorado, normalmente por tests de resultados de los alumnos. Diversos analistas (ADAMS; KIRST, 1999; FIRESTONE, 2003; DARLING-HAMMOND, 2004) distinguen entre sistemas de rendimiento de cuentas burocráticos, legales, profesionales, políticos, morales o de mercado. En su forma más

habitual, suponen evaluar y clasificar los centros educativos, mediante "ranking" basados en los niveles de consecución de los alumnos y otros indicadores, publicar los informes y proporcionar recompensas o sanciones a las escuelas, en función de su mejora a lo largo del tiempo.

Los *estándares* se refieren a los criterios específicos de lo que se espera que los estudiantes aprendan o sean capaces de hacer. Normalmente tienen dos formas de expresión en el currículum:

a) estándares de *contenido u objetivos*, que determinan lo que en cada área o materia deben los alumnos conocer o saber hacer (*content standards*);

b) estándares de rendimiento (*performance standards*), que especifican cómo deberían demostrar su competencia según niveles de aprendizaje esperados, evaluando el grado en que dominan dichos contenidos.

En ambos casos se determinan los criterios e indicadores para medir los niveles del consecución de los estudiantes. Cada estándar debe incluir: categorías de rendimiento, descriptores, ejemplos en cada categoría, y reglas de decisión que orienten a los profesores para determinar cuándo un alumno ha superado cada categoría (LINN, 2000; BAKER; LINN, 2002). Una vez diseñados los currículos, estructurados en torno a los estándares e indicadores de rendimiento, la *enseñanza basada en estándares* se diri-

ge a lo que los alumnos deben aprender en clase para su dominio. Para ello los profesores deben tener una idea clara de lo que significa cada estándar, de cómo es evaluado, y de cómo guiar al alumno para conseguir su dominio.

En la tradición europea, sin embargo, se prefiere hablar mejor de "*competencias*" como capacidad de los alumnos de movilizar recursos (saberes, capacidades y otros) para actuar eficientemente en un tipo de contexto, que se revela por una actividad compleja puesta en obra en un tipo de contexto particular con un cierto grado de maestría (PERRENOUD, 2003). Así, Eurydice (2000) ha publicado un amplio informe donde se analizan las competencias claves en la enseñanza general obligatoria o, más ampliamente, el proyecto DeSeCo de la OCDE sobre definición y selección de competencias clave (RYCHEN; SALGANIK, 2004). Si en otros tiempos estaba reservada al ámbito de la formación profesional, actualmente los distintos gobiernos están definiendo dichas competencias básicas en cada nivel de la escolaridad, para su evaluación posterior, como medio para garantizar una educación de calidad para todos.

Desde hace décadas, los teóricos de la organización escolar han descrito que las escuelas son organizaciones "débilmente acopladas", por lo que el trabajo técnico de la escuela (enseñanza y aprendizaje) está sólo débilmente ligado a las estructuras administrativas. Cada profesor desarrolla

de modo aislado su trabajo en el espacio sagrado de su clase, al tiempo que la propia autonomía profesional, impiden - en gran medida - el cambio de las prácticas docentes que puedan promover las administraciones educativas desde instancias externas. Recuerda Elmore (2000, p.5-6) que la débil articulación significa que

El "núcleo técnico" de la educación -las decisiones detalladas sobre qué enseñar en un tiempo dado, cómo enseñarlo, qué aprendizajes esperar de los alumnos, cómo agruparlos en las aulas para enseñarles, qué se les debería exigir para que demuestren sus conocimientos y, sobre todo, cómo debería evaluarse su aprendizaje - reside en las aulas individuales, no en la organización que las envuelve.

Como resultado, el núcleo de la enseñanza es extremadamente resistente a la influencia externas para cambiar. La reforma basada en estándares pretende atacar este punto: presionar desde fuera en formas que afecten a lo que cada uno enseña en su aula y conjuntamente en el centro, forzando a mejorar la práctica educativa. Los profesores deben, pues, esforzarse en el aula para conseguir las metas fijadas a nivel estatal en los alumnos, dando cuenta de ello a nivel de centro. Cada centro tiene autonomía para desarrollar el currículum, pero -mediante el rendimiento de cuentas del centro (*accountability*)- deberá preocuparse por conseguir los estándares establecidos. Es el nuevo modo (re)centralizador de presionar políticamente, determinando los que los

estudiantes deben aprender y dominar, sujeto a evaluación externa. De este modo, las presiones para incrementar los resultados se han convertido actualmente en la principal avenida para la reforma educativa.

CRÍTICAS Y ALTERNATIVAS A LAS EVALUACIONES EXTERNAS POR ESTÁNDARES

Las evaluaciones por rendimiento son ampliamente discutibles, dado que, a pesar de las precauciones, tratan a todos los centros educativos por igual, al margen de la extracción social de su alumnado. En particular, las escuelas con bajo rendimiento, que son las que nos deben primariamente importar, no mejoraran por clasificarlas como de bajo nivel, justamente porque carecen de capacidades para hacerlo mejor y, además, porque llegar a niveles aceptables será fruto de un proceso (largo) de desarrollo. Por eso, pretender superar el "gap" entre evaluación y mejora, sólo puede provenir de que el profesorado y los centros tengan las capacidades oportunas; por lo que más que evaluar el rendimiento de los centros, prioritariamente se deberá invertir en los recursos del centro escolar (entre los que se encuentra, en primer lugar, la capacitación profesional de su profesorado). La construcción de capacidades es, pues, la "missing piece" de la reforma basada en estándares. Como titulábamos un trabajo nuestro anterior, al hilo de un comentario al texto de Elmore

(2002), "si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas" (BOLÍVAR, 2003b).

Una evaluación de centros, como estrategia de reforma basada en estándares, es insuficiente por sí sola. En estos casos, argumentan Leithwood y Earl (2000), aparte de no ser ética, distrae a los estudiantes del mejor aprendizaje y a los profesores de la mejor enseñanza, para concentrar a ambos en lo que piden en las pruebas. Si bien puede ser un primer paso, paralelamente se requiere desarrollar procesos de mejora que posibiliten que los centros puedan responder a los estándares establecidos. Por sí misma no crea incentivos de mejora, es más -"culpabilizando a las víctimas" por el fracaso- puede incrementar la desmoralización del profesorado que trabaja en aquellos centros, clasificados bajos. A lo sumo, suele provocar una subordinación de la enseñanza ("enseñar para el examen: *teach to the test*") a los estándares determinados y medidos en las evaluaciones externas.

El rendimiento de cuentas tiene una deficiente teoría de la acción, que no se corresponde con lo que sabemos sobre cómo promover la mejora. En efecto, proporcionar evidencias del rendimiento de los alumnos, unido con recompensas y castigos por altos o bajos rendimientos, no estimulará a las escuelas y a los sistemas escolares a centrarse en hacer lo que sea necesario para mejorar el aprendizaje. Tres problemas, al menos, hay aquí

(ELMORE, 2002): los centros no suelen saber lo correcto que hay que hacer para mejorar, para lo que se requiere capacitarlos; en segundo lugar, no hay teoría psicológica que apoye que la motivación para hacerlo mejor provenga de sanciones y premios; en tercer lugar, en el caso de los centros peor situados no se les puede exigir que consigan, de pronto, niveles superiores, pues la mejora es un proceso de desarrollo que procede por estadios, no algo lineal.

El argumento de que la introducción de mecanismos competitivos por la evaluación por estándares inducirá a proveer una mayor calidad en la educación no tiene una confirmación empírica general. En muchos casos su fin es la publicación de los resultados, sin adoptar las medidas subsiguientes oportunas. Siendo insuficiente la investigación, por ejemplo, en Nueva Zelanda la competencia, tal como la perciben los profesores, ha generado efectos negativos sobre la calidad del aprendizaje de los estudiantes y en otros aspectos de la escuela (LADD; FISKE, 2003). Por su parte Hargreaves (2003, p.100) muestra, al describir escuelas (Nueva York, Ontario) sometidas a la *reforma basada en estándares*, cómo en la vida de los centros éstos han degenerado en una estandarización, que premia a los mejores y degrada o culpabiliza a los centros situados en zonas marginales:

[...] es irrelevante para las escuelas que obtienen mejores resultados, a la vez que aumenta la exclusión de aquellos centros

y estudiantes que obtienen peores resultados, que encuentran los estándares desesperadamente fuera de su alcance.

En esta situación, se reclama, rediseñar los sistemas de rendimiento de cuentas (FURHMAN, 2003; FURHMAN; ELMORE, 2004) en modos que hagan frente (y resuelvan) los problemas planteados. No ya sólo que tengan que satisfacer -a su vez- determinadas condiciones o estándares (BAKER; LINN, 2002) para conseguir una validez interna y social, sino en los propios usos que se les están dando (SIROTNIK 2004, SPILLANE, 2004). Richard Elmore (2002) establece el "principio de reciprocidad" en el rendimiento de cuentas, consistente en que las exigencias de consecución de estándares tienen, recíprocamente (*quid pro quo*), que corresponderse con la capacitación para lograrlos. Establecer un control de niveles de consecución exige, del otro lado, poner los medios, recursos e incentivos que hagan posible la mejora. Por eso, la presión actual por la "accountability", situada en sus justos términos, como hace Elmore (2002, p.5), exige que el sistema educativo proporcione la capacidad necesaria para responder a dichas demandas:

A fin de que la gente en las escuelas pueda responder a las presiones externas para el rendimiento de cuentas (*accountability*), tienen que aprender a hacer su trabajo de modo diferente y a reconstruir la organización de las escuelas de otros modos distintos de hacer el trabajo. Si el público y los políticos quieren incrementar la

atención sobre la calidad académica y resultados, el *quid pro quo* es invertir en el conocimiento y las destrezas necesarias para producirlo. Si los educadores quieren legitimidad, propósitos y credibilidad para su trabajo, el *quid pro quo* es aprender a hacer de modo diferente su trabajo y aceptar un nuevo modelo de rendimiento de cuentas.

Hace ya unos años, de modo similar, David Nevo (1997, p.192) estableció el principio de que

[...] nadie tiene autoridad para evaluar si no está preparado para compartir la responsabilidad de las consecuencias de su evaluación, ni nadie debería utilizar la evaluación si no es parte de la misma.

Este gran principio, en términos prácticos, se opone a que se hagan evaluaciones externas si, paralelamente, no se hacen responsables de aportar los medios y capacidades para afrontar los resultados. La responsabilidad recíproca de Elmore tiene su expresión aquí como un diálogo clarificador y constructivo entre las distintas partes implicadas en la mejora de los centros docentes. La evaluación de centros requiere, paralelamente, desarrollar procesos de mejora que capaciten a los centros para responder a los estándares establecidos.

Una política de reforma basada en estándares no se sostiene, pues, si no conlleva crear capacidades en los centros (MASSELL, 2000). Tal como están diseñados los centros, dice Elmore (2002), no están preparados para responder a las

presiones de rendimiento por estándares y rendimiento de cuentas, por lo que -si no se actúa con otras medidas- puede poner en peligro el futuro de la educación pública. En efecto, para responder a dichas presiones, las escuelas deben comprometerse en un procesos sistemáticos de mejora continua de la práctica educativa, para poner el foco en los aprendizajes de los alumnos. Al entender que la unidad de evaluación es la escuela, se está presuponiendo que todos los individuos actúan de modo conjunto y que la publicación de rendimiento de cuentas motivará, en igual medida, a todo el colectivo. Pero las escuelas son, ahora mismo, colecciones de individuos.

Como hemos defendido recientemente (BOLÍVAR, 2004), si bien la evaluación de escuelas por estándares puede ser un medio para garantizar el "derecho de aprender" de todos (DARLING-HAMMOND, 2001), para que así fuera debe cumplir un conjunto de condiciones: a) versar sobre contenidos y capacidades entendidas en sentido amplio, no limitadas a conocimientos en matemáticas o lengua; b) tener en cuenta el contexto de cada escuela ("estándares sin estandarización"); c) en lugar de orientarse a clasificar escuelas para provocar la competencia o dar criterios de elección a las familias, hacer un diagnóstico para apoyar a aquellos que no los consiguen; d) seguir el principio de reciprocidad: a los niveles de exigencia se deben, paralelamente, poner los medios

(humanos, materiales y actuaciones sociales) que les permitan conseguirlos.

Mientras se rediseñan las escuelas y la labor docente para que obtengan mejores resultados, quedan dos prácticas directas de mejora: incidir en los modos como los profesores enseñan y los alumnos aprenden, así como crear comunidades profesionales de aprendizaje. La primera es, al fin y al cabo, el núcleo del trabajo docente. Es verdad que deba ser rodeada por otros círculos que lo apoyen, pero de poco valdrá si, al final, no tiene su impacto en lo que se hace en el aula. La segunda alternativa al individualismo de la política competitiva intercentros por alcanzar estándares de rendimiento o conseguir clientes es crear comunidad profesional de docentes que trabajan conjuntamente, lo que exige unas condiciones organizativas y laborales que refuercen las oportunidades para aprender unos de otros.

Una concepción ampliada del rendimiento de cuentas nos lleva a qué acciones puedan dar lugar a una mayor calidad e incrementar los niveles de aprendizaje de los alumnos. En lugar, pues, de usar los resultados de la evaluación por estándares para castigar a centros, alumnos o profesorado, se emplean como un índice de a dónde hay que apoyar justamente para que todos los alumnos puedan conseguir dichos estándares. En igual medida conviene dirigirse a los cambios organizativos que posibiliten un

mayor aprendizaje del profesorado y de los estudiantes. Un rendimiento de cuentas genuino, pues, ocurre cuando hay formas establecidas para proveer una mejor educación, al tiempo que modos de intervención en aquellos casos en que no sucede. Los datos de evaluación de centros son, sin duda, necesarios, en la medida que proporcionan información tanto de lo que están consiguiendo los alumnos y de cómo la escuela lo está sirviendo. Pero los datos son sólo parte de un proceso que debiera ser más global. Quedarse sólo en ellos no sería un rendimiento de cuentas recíproco. La política educativa no evaluación de centros no puede comenzar y acabar con los test. Al contrario, los resultados han de ser puntos de partida para la toma de decisiones.

El rendimiento de cuentas por evaluación de resultados de los centros si bien puede ser una vía para provocar la mejora, actualmente -como se ha visto- es un terreno "minado", sujeto a múltiples peligros. Si su no existencia es un remedio peor que la enfermedad, hay que exigir que los centros no pueden ser responsables hasta tanto no tengan, además de medios y recursos, capacidad organizativa, para hacerlo. Mientras tanto, es mejor -como llevamos tiempo haciendo- primar una concepción y práctica de la autoevaluación para la mejora interna, lo que no puede suponer renunciar a ver sus dificultades e insuficiencias.

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Entendemos la autoevaluación como un proceso iniciado en el centro escolar, llevado a cabo por el profesorado y personal de la escuela, en el que se examina y diagnostica, recogiendo de modo sistemático información, el estado de la escuela (puntos fuertes y necesidades), con el propósito de encontrar respuestas a problemas de la escuela y a sus posibilidades de mejora. Una autoevaluación institucional, como desarrollo organizativo, se orienta y cifra más en el diagnóstico de la situación e identificación de necesidades que en una fase final del proceso. En función de una problemática, dentro de un proyecto de escuela, los actores se movilizan para diagnosticarla, encontrar recursos y formación que contribuyan a su resolución, en especial la mejora de la calidad de la educación ofrecida.

Dentro de una estrategia de mejora se intenta un cambio sistemático de los procesos internos de la escuela en orden a incrementar los resultados y la acción educativa. Es una oportunidad para reconstruir sus modos de ver sobre lo que está ocurriendo en las instituciones escolares y, como tal, uno de los modos privilegiados para incrementar el desarrollo profesional y, consecuentemente, la capacidad de la escuela para cambiar (GAIRÍN, 2002). De ahí que haya sido empleado y propuesto por casi todas las tradiciones de mejora, aun cuando tengan distintos signo ideológico: organizaciones

que aprenden, calidad de gestión, investigación-acción, mejora de la escuela, desarrollo organizacional etc.

Los propósitos de una autoevaluación son conjuntamente: (a) mejorar la *capacidad de la organización* (relaciones sociales entre los miembros, clima y cultura organizativa, capacidad de respuesta frente a presiones externas o demandas internas); y (b) *mejorar la enseñanza y el aprendizaje* (desarrollo y competencia profesional del profesorado, eficacia de la escuela, incremento del aprendizaje de los alumnos). Esto exige tanto unas asunciones de partida como de unas estrategias para llevarla a cabo (KYRIAKIDES; CAMPBELL, 2004).

Son condiciones necesarias para la autoevaluación ir configurando el establecimiento escolar como una organización que aprende o comunidad profesional, que incluye -entre otros- estos componentes: a) *normas y valores compartidos* en torno a los propósitos de la escuela; b) centrada que el *aprendizaje de los estudiantes* y en el desarrollo profesional del profesorado; c) *oportunidades para compartir la práctica*, por lo que ésta deja de ser privada con oportunidades para trabajar en grupo; d) compromiso por obtener *evidencias empíricas* sobre el estado de la escuela, para hacerla más efectiva; e) *relaciones cooperativas* que posibiliten tanto un apoyo mutuo como un aprendizaje de la organización; f) *toma de*

decisiones consensuadas, por lo que el poder y el liderazgo está distribuido entre los miembros. Dado que los centros escolares -en general- no son organizaciones que aprenden, ni están vertebrados como comunidades profesionales, es algo a construir (BOLÍVAR, 2000).

Después de la constatación en los setenta del fracaso a nivel local de las reformas gerenciadas desde fuera, la *escuela como organización* se constituye en la unidad primaria del cambio y, dentro de este marco, la autoevaluación el motor del desarrollo y la mejora. Desde estas coordenadas la mejora de los aprendizajes de los alumnos, que es la misión última que justifica la experiencia escolar, se hace depender de la labor conjunta de toda la escuela. Por eso, la autoevaluación institucional está inscrita en un proceso más amplio de reconstrucción cultural de la escuela y de los modos de trabajar de los profesores. Para no reducirla a una cuestión técnica, requiere planificar conjuntamente acciones de desarrollo de la escuela, en las que hay que legitimar, justificar y consensuar las opciones de mejora que se van a tomar. Como proceso de trabajo colegiado, es necesario *planificar la autoevaluación*, es decir consensuar y entenderse sobre el plan de trabajo que se va a seguir (tiempos, espacios, responsabilidades).

Una autoevaluación requiere generar condiciones internas que incrementen la capacidad del establecimiento educativo

para desarrollar iniciativas de mejora, sin renunciar a apoyos externos. En primer lugar, la literatura sobre las experiencias de autoevaluación señala (KYRIAKIDES; CAMPBELL, 2004) que es preciso, en primer lugar, *establecer un consenso y clarificar* para qué se quiere entrar en un proceso de autorrevisión y mejora, al tiempo que crear un clima de colaboración, constituyendo una *comunidad profesional de aprendizaje*. No puede iniciarse un proceso de autoevaluación, con garantías de éxito, si la mayor parte del profesorado, liderado por del equipo directivo, no está comprometido en la mejora de la escuela. A la vez, para las dificultades que puedan presentarse, se precisa del apoyo de asesores u otros agentes del cambio.

La escuela debe tener un *marco* para la mejora, compuesto por algunos de estos elementos: tener un *foco claro y unificado* para su trabajo de mejora; recoger y contar con datos sobre los niveles de consecución, centrarse en las estrategias de enseñanza más adecuadas para satisfacer las necesidades diversas del alumnado. De acuerdo con las lecciones aprendidas, se precisa un enfoque sistemático en la recogida y análisis de información, una planificación abierta y evolutiva, con la participación de todos los implicados. Sin una visión compartida del futuro de la escuela, un liderazgo transformativo y grupos de apoyo interno y externo, no es fácil que prosperen las iniciativas de mejora.

Iniciar el "viaje de la mejora escolar", por recoger la metáfora de Ainscow, Hopkins *et al* (2001), conlleva recorrer una serie de pasos, variables según las diversas experiencias o enfoques, pero que -en conjunto- constan de: partir de diagnos-

ticar dónde estamos ahora, una visión de a dónde quisiéramos estar o llegar, planificar un curso de acción y qué se deba hacer para conseguirlo, y -finalmente- en una perspectiva estratégica a largo plazo, a dónde iremos después (Quadro 1).

QUADRO 1: Fases del viaje de la mejora escolar

Fases del viaje de la mejora escolar	Tareas clave
¿Dónde estamos ahora?, ¿cómo de bien lo estamos haciendo? ¿Cómo lo conocemos?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Diagnóstico organizacional: puntos fuerte y necesitados de mejora</i> - <i>Recogida y análisis de datos</i> - <i>Identificar áreas con logros y necesitadas de mejora</i>
¿Dónde quisiéramos estar?, ¿cómo de bien quisiéramos estar?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Debatir la "visión" de la escuela</i> - <i>Identificar prioridades de mejora</i>
¿Cómo llegaremos hasta allí?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Planificar las acciones de mejora</i> - <i>Medios y recursos (internos y externos)</i> - <i>Acciones a desarrollar</i>
¿Qué debemos hacer para conseguirlo? Hacer que suceda	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mantener vivo el impulso del proyecto</i> - <i>Revisar frecuentemente el progreso conseguido</i>
¿A dónde iremos después?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Pasar de un ciclo de mejora a otro</i> - <i>Establecer una estructura que, de modo sostenido, facilite los procesos de mejora</i>

La autoevaluación, como revisión interna basada en la escuela, está inmersa en el proceso de desarrollo de la organización, como actitud permanente del grupo o institución por supervisar y valorar lo que se está haciendo. Una primera fase de autorrevisión es el *diagnóstico organizativo inicial* del establecimiento (detectar puntos fuertes y necesidades o puntos susceptibles de mejora) que, una vez sea compartido por el grupo, debe inducir a establecer planes para la acción. La autoevaluación va inmersa en "espiral" en el propio proceso de desarrollo (evaluación *como mejora*), donde se va revisando y recogiendo información colegiadamente sobre la

puesta en marcha de los planes de acción, qué va pasando, de qué forma y por qué, identificando problemas y necesidades, revisando y planificando sucesivamente lo que se ha hecho o se debiera/acuerda hacer.

La recogida sistemática de datos y su análisis no tiene otro sentido que emplearla para la mejora del centro. Por eso, el diagnóstico pretende formarse una imagen válida de las necesidades y problemas de una escuela como organización como base para la acción. Una de las condiciones, para que así pueda suceder, es que todos los datos recogidos y procedentes de diversas fuentes sean exa-

minados y analizados por la propia escuela. En otro lugar (BOLÍVAR, 2003a) hemos expuesto un modelo de proceso, en que de la *revisión y diagnóstico del estado actual del funcionamiento del centro escolar*, se emprenden acciones de mejora en aquellos aspectos que se consideren prioritarios. En este marco de trabajo, como forma habitual de trabajo, se parte consensuando un "mapa" de logros y necesidades, fruto del autodiagnóstico o "chequeo" de la situación del centro, en un compromiso por revisar, concretar y sistematizar nuestras ideas educativas, de modo continuo y en espiral, en un plan de acción. Se trata de un esfuerzo por sistematizar y concretar nuestras ideas educativas en un plan de acción. Como tal requiere el compromiso de todos o una mayoría de los miembros para analizar reflexiva y cooperativamente donde se está, por qué y cómo se ha llegado, valorar los logros y necesidades y determinar qué cosas podemos ir haciendo mejor dentro de lo posible: ¿cómo van las cosas en el centro?, ¿qué va funcionando aceptablemente?, ¿qué cosas necesitarían mejora? ¿estamos haciendo lo que querríamos hacer? etc.

Determinado y consensuado un ámbito de mejora (contenido) se pasaría a movilizar recursos (internos y/o externos) que contribuyan a su resolución, en una búsqueda de soluciones (ideas, métodos o recursos materiales). Normalmente para que una escuela o un grupo de profesores sea capaz de hacer frente a sus ámbitos de mejora, y -sobre todo- para que su

fundamentación sea relevante y legítima, deben verse potenciados por nuevos marcos o ideas pedagógicas, formas de trabajo, etc. La elaboración de planes pedagógicos para la acción supone planificar conjuntamente tanto (a) los procesos de trabajo conjunto que se van a hacer durante la puesta en práctica, como (b) los aspectos de enseñanza-aprendizaje con el alumnado en los que se van a focalizar. Esta planificación se entiende como un proceso que se sitúa en la reconstrucción de la acción desde su pasado (qué se ha hecho hasta ahora), presente (qué se hace actualmente) y futuro (qué se va a hacer) por parte de los profesores; y que, a su vez, debe quedar abierto a otros desarrollos subsiguientes: puesta en práctica, seguimiento y evaluación, toma de decisiones encaminadas a su progresiva institucionalización.

Finalmente, la autoevaluación no puede quedar como la tarea de un año, sino como un dispositivo de la capacidad para el cambio que el establecimiento escolar ha adquirido; por lo que para que se mantengan y sea sostenible se requiere los apoyos, incentivos y capacidades a lo largo del tiempo.

¿QUÉ HA DADO DE SÍ LA AUTOEVALUACIÓN?

La autoevaluación no está exenta de problemas, ni es una panacea. En primer lugar, es una expectativa poco realista creer que va a institucionalizarse en la

mayoría de las escuelas, provocando por sí misma una mejora institucional de la acción educativa. Calhoun; Joyce (1998, p. 1293) calculaban que

[...] sólo sobre un diez por ciento de las escuelas han tenido capacidad para generar iniciativas que hayan cambiado sustantivamente las dimensiones curricular, instructiva y tecnológica de la escuela.

El sistema escolar en su conjunto se caracteriza por una débil autoevaluación institucional, con escasos centros que cuenten con procesos sistemáticos de dar cuenta de lo que hacen como base de una mejora sostenida. Por su parte, Meuret; Morlat-Aubriet (2001, 2003), en una evaluación de lo que han dado de sí los procesos de autoevaluación en 100 centros escolares europeos, dentro de un Proyecto piloto sobre mejora de la calidad de la enseñanza escolar, señalan que si bien todos los centros y profesorado prefieren la autoevaluación a la evaluación externa, a la hora de valorar los efectos sólo la mitad reconoce que -de hecho- ha mejorado la enseñanza.

Estamos en un momento de *reconceptualización crítica* de lo que ha dado de sí el movimiento de mejora, donde se inscribe una de las tradiciones más relevantes de la autoevaluación (*School Based Review*). Esto ha motivado -por una parte- el acercamiento, cuando no conjunción, con la orientación de "eficacia escolar", eso sí debidamente reformulada por la propia "mejora"; por

otra, a poner en primer plano el incremento de los niveles de aprendizaje de los alumnos o el "valor añadido" proporcionado por el centro. Así de la *School Based Review*, como estrategia identificadora del movimiento *School Improvement*, dice ahora Hopkins (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997) que, si bien ha servido para que la escuela identificase prioridades para un desarrollo futuro, su repercusión en la eficacia escolar ha sido muy limitada, al no entrar en cómo implementar el desarrollo de cambios selectivos en un período dado de tiempo.

A mitad de los noventa comienzan crecientes síntomas de que dicha labor conjunta no está incidiendo -como se esperaba- suficientemente en el aprendizaje de los alumnos. Las iniciativas desde la propia escuela no son, en cualquier caso, una panacea. Si ya no se puede, definitivamente, confiar en iniciativas centrales, tampoco las "bottom-up", por sí mismas, nos llevan lejos. Es mejor, se dice ahora, dentro de lo que ha dado en llamarse "tercera ola" centrarse en aquellas variables *próximas al aula*, que son las que pueden conducir a la implementación efectiva, pues -en último extremo- es "lo que los profesores hacen en clase lo que marca la diferencia en los resultados de aprendizaje de los alumnos" (HARRIS; HOPKINS, 1999, p. 258).

Así, un tanto radicalmente, Hopkins (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997, p.89) señala que todas las estrategias a nivel de escuela empleadas deben ser

sometidas a la pregunta crucial: "¿qué relación existe entre estas estrategias y los resultados de los alumnos?"; para responder que, si bien pueden ser condiciones necesarias o crear un contexto para mejorar el currículum o la enseñanza, no son suficientes, pues "por sí solas tienen poco impacto directo en el progreso de los alumnos". Para que esto último suceda, deben integrarse o generar modificaciones específicas del currículum o de la enseñanza, señala. En esta dirección concluye, de cara al futuro,

[...] la segunda sugerencia es volver a centrar la discusión sobre la innovación y la reforma en los resultados de los alumnos. Si no se hace esto, todo el debate sobre el cambio educativo, la mejora de la escuela y la igualdad social seguirá siendo ideológico, semántico e inútil (HOPKINS; LAGERWEIJ, 1997, p.100).

Es un tanto fuerte y discutible, pudiendo pensar si está cediendo a lo que es la política neoliberal en su país y retomando aires gerencialistas, antes abandonados.

Así pues, numerosas evidencias sugieren que el control por la escuela del proceso de cambio no necesariamente afecta o ha tenido el deseable impacto en los niveles de consecución de los alumnos ni en la calidad educativa ofrecida. Muchas veces quedan empantanados, eluden cambios sustantivos en el plano didáctico o sólo modifican las estructuras de gobierno y modos de trabajo. Maximizar la mezcla productiva entre responsabilidad y rendimiento de cuentas con el desarrollo

e iniciativas de abajo parece ser clave. Como señala Darling-Hammond (2001, p.289) es necesario, en esta tercera ola,

[...] desarrollar políticas que mantengan el frágil equilibrio entre los estándares externos que estimulen la mejora y la autonomía escolar que constituya el motor del cambio interno.

Cuando lo que está en juego es garantizar el derecho de aprender de todos los alumnos, no puede ser dejado a lo que cada centro determine, aún cuando sin su compromiso e implicación se irá poco lejos.

Además, desde otra perspectiva, en los últimos años, con motivo de propuestas de "gestión basada en la escuela" y reestructuración escolar, nos hemos vuelto más críticos con la autorrevisión basada en la escuela. Desde una filosofía de la sospecha, se ha cuestionado si la idea de la escuela como unidad de cambio, con unos procesos autoevaluativos, no fuera sino una nueva "tecnología del yo", que transfiere al propio centro el control que antes era ejercido - con escasos resultados- externamente. La autorrevisión sería un modo sutil de interiorizar el control externo. El asesor o consultor externo ejercería el papel de moralista/psiquiatra que trata de encauzar al orden razonable a la organización.

La evaluación de los centros deberá conjuntar una dimensión orientada a un diagnóstico de *resultados* con el propósito de que -a su vez- pueda servir para

promover procesos de *mejora interna*. Por eso, las consecuencias de un proceso de evaluación, bien situado y realizado, son - en primer lugar- la mejora; en segundo, rendir cuentas de la labor desarrollada y rendimientos alcanzados, y -más ampliamente- proporcionar información al personal de la escuela y a la sociedad. Como señala David Nevo (1998, p.90), una evaluación debe ser constructiva y útil,

[...] si bien la idea de que la evaluación formativa es una alternativa a la evaluación sumativa puede ser un pretexto para rehuir las exigencias de responsabilización. [...] una evaluación también debería ayudar a la escuela a demostrar sus méritos ante las autoridades educativas, los padres y el público en general.

Otras consecuencias colaterales, no por ello menos relevantes, son: contribuir a generar una *cultura de evaluación* tanto en los modos y procesos de llevarla a cabo como en ir asumiendo la responsabilidad de los resultados ante la sociedad, ir perfeccionando y apropiando los instrumentos de evaluación etc. Orientada a la mejora interna, es un medio para capacitar al propio centro para hacer sus opciones de mejora, construyendo condiciones y procesos que permitan innovar y ser expresión de su autonomía.

CONJUGAR FORMAS DE EVALUACIÓN PARA LA MEJORA: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Si bien cabe justificar la legitimidad, e incluso necesidad, de una evaluación externa de los centros escolares y del sis-

tema educativo, como obligación de dar cuenta de en qué grado funciona como servicio público, como ya hemos señalado, hay razonables dudas sobre cómo estos informes de evaluación puedan contribuir a una mejora interna de los centros, a menos que vayan acompañados de un conjunto de condiciones y procesos. Se plantea, entonces, la necesidad de conjugar una evaluación externa con una autoevaluación. Joan Mateo (2000, p.176) propone entender la *evaluación institucional* como integración de perspectivas:

La evaluación interna constituye una estrategia de autorregulación absolutamente necesaria para la generación de compromiso entre el centro y su propia búsqueda de calidad y es un elemento clave de desarrollo institucional; sin embargo, precisa del enfoque externo, no tan sólo porque le confiere credibilidad al someter a constrate el interno, sino también porque lo retroalimenta con nueva información evaluativa obtenida por otros medios, le somete a un análisis más diverso y plural y evita en definitiva la pérdida de referentes que lo conduzcan a una exagerada subjetividad. Por su parte, la evaluación externa necesita ser substanciada desde la interna, ésta le aporta significado a sus procesos y evita su desarraigo. La evaluación institucional trata de conjugar ambas perspectivas y aunarlas en un objetivo común: la gestión eficaz y eficiente de la calidad educativa en el marco globalizador e integrador de la institución.

Así, la necesidad para un centro público de dar cuenta de sus propios resultados se combina con *rendirse* cuenta de sus

propios avances, para tomar medidas a nivel local. La mirada externa con la propia percepción interna. De hecho, las dos formas no se excluyen, al contrario puede (y, quizás, deben) ser complementarias. El problema sigue siendo, como matrimonio mal avenido, cuál (evaluación externa/interna) deba tener prioridad, cómo compatibilizar ambas, y de qué modo una no ahogue o anule a la otra.

Por eso, el verdadero asunto es cómo (en qué condiciones) pueden de modo realista llegar a ser compatibles e incluso potenciarse mutuamente; porque, "en el estado actual de la evaluación de centros en Europa, es menos la complementariedad de estos modelos cuanto su concurrencia lo que suele importar" (MEURET; MORLAIX-AUBRIET, 2001), lo que suele conllevar más a un enfrentamiento que a una complementariedad.

El dilema es cómo combinar un sistema de rendimiento de cuentas externo, que inevitablemente tiende a una uniformidad (y, por tanto, que todas las escuelas deben alcanzar los mismos niveles de consecución de sus alumnos), con la variabilidad y particularidad de cada escuela. Superar esta tensión es difícil, sin que ello sea excusa para rechazar cualquier tipo de evaluación externa. Lograr establecer estándares "sin estandarización", como dice Darling-Hammond, es un reto. Para que una reforma "basada en estándares" pueda contribuir a la mejora, no puede limitarse a establecerlos y evaluar posteriormente su consecución, pues la

mejora es un proceso que exige un apoyo sostenido en el tiempo. Además, recíprocamente exige proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. Por último, un "nuevo" sistema de rendimiento de cuentas debe tender a ser flexible, empleando una variedad de tipos de información.

El asunto, como siempre, dependerá de cómo se lleve a cabo dicho control y los recursos dispuestos para la mejora. Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de serias exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna. El tema es cómo establecer estándares (y la correspondiente evaluación) que definan niveles de consecución deseables (ELMORE; ROTHMAN, 1999; MASSELL, 2000), según cada contexto (sin estandarización), y una evaluación periódica que asegure una educación de calidad para todos y, al tiempo, proporcione los medios considerados necesarios para conseguirlo.

David Nevo (1997), en un excelente libro sobre la "evaluación basada en la escuela" entiende que ésta no tiene por qué oponerse a "evaluación externa", es más -para mutuo enriquecimiento- deben ser complementarias. Cada una puede tener ventajas para ciertos propósitos: evaluación interna para una evaluación formativa y para proveer *feedback* para la mejora, y la externa para una evaluación sumativa, proporcionando información

sobre rendimiento de cuentas o resultados de unos centros, comparados con otros. La propia evaluación externa puede verse favorecida en su realización cuando se apoya en los informes previos realizados en el seno de un proceso de autoevaluación. Todo ello a condición de dejar de usar la evaluación como una "fuente de coacción e intimidación, y empezar a utilizarla como la base del diálogo entre centros, profesores y directores, y el resto del sistema educativo y de la sociedad en general".

Un centro escolar que no cuenta con ningún mecanismo interno para su autorrevisión, tendrá dificultades para sacar partido, en un diálogo constructivo, a cualquier informe de evaluación externa. Así, ha sucedido en España (Plan EVA del Ministerio de 1994-97), al no haber sabido para qué se quería la evaluación institucional, ni cuáles eran las prioridades (generar una cultura evaluativa en los centros e iniciar procesos internos de revisión). Si una evaluación externa quiere, como decía el objetivo general del Plan EVA, impulsar la autoevaluación de los centros con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte y no se preocupa por crear los procesos necesarios está abocada a fracasar.

En estos casos cualquier evaluación externa engendrará actitudes defensivas y será percibida como un intento de controlar el funcionamiento del centro y un atentado contra la autonomía profesional, lo que en nada contribuye a la mejora.

Por eso, señala Nevo (1997), los que estén interesados en la evaluación sumativa externa deberían animar a los centros a desarrollar mecanismos de evaluación interna, no para sustituirla sino para hacerla más eficaz. Normalmente la autoevaluación institucional es una condición prioritaria para que una evaluación externa contribuya a la mejora interna, al contar con procesos para sacar partido a los informes de evaluación. Como señala David Nevo (1997, p.167), "si la evaluación de un centro es interna y externa a la vez, se convierte en un diálogo para la mejora, en vez de en acusaciones externas y defensiva interna" De modo similar defiende Elmore (2002) que el rendimiento de cuentas interno debe preceder al externo y es una precondition para los procesos de mejora.

El evaluador externo puede adoptar la posición de mediador, "amigo crítico", agente de cambio y dinamizador, etc., es decir, se guía por un conjunto de valores que pretenden ser educativos, en lugar de instrumentales, para los implicados, contribuyendo a hacer explícito un dibujo más claro de la institución y de lo que significa su trabajo en el conjunto más amplio de las prácticas sociales (MACBEATH, 1999), como primer paso para la reflexión conjunta sobre lo que se hace, se debería hacer o sería legítimo lograr.

En fin, como señalaba en otro trabajo (BOLÍVAR, 2003b), continúa siendo un imperativo asegurar las oportunidades educativas para aprender de todos los

alumnos, como ciudadanos, a recibir y alcanzar unos niveles educativos formalmente equitativos. La cuestión, inveterada, es cómo hacerlo en formas que contribuyan a mejorar los centros o aulas que consiguen bajos niveles en sus alumnos. Esta evaluación por resultados, en cualquier caso, no puede buscar la homogeneidad en una sociedad desigual, sino la equidad (BOLÍVAR, 2005). Para ello, estimo, precisamos contar con algún tipo de dispositivos (externos, además de internos) que garanticen la equidad de los alumnos (de "todos" los alumnos) en el derecho a aprender. Esto un sistema educativo no puede garantizarlo, si no se fijan unas metas o niveles a alcanzar (en un currículum común o "básico") y se evalúa su grado de consecución en los centros. Por supuesto, como ya hemos resaltado, de nada vale contar con dichos dispositivos (mejores o peores) si, paralelamente, no se tienen preparados los apoyos oportunos. En este segundo caso, hay que oponerse a cualquier medida de control, por buena o justificable que sea.

Por eso, un factor crítico del éxito es la adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna. En línea con la excelente posición y argumentación de Sirotnik (2004), podemos asentar estos principios de partida: la educación pública juega un papel de primer orden en la configuración de la ciudadanía, cuya función debe ser desarrollar las máximas posibilidades de los alumnos. La administración educativa tiene derecho (y

obligación) de conocer cómo funciona al respecto el sistema público de educación. Al igual que los profesores y centros deben dar cuentas de su trabajo, también la propia administración educativa debe rendirlas en orden a asegurar la equidad y calidad en la educación. De este modo, el rendimiento de cuentas se da la mano con la responsabilidad, como también defiende Elmore (2002) con el principio *quid pro quo* en el sentido de, paralelamente, proporcionar los medios y apoyos oportunos para que puedan conseguir tales estándares. De modo similar dice Darling-Hammond (2004):

Además de estándares sobre los resultados de los alumnos, los sistemas escolares deben desarrollar estándares de oportunidades para aprender, que les permitan identificar en qué medida las escuelas están proporcionando a los alumnos las condiciones que necesitan para desarrollarse bien y, en caso necesario, poner en marcha acciones correctivas por parte de la administración educativa.

Artigo recebido em: 15/05/2005.

Aprovado para publicação em: 28/03/2006.

Evaluation of schools: between the accountability and the internal improvement

Abstract: The paper analyzes the performance-based accountability systems in order to the creation of an effective improvement process inside schools. A critical analysis is formulated of the forms and uses that have in the present educational politics. On the contrary, the autoevaluation promote the teachers' involvement to improve the quality, but is neither free of problems. It is presented, therefore, the forms for integrate them. The capacity to improve precedes to the

external demands of accountability. Internal evaluation constitutes the platform for external evaluation, providing a source of insight into the specific circumstances of a school. In turn, the accountability must be a reciprocal process (*quid pro quo*): to provide with the capacity to meet expectation.

Keywords: Accountability; School improvement; Self-evaluation.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, J. E.; KIRST, M. W. New demands and concepts for educational accountability: Striving for results in an era of excellence. In: MURPHY, J. y LOUIS, K.S. (Eds.) **Handbook of Research on Educational Administration**. 2.ed. San Francisco: Jossey-Bass, p. 463-489, 1999.
- AINSCOW, M., HOPKINS, D.; SOUTH-WORTH, G.; WEST, M. Hacia escuelas eficaces para todos. **Manual para la formación de equipos docentes**. Madrid, Narcea, 2001.
- BAKER, E.; LINN, R. **Validity issues for accountability systems**. Los Ángeles, CA: Center for the Study of Evaluation, 2002. Disponible en: <http://www.cse.ucla.edu/CRESST/Reports/TR585.pdf>
- BOLÍVAR, A. Autoevaluación institucional para la mejora interna. In: ZABALZA, M.A. (Ed.): **Reforma Educativa y Organización Escolar** (p.915-944). Santiago de Compostela: Tórculo, vol. II, p. 915-944, 1996. Disponible en <http://www.rinace.org/> (Biblioteca virtual)
- _____. Los centros educativos como organizaciones que aprenden. **Promesa y realidades**. Madrid: La Muralla, 2000.
- _____. **Como melhorar as escolas? Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas**. Porto: Edic. ASA, 2003a.
- _____. Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. Profesorado. **Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, n.1-2, ano 7, p.75-89, 2003b. Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/Rev71ART4.pdf> .
- _____. **Evaluación de centros: ¿Estándares para la mejora interna?**. In: MORENO, J.M. (Org.). **Organización y gestión de centros educativos**. Madrid. UNED, p.333-361, 2004.
- _____. Equidad educativa y teorías de la Justicia. **Revista Electrónica Iberoamericana de Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)**, v.3, n.1, enero-junio, 2005. Revista Electrónica: <http://www.rinace.org/reice>
- BONAMI, M. Évaluation interne et évaluation externe: concurrence ou complémentarité. **Cahiers de Recherche du GIRSEF**, n.38 (avril), 2005. Disponible en: <http://www.girsef.ucl.ac.be>
- CALHOUN, E.; JOYCE, B. Inside-out and outside-in-learning from past and present school improvement paradigms. In: HARGREAVES, A., LIEBERMAN, A., FULLAN, M.; HOPKINS, D.(Eds.) **International Handbook of Educational Change**, Dordrecht: Kluwer, p.1286-1298, 1998.
- DARLING-HAMMOND, L. **El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos**. Barcelona: Ariel, 2001.
- _____. **Standards, accountability, and school reform. Teachers College Record**, n.6, v.106, p.1047-1085, 2004. Edición española parcial ("Estándares, accountability y reforma escolar") en Biblioteca virtual de Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (Rinace). Disponible en: <http://www.rinace.org/>
- DEROUET, J. L.; DUTERCQ, Y. **Les établissements scolaires et leurs efficacités. Éléments pour une évaluation**. Paris: Institut National de Recherche Pédagogique. Centre Paul Lapie, 1996.
- DEMAILLY, L., GADREY, N., DEUBEL, Ph.; VERDIÈRE, J. **Évaluer les établissements scolaires enjeux, expériences, débats**. Paris: L'Harmattan, 1998.
- ELMORE, R.F.; ROTHMAN, R.(Eds.) **Testing, teaching and learning**. Washington, DC: National Academy Press, 1999. http://bools.nap.edu/html/testing_teaching/
- ELMORE, R.F. Building a new structure for school leadership. Washington, DC: Albert Shanker Institute, 2000. Trabajo disponible en: <http://www.shankerinstitute.org>. También en: _____. **School Reform from the Inside out: policy, practice, and performance**. Cambridge, MA.: Harvard University Press, cap.2, 2004.

- _____. Bridging the gap between standards and achievement. The imperative for professional development in education. Washington: Albert Shanker Institute, 2002. Trabajo disponible en: <http://www.shankerinstitute.org>. También en: _____ . School Reform from the Inside out: policy, practice, and performance. Cambridge, MA.: Harvard University Press, cap. 3, 2004. Trad. española: "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", **Revista Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, n.1-2, año 7, p. 9-48, 2003. Revista electrónica: <http://www.ugr.es/~recfpro>
- EURYDICE, **Las competencias clave. Un concepto en expansión dentro de la educación general obligatoria**. Madrid: Unidac Europea de Eurydice, 2002. Disponible en: <<http://www.eurydice.org/Documents/survey5/es/FrameSet.htm>>
- FIRESTONE, W. Educational accountability. In: GUTHRIE, J. W. (Ed.) **Encyclopedia of Education**. 2 ed. Nueva York: MacMillan, v.2, p.651-656, 2003.
- FUHRMAN, S.H. **Redesigning accountability systems for education**. Pennsylvania: Consortium for Policy Research in Education. Policy Brief RB-38, 2003. Disponible en: <<http://www.cpre.org/>>
- FUHRMAN, S.; ELMORE, R. (Eds.) **Redesigning Accountability Systems for Education**. New York: Teachers College Press, 2004.
- GAIRIN, J. La evaluación de centros educativos. In: CASTILLO, S. (Org.) **Compromisos de la evaluación educativa**. Madrid: Pearson Educación/Prentice Hall, p.115-162, 2002.
- GATHER THURLER, M. L'efficacité des établissements ne se mesure pas: elle se construit, se négocie, se pratique et se vit. In: CRAHAY, M. (Ed.) **Problématique et méthodologie de l'évaluation des établissements de formation**. Bruxelles: De Boeck, p.203-224, 1994.
- HARGREAVES, A. **Enseñar en la sociedad del conocimiento**. Barcelona: Octaedro, 2003.
- HARRIS, A.; HOPKINS, D. Teaching and learning and the challenge or educational reform. **Review. School Effectiveness and Scholl Improvement**, n.2, v.10, p.257-267, 1999.
- HOPKINS, D.; LAGERWEIJ, N. La base de conocimientos de mejora de la escuela. In: REYNOLDS, D. *et al.* **Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza**. Madrid: Santillana, p.71-101, 1997.
- LADD, H.F.; FISKE, E.B. Does competition improve teaching and learning?. Evidence from New Zelanda. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, n.1, v. 25, p.97-112, 2003.
- LEITHWOOD, K.; EARL, L. Educational accountability effects: an international perspective. **Peabody Journal of Education**, n. 4, v. 75, p. 1-18, 2000.
- LINN, R.L. Assessments and accountability. **Educational Researcher**, n. 2, v. 29, p. 4-14, 2000.
- MARCHESI, A.; MARTÍN, E. Tendencias actuales en la evaluación de centros docentes. **Infancia y Aprendizaje**, n.85, p.5-18, 1999.
- MASSELL, D. **Building the capacity for standards-based reform**. Federal Center Network, 2000a. Disponible en: <<http://www.dssc.org/frc/pubs/Massell.pdf>>
- MASSELL, D. **The District role in building capacity: four strategies**. Consortium for policy research in Education (CPRE). n° RB-32. <http://www.cpre.org/publications/rb32.pdf>.
- MATEO, J. **La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas**. Barcelona: ICE/Horsori, 2000
- MacBEATH, J. **Schools must speak for themselves: the case for school self-evaluation**. London: Routledge, 1999.
- MEHRENS, W.A. Consequences of assessment: what is the evidence. **Education Policy Analysis Archives**, n. 13, v. 6, 1998. Revista electrónica en: <http://epaa.asu.edu/epaa/arch.html>
- MEURET, D.; MORLAIX, S. Quelques conditions du succès de l'auto-évaluation d'un établissement scolaire: Leçons d'une expérience à l'échelle européenne. **Journées d'études "La régulation des systèmes éducatifs"** (Paris, 26-27 mars 2001), 10p. Documento disponible en: <<http://www.ubourgogne.fr/IREDU/2001/01023.pdf>>
- _____. Conditions of success of a school's self-evaluation: Some lessons of an european

experience. **School Effectiveness and School Improvement**, n.1, v.14, p.53-71, 2003.

NEVO, D. **Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa**. Bilbao: Mensajero, 1997.

_____. La evaluación mediante el diálogo: Una contribución posible al perfeccionamiento de la escuela. **Perspectivas**, n.1, v.28, p.87-100, 1998.

O'DAY, J.A. Complexity, accountability, and school improvement. **Harvard Educational Review**, n.3, v.72, p. 293-329, 2002.

PERRENOUD, P. **Construir competencias desde la escuela**. 2.ed. Providencia: Comunicaciones Noreste, 2003.

RYCHEN, D.; SALGANIK, L. **Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida**. México. Fondo de Cultura Económica, 2004.

SIROTNIK, K (Ed.) **Holding accountability accountable: What ought to matter in public education**. Nueva York: Teachers College Press, 2004.

SPILLANE, J.P. **Standards deviation: how schools misunderstand education policy**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

Sobre o autor:

Antonio Bolívar

Doctor en Ciencias de la Educación. Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de Granada. Web: <http://www.ugr.es/~abolivar/>

E-mail: abolivar@ugr.es

Dirección Postal: Universidad de Granada, Facultad de Ciencias de la Educación. Campus Universitario de Cartuja. C.P. 18071. Granada, España.

A escolha de Maria: um perfil do Curso Normal Superior na Bahia

Dora Leal Rosa¹

José Albertino Carvalho Lordêlo²

Rosemary L. Ramos³

Mariana Moraes⁴

Wendy Silva⁵

Resumo: Esta pesquisa traçou o perfil do curso Normal Superior a partir de 317 sujeitos de quatro instituições de ensino da Bahia, matriculados em 2004.2. Os resultados da pesquisa confirmam que o perfil das normalistas permanece essencialmente o mesmo ao longo de décadas no Brasil mas revela um dado novo: as normalistas não se constituem em um grupo homogêneo. Há um subgrupo com características particulares que o distingue do conjunto dessa categoria: as normalistas pretas. Elas apresentam várias características comuns ao conjunto da categoria mas, são ainda mais pobres e enfrentam dificuldades adicionais para estudar. Embora a pesquisa tivesse um caráter local, o que impede as generalizações, gênero e cor da pele ou etnia são duas categorias importantes para discutir o curso Normal Superior. A primeira categoria é amplamente discutida na literatura. As explicações para essa impressionante persistência encontram-se amplamente na literatura e no senso comum. A principal delas é o baixo prestígio social da profissão de professor, decorrente, principalmente, dos baixos salários pagos ao magistério no país, sobretudo na educação pública do ensino básico.

Palavras-chave: Normal Superior; Formação de professor; Normalista.

No Brasil, desde a promulgação da Lei nº 9394/96, a temática formação de professores tem desencadeado diversas reflexões, posicionando-se na pauta do dia quer no âmbito das Instituições de Ensino Superior, nos Conselhos e Ministério de Educação, bem como no cotidiano dos milhares

de docentes que povoam as escolas brasileiras.

Em tal cenário, a criação de novas figuras institucionais: os Institutos Superiores de Educação e o curso Normal Superior desencadeiam reflexões sobre o papel e a identidade dos Cursos de Formação de Professores no Brasil. Qual é mesmo o *lôcus* específico da formação docente: Pedagogia ou Cursos Normais Superiores?

No cerne desta crise convivem as representações sociais sobre quem são os atores que frequentam tais cursos, qual seu perfil sócio econômico e cultural. Encontramos em algumas produções específicas a análise deste perfil dos alunos de Pedagogia. Interessamos, aqui, traçar o perfil do aluno dos cursos Normal Superiores, especificamente na Bahia.

Nossa preocupação reside, justamente, na compreensão de que este perfil inicial implica diretamente naquele que está sendo consolidado ao longo de todo o processo formativo dos Cursos Normais Superiores. Sobre tal tarefa debruçamo-nos daqui por diante.

BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

A trajetória da educação em nosso País é desenhada desde os primeiros momentos de aculturação a que se submetia o povo indígena quando da colonização brasileira com a presença das missões católicas de catequese, da Companhia de Jesus, chefiadas pelo Padre Manoel da Nóbrega e especialmente enviadas pelo rei D. João III na expedição do primeiro governador geral, Tomé de Souza, em 1549, para cuidar do ensino no que viria ser nosso País.

De modo bastante informal e improvisado instalaram-se pequenas escolas em grandes propriedades, onde padres ensinavam um ofício aos filhos de fazendeiros, ao tempo em que iniciavam negros e índios na religião católica.

Em uma ação expansionista, a missão trata de fundar na Bahia, em 1550, nossa primeira escola oficial, o Colégio dos Meninos de Jesus, com a mesma estrutura dos orfanatos da Companhia, em Lisboa. Logo após são inaugurados o Colégio dos Meninos de Jesus de São Vicente e o Colégio dos Meninos de Jesus, em São Paulo de Piratininga nos mesmos moldes do primeiro. Conforme Lourenço Filho,

Seja como for, o que parece certo é que as primeiras escolas foram escolas do culto religioso. E ninguém desconhece o papel que, ainda em nossos dias, desempenham as corporações religiosas, na propagação da Fé e do ensino. *Ite et docete omnes gentes.* Para

servir a Deus, é preciso ensinar. E como lá está, no Eclesiastes: *Initium sapientiae timor Domini.* O temor de Deus seria o fundamento de toda a sabedoria... (2001, p.10)

Tais escolas, com funcionamento bastante precário e representadas pelos Jesuítas, esboçavam os primeiros traços do "apartheid" da educação tão evidente nos momentos atuais: ao tempo em que os grandes colégios jesuítas eram implantados com a missão de "formar a elite colonial deste país", reservavam-se aos índios, negros ou mestiços o trabalho braçal, sendo-lhes negado, à época, ações efetivas de escolarização que lhes permitissem ascendência sócio econômica.

Mas o desenvolvimento de atividades catequéticas no Brasil não se restringiu às iniciativas da Companhia de Jesus. Outras ordens religiosas também estiveram aqui presentes, desenvolvendo atividades catequéticas e pedagógicas, a exemplo da Ordem dos Franciscanos, contudo nenhuma delas conseguiu desenvolver um trabalho tão significativo quanto àquela que, durante dois séculos, dedicou-se a formação de leigos e de religiosos, proporcionando uma grande contribuição na constituição dos primeiros momentos de nossa vida cultural.

A expulsão das ordens religiosas do País, em 1759, em especial a Jesuítica, apesar de desencadear profundas transformações na estrutura educacional vigente, gerou um grande caos na situação do ensino em

todo o Brasil. Nem mesmo a transformação do País em sede da Coroa Portuguesa, "bônus" que nos foi ofertado a propósito da chegada da família real portuguesa ao Brasil, e que desencadeou efetivas mudanças no campo intelectual⁶, conseguiu reverter o panorama de incipiência do sistema de ensino brasileiro neste período, a exceção de alguns poucos conventos e seminários, mantidos pela Igreja, que empreendiam na transmissão de conhecimentos e formação intelectual representando uma exceção no cenário educacional brasileiro, no momento.

As poucas iniciativas sistemáticas e de qualidade consolidavam-se nos raros institutos mantidos pelo governo, como o Liceu Provincial de Pernambuco, fundado em 1825, e, em 1855, transformado em um internato de educação pública, e de instrução secundária, sendo denominado então como Ginásio Pernambucano.

Nestes liceus, oferecia-se aula avulsa e esporádica proposta pela reforma do Marquês de Pombal, de matérias dispersas, ministradas por professores leigos, escolhidos sem nenhum critério. Desde a expulsão da Companhia até todo o período regencial esta era a tônica da Educação no Brasil. Conforme Villela (2003) apesar das dificuldades desencadeadas, após séculos de predominância em nossa educação, tal acon-

tecimento faz com que se inicie nesta colônia um processo de laicização da instrução com o envio de professores régios.

E assim é que, no início do séc XIX, ocorre uma mudança qualitativa nas formas de ensino e aprendizagem, quando o Estado passa a exercer o controle sobre a educação formal no sistema educacional primário, o que é comprovado em 1827, com a implantação da Lei Geral de Ensino, única lei relativa ao ensino elementar até 1946.

A instrução e a docência esboçaram os seus primeiros traços com o Decreto de 1830, que determinava a criação das primeiras escolas de ensino elementar, seguido da instalação da Assembléia, em 1834 e a oficialização do ensino, em 1836 (LUCIANO, 2001, p.56).

Configura-se, de acordo com Tanuri (2000), a institucionalização da instrução pública no mundo moderno, só possível após a expulsão da Companhia de Jesus dos domínios Portugueses e o início da laicização da instrução no Brasil.

Conforme Ribeiro (2003), neste período desenham-se várias ações que preocupam e, conseqüentemente, precipitam a organização docente no País; delas podemos citar a deliberação da Lei Orgânica do Ensino de 15 de novembro de 1927, que determina a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e

⁶Podemos citar a criação da Biblioteca Pública [1810], do Museu Nacional [1818], A circulação da gazeta do Rio [1812], primeiro jornal e em 1813 a primeira revista do País – As Variações ou Ensaios de Literatura.

lugares mais populosos do Império, iniciando a expansão do ensino primário para todas as camadas da população.

Se a gênese escolar pode ser "justificada pela importância da instrução, que conferia um *status* de superioridade social, política e intelectual", como afirma Luciano (2001, p.135), a gênese da formação do professor se localiza a partir da necessidade premente de profissionais devidamente habilitados e em número suficiente para atender a expansão das escolas, garantindo a concretização dos propósitos do Estado expressos anteriormente. Todo o trabalho desencadeado para constituir um sistema educacional no Brasil vai articular-se de modo visceral à criação de escolas de formação de professores.

Conforme Tanuri (2000), a instalação das instituições do ensino mútuo no Brasil, disposta no artº 5º da Lei de 15/10/1827, que diz: "os professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa de seus ordenados nas escolas da capital", e a preocupação com a seleção dos docentes, referendados pelo alvará de 6/11/1772 e também pela Lei de 15/10/1827 precipitaram um olhar acentuado sobre a formação dos docentes.

Na cartografia atual sobre a História da Formação de Professores, identifica-se que em 1935, logo após a reforma constitucional de 12/8/1934, a primeira Escola Normal Brasileira, em Niterói, Rio de

Janeiro, primeira instituição destinada a formar o professor para as escolas primárias, cujo curso possuía duração de dois anos, em nível secundário.

Surgem, posteriormente, múltiplas experiências de estabelecimento de Escolas Normais nas províncias que representam a iniciativa da expansão do nível de escolaridade no país, baseado na necessidade de desenvolvimento urbano e industrialização, ao tempo que forma os profissionais que atuavam no ensino primário. *Pari passu* ao Rio de Janeiro, a Bahia desde 1935 investia na formação docente, com a Escola Normal da Bahia. Os primeiros cursos normais no Império datam de 1835 (Niterói); em 1836 (Bahia); em 1845 (Ceará) e em 1846 (São Paulo).

Importa notar que apesar do magistério ainda constituir-se, nos dias atuais uma profissão essencialmente feminina, não consta, no regulamento destas escolas entre 1835 até 1851, a matrícula de mulheres nas Escolas Normais. Tais escolas exigiam dois pré-requisitos para o ingresso de alunos: a "boa morigeração [idoneidade moral] e ter idade superior a 18 anos". E como atestar a ética e bons costumes? De acordo com Martins (1996, p. 70) as mulheres, especificamente, deveriam apresentar:

- certidão de casamento, se casada;
- certidão de óbito do cônjuge, se viúva;
- sentença de separação, para se avaliar o motivo que gerou a se-

paração, no caso da mulher separada;

- vestuário "decente";
- sendo que só era permitido o exercício do magistério público com 25 anos, salvo se ensinasse na casa dos pais e estes forem de reconhecida moralidade. Aqui se evidencia uma distinção imensa entre gênero no momento do ingresso ao mercado de trabalho.

À semelhança com o momento atual, na época, as Escolas Normais surgiam exponencialmente e efêmeramente, com curta trajetória, extinguindo-se pouco tempo depois. Tanuri se refere a tal fenômeno como algo marcante em todas as províncias. A Escola Normal teve seu funcionamento de 1840 a 1846, contabilizando, até 1840, a formação de apenas 14 alunos, dentre os quais, apenas 11 dedicaram-se ao magistério, e sendo retomado apenas em 1876.

Por que tal efemeridade? Em Ribeiro (2003) identificamos muitas críticas quanto à baixa qualidade, instabilidade, curto tempo para conclusão da formação e duração efêmera destas escolas, pois a despeito da formação docente constituir-se prerrogativa em diferentes governos, não havia iniciativas para tal, confirmado com a criação de uma emenda do orçamento, em 1867, para o exercício de 1867/1868 que desestabilizava as ações de formação docente.

Outros estudiosos, dentre eles Tanuri (2000) e Brezinski (1996) elencam motivos para falta de interesse da população docente por tal formação que se aproximam e muito do panorama vivido hoje: a baixa

remuneração, além do baixo prestígio que o magistério primário possuía, compreensão restrita da importância e necessidade específica da formação de profissionais qualificados para tal faixa etária, e as deficiências didáticas e de espaço físico das escolas normais da época.

Este insucesso vem repercutir no prestígio atribuído pelos então, presidentes a tais escolas que são, inclusive, rejeitadas como instrumento de qualificação de professores. Eram ínfimas, por que não dizer, quase inexistentes, as iniciativas do governo em incentivar os professores a dedicar-se a tal formação, preocupando-se muito mais com o controle de cursos despendidos a despeito da qualidade do ensino. Em Brezinski (1996) podemos ver o Regulamento da Instituição Primária e Secundária, expedido por Couto Ferraz, em 1949, que tece muita crítica à Escola Normal pela despesa que produzia, além de regulamentar neste mesmo documento normas que prevêm rebaixamento do salário dos professores, bem como a alteração do conteúdo dado em sala de aula.

Apesar de tal quadro, é impossível negar a contribuição sócio-política das Escolas Normais no processo de formação de professores. De acordo com Brezinsky (1996), sua criação constitui-se uma das principais iniciativas para a formação do profissional da educação, o marco inicial que se constitui referência, inclusive para as Escolas Normais Superiores e, posteriormente, para os cursos universitários de Pedagogia. Em especial considerando que,

os professores se obrigavam a se reestruturar e preparar profissionalmente para exercer as funções de mestre.

As escolas normais estão na origem de uma profunda mudança, de uma verdadeira mutação sociológica, do pessoal docente primário. Sob sua ação, os mestres miseráveis e poucos instruídos do início do século XIX vão, em algumas décadas ceder lugar a profissionais mais formados para a atividade docente (LOPES, 2000, p.101).

Outros fatores vêm contribuir para tais mudanças: inicia-se, nos jornais femininos do Rio de Janeiro, uma série de discussões sobre a educação da mulher que começa a ser considerada alguém ao mesmo tempo frágil e forte, a primeira categoria pela natureza de seu sexo e a segunda - a força - repousava em sua missão de educadora⁷, e com a instalação, pela Lei Orgânica de Ensino, do direito à mulher de se instruir - embora com conteúdos diferenciados daqueles ministrados aos homens. Admite-se o ingresso de meninas na escola primária - embora com grandes restrições - o que vem requerer a formação de professoras do sexo feminino, pois os tutores deveriam ser do mesmo sexo que seus alunos (BRUSCHINI; AMADO, 1988) e, no modelo de ensino proposto por Benjamin Constant, algumas mudanças são requeridas nas práticas pedagógicas, em especial, com a substituição dos castigos

corporais pelos deveres de casa e a mudança curricular com a inclusão de disciplinas diferenciadas daquelas praticadas até então.

As exigências da sociedade civil e as ações contundentes do governo em 1867 urgiram a regulamentação da profissão do magistério, que se desenha a partir da obrigatoriedade do ensino estabelecida pela lei nº 9, de 22 de março de 1874 e a determinação de seleção docente para assegurar "qualidade no ensino". Ora, à época, o que se configurou foi um alto índice de reprovação nos concursos públicos exigindo, pois, a criação, ou melhor, recriação de uma Escola Normal que, então, é reaberta em 16 de fevereiro de 1875. Segundo Tanuri (2000, p. 23), o número de Escolas Normais em funcionamento no Brasil passou de quatro para 22 em 1883, em um processo de grande expansão. Na época entendia-se que, para atuar no magistério público, deveria ser exigido o título de *normalista*, como forma de valorizar o ensino primário.

Apesar de todas estas mudanças e de constituirmo-nos precursores na implantação das escolas de formação de professores⁸, nossos cursos possuíam baixa qualidade destacando os seguintes fatores condicionantes:

a brevidade do curso, o exíguo preparo dos alunos, por ocasião da

⁷ Relatos da época lidos em Joana PEDRO (1994, p.45), anunciam que "na constituição dos 'homens melhores' que formariam a nação brasileira, além da escola era necessária a formação no lar, e esta deveria ser ministrada por uma mãe instruída".

⁸ A primeira Escola Normal do Brasil instalou-se no ano de 1834, em Niterói; seguiu-se-lhe a da Bahia, em 1835. Nos Estados Unidos, a primeira escola do gênero só foi aberta em 1839, em Lexington, Massachussets; as duas seguintes, em 1844, Nova Iorque, e 1848, Pennsylvania (LOURENÇO FILHO, 2001, p. 21)

matrícula inicial, nas escolas normais, e a inadequação dos processos de ensino, principalmente nas matérias de cunho técnico, têm impedido essa preparação (LOURENÇO FILHO, 2001, p. 21).

Adentramos o século XX com diversas tentativas para elevar a formação de professores a um status "superior" em nível de ensino e qualidade. Aqui pronuncia-se, em 1917, as preocupações do professor Afrânio Peixoto, diretor de instrução no Distrito Federal quando propõe reforma em termos de estrutura física, material e curricular para os cursos Normais do Distrito Federal seguido das iniciativas de reforma nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e outros.

Se por um lado Lourenço Filho (2001, p. 22) anuncia a chegada de uma fase áurea: "Com o estabelecimento do Governo Provisório, conseqüente à Revolução de 1930, o ensino normal, em quase todo o País, entrou em nova e auspiciosa fase", por outro, Luciano (2001, p. 209) anuncia uma série de problemas, a saber:

[...] no campo político das regulamentação da profissão, destacamos os problemas relacionados à ausência de estímulos para o exercício docente, devido aos baixos salários e aos privilégios concedidos aos professores particulares. O magistério particular apresentava-se mais atrativo, pois era de livre iniciativa e, normalmente, financiado pelo governo. Este se tornava mais procurado, em virtude da isenção dos rigores dos concursos de seleção para o ingresso no serviço público.

Demartini (1991, p.32) afirmar que

[...] a Escola Normal, então, passou a representar uma das poucas oportunidades, se não a única, das mulheres prosseguirem seus estudos além do primário.

Caracteriza-se como um dos primeiros eventos a criação do Instituto Superior de Educação, que funcionava associado à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, implantada pela Ordem das Beneditinas de São Paulo em 1901. De acordo com Brezinski (1996) e Tanuri (2001) a preocupação com a formação de docentes amplia-se e as ações para seu preparo instalava-se em 1900, surgindo as licenciaturas, ao se organizar a antiga Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil, pelo Decreto-Lei no 1190 de 1939. Já Lourenço Filho destaca a criação da,

A Escola de Professores, criada no Distrito Federal pelo Decreto nº 3.810, de 19 de março de 1932, e instalada no mesmo mês e ano, representa a primeira iniciativa, no País, para prover à formação do magistério, em nível de estudos superiores ou universitários. Mais do que isso, talvez, assinala uma experiência de preparação de mestres primários, em novas bases e mediante processos ainda não sistematicamente utilizados nas escolas brasileiras (LOURENÇO FILHO, 2001, p.21).

Contudo, estas propostas não foram levadas adiante, fazendo com que a formação dos profissionais da educação não avançasse para o nível superior. Diz Brzezinsky (1996, p. 23):

[...] a utopia brasileira de elevar os estudos de formação de professores ao nível superior não se

tornou realidade nas primeiras décadas republicanas. A utopia ainda permaneceu como projeto simbólico do vir-a-ser.

Após a primeira guerra mundial, sob influência das concepções de ordem econômica, política e social que dominavam o cenário educacional brasileiro na década de 30, em um momento designado historicamente de "otimização pedagógica" e "entusiasmo pela educação" entre as medidas tomadas como iniciativa na formação docente, estava a criação da Associação Brasileira de Educação, por Heitor Lira e a responsabilização do poder público pelo aperfeiçoamento dos profissionais da educação com a criação da Escola Normal da Capital, em São Paulo que foi denominada, posteriormente de Instituto de Educação Caetano de Campos, pelo Decreto nº 5.846/1933. De acordo com Antunha (1974) anuncia-se o início da criação de uma escola superior destinada a estudos pedagógicos, concretizada pela sua transformação em Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

A evolução do Instituto de Educação representa, segundo Brezinsky (1996), parte da história da formação dos profissionais da educação no país, principalmente no que se refere à qualificação do Ensino Superior e do próprio Curso de Pedagogia. As etapas em que se desenvolveu anunciavam o curso Pós-Normal como o aperfeiçoamento do Curso Normal em nível superior, embora não mantivesse as características do ensino universitário.

Enquanto instância educativa, ao ensino Superior cabe a preparação de profissionais como o de obra qualificada para suprir as necessidades imediatas do mercado, em um panorama de modernização da sociedade brasileira, imposta sob a forma de Leis e Decretos que eram apresentados como solução urgente para dinamização do país.

No final da década de 60, a formação docente para o início da escolarização foi incorporada ao curso de Pedagogia como extensão da sua antiga função de formação pedagógica do magistério de nível médio. A distinção entre bacharelado e licenciatura passa existir através de dois decretos. O decreto-lei nº 9.053 (12/03/1946) que determinou a criação dos ginásios de aplicação para servir as finalidades de prática de didática e do decreto-lei nº 9.092 (26/03/1946) que ampliava o currículo da Faculdade de Filosofia para quatro anos.

LÓCUS DA FORMAÇÃO

Qual o lócus de formação do professor? E qual sua identidade? Eis uma questão que emerge com base nessa reflexão, iniciando um período intenso de discussão sobre a identidade do profissional formado no curso, que, tendo como referência os encaminhamentos feitos por Valmir Chagas no período entre 1973 e 1976, redefine o perfil do pedagogo como técnico da educação e docente do Curso Normal.

Assim temos a configuração de um especi-

alista em educação, ao tempo que perdura a concepção de que para lecionar crianças da educação infantil ao ensino fundamental basta o curso Normal de nível médio, evidenciando, mais uma vez o desprestígio dos professores, em especial aqueles que irão atuar nas séries iniciais da educação básica.

Paralelo a formação do professor em nível médio, uma multiplicidade de habilitações se estabelecem nos cursos de Pedagogia. Somente na primeira metade da década de oitenta é que a Universidade Federal de Goiás e a Universidade do Vale dos Sinos, criaram a título experimental e com autorização do antigo Conselho Federal de Educação a habilitação destinada a formação de professores de séries (ou anos) iniciais. Com o sucesso da experiência, muitas Universidades e faculdades isoladas adotaram o modelo. E, a partir daí a Pedagogia começou a abraçar a formação de professores como uma das habilitações do curso e, em muitos casos, exigida como pré-requisito para as demais habilitações, quando não única habilitação do curso, numa perspectiva pautada na compreensão de que a docência constitui a base da identidade profissional de todo o educador.

Nessas três décadas, a formação básica do especialista continuou acontecendo na graduação, com complementação de estudos em Curso de pós-graduação na área. Formou também o profissional da educação que atuaria nas Séries Iniciais de 1ª à 4ª série, Educação Infantil e Educação Especial. A

partir dessas habilitações, a formação do pedagogo se definia pela docência ou a especialização para atuar no sistema educacional (VEIGA, 1997).

As mudanças propostas para o Curso de Pedagogia a partir da LDB/96 trouxeram avanços e contradições que são discutidas em todos os âmbitos do sistema educacional. A formação do profissional da educação acontecerá nos Institutos Superiores de Educação e no Ensino Superior. Esta condição foi garantida por mobilização dos órgãos de representação dos profissionais da educação, em movimentos semelhantes aos da década de 80.

Tal cenário sofre uma grande transformação a partir da década de noventa, especificamente, com a instalação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 que, em seu artigo 62 prevê:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação básica, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996).

Esta decisão foi referendada pela Lei nº 10.172/2001 do Plano Nacional de Educação (PNE) que diz, "70% dos professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental devem possuir formação específica de nível superior" até 2011.

As discussões se intensificam nos fóruns de formação docente na década de 90, principalmente no que se refere à concepção de formação estabelecida nos projetos da LDB que tramitaram no Legislativo, face a aprovação o Projeto Lei do Senador Darcy Ribeiro, aprovado em dezembro de 1996 (LDB 9.394/96), em substituição ao projeto inicial discutido amplamente por educadores e entidades de representação de várias áreas educacionais da sociedade brasileira por oito anos, que não foi aprovado no Senado Federal.

Promulgada a LDB 9.394/96, decretos, pareceres e resoluções, enfim, novas diretrizes para o Ensino Superior e a formação dos profissionais da educação são definidas. O Curso de Pedagogia, responsável, até então, pela formação da maioria dos profissionais que atuam no ensino básico, é impulsionado a retomar as reflexões históricas sobre sua identidade: Bacharelado ou Licenciatura? Especialista ou Professor?

No artigo 63 da LDB há um deslocamento do *locus* formativo do professor com o surgimento de (não tão) novas figuras institucionais: o Instituto Superior de Educação e o curso Normal Superior, no cerne de uma política de ampliação da qualificação dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental e em um contexto de reforma da Educação Básica no Brasil. Desencadeia-se uma polêmica muito grande sobre o processo de formação docente, colocando em pauta o papel e identidade dos Cursos de Pedagogia do Brasil.

O CURSO NORMAL SUPERIOR

O Curso Normal Superior, ao contrário do que muitos pensam e dizem, não é uma transposição do antigo Normal do Ensino Médio para a esfera superior. Ele se consolida com uma identidade voltada para a formação de docentes constituindo-se, assim, como uma nova licenciatura prevista pela LDBEN, e pelas Resoluções nº01/2002 e nº02/2002 do Conselho Nacional de Educação, e objetiva a docência, a formação de Professores habilitados ao Magistério para a Educação Infantil e para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental.

Isso não significa que o Magistério de Nível Médio tenha desaparecido. Afinal o número de professores leigos no Brasil é muito grande. Mas, como a LDBEN determina a obrigatoriedade do Diploma de Ensino Superior para os Professores de Educação Infantil e 1ª à 4ª série a partir de 2007, os Cursos de Magistério nos moldes atuais perdem a força e poderão ser questionados a partir daquela data. Os cursos Normais são abrigados nos Institutos superiores de Educação estes que são dispostos e regulamentados pela resolução CNE/CP 01/99, de 30/9/99.

Em 2001, o CNE/CP009/2001 aprova o parecer sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena que reestrutura de modo radical o perfil destes cursos instituídos pela Resolução CNE/CP

1/2002, acompanhado da Resolução CNE/CP 2/2002 que define a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.

Em texto comentado sobre as Diretrizes Curriculares, Mello (2004) apresenta algumas demandas atuais para os cursos de formação de professores:

[...] potencializar o desenvolvimento das pessoas; construir individualidades autônomas e solidárias; construir a convivência inclusiva e produtiva; construir competências para a usar as linguagens e viver na sociedade do conhecimento e da informação.

E localiza alguns problemas enfrentados nos e pelos atuais cursos de formação de professores.

No Estado da Bahia, a partir de 2001, uma movimentação se estabelece: os curso de Pedagogia, em especial o curso da Universidade Federal e da Universidade do Estado da Bahia iniciam reflexões sobre a sua identidade e do profissional que formam, ao tempo em que observa-se o boom de implantação dos cursos Normais Superiores em Instituições Particulares.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) indicam que, a partir de 1998, foram implantados 32 cursos Normais Superiores na Bahia sendo que, na capital, temos 9 cursos presenciais e 2 na modalidade a distância; na região metropolitana e no interior do estado havia, respectivamente, 2 e 19 Cursos Normais Superiores.

A despeito das crises estabelecidas a partir de tal legislação, não podemos ignorar o avanço no que tange o nível de escolaridade admitido para tal segmento que salienta as conquistas alcançadas na Constituição de 1988, no advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, da nova Lei de Diretrizes e Bases e da Lei Orgânica de Assistência Social, quanto à modificação do perfil profissional vigente - com qualificação inferior à exigida aos professores dos demais níveis de ensino, para atender às funções indissociáveis de cuidado e educação no atendimento à criança, preconizadas pelas propostas de formação elaboradas nos últimos cinco anos. Face tal panorama, uma pergunta cabe em tal contexto: quem é este aluno que frequenta tais cursos?

O PERFIL DOS ALUNOS

A imagem das normalistas perpetuadas na literatura, cinema, televisão e, em especial no imaginário coletivo, sempre apresentou características similares: eram, normalmente, descendentes de famílias da então chamada classe média e viam na profissão de professor uma maneira de aliar uma profissão e um ganho suficiente para complementar a renda pessoal, pois a renda familiar era garantida ou por suas famílias ou, no caso das moças, por um casamento com alguém bem-sucedido financeiramente.

A partir de 1920, essa primeira caracterização começa a se alterar e a profissionalização do professor em cursos normais passa a ser uma necessidade e uma exi-

gência. A estudante e o estudante dos cursos normais são potenciais professores, em um Brasil carente de profissionais habilitados para exercer funções na área da saúde, da educação e da indústria. Algumas décadas mais tarde, o Curso Normal (que nas décadas de 1920 e 1930 também era ofertado sob a forma de graduação) passa a denominar-se Curso Magistério, mas mantém as mesmas características: prioridade curricular para os componentes das áreas das ciências sociais e humanas; preocupação demasiada com a prática, muitas vezes, sem reflexão e sem teorização; suporte teórico assentado na pedagogia tradicional, desconsiderando outras tendências e paradigmas. Atualmente, os dois níveis de formação ainda convivem.

No âmbito da educação a distância (EAD) estratégias para identificação do perfil do aluno têm sido pesquisadas e divulgadas por especialistas diversos (MOULIN; MONAT, 2000). No que tange esta modalidade de ensino, a importância de conhecer o perfil do aluno é confirmada por Paz *et al* (2003) referindo-se aos cursos oferecidos pelo Laboratório de Educação a Distância, da Universidade Federal de Santa Catarina. Em especial, trata-se de uma atenção e investimento em conhecer o perfil da turma, para a proposição de estratégias didáticas e materiais adequados ao desenvolvimento do curso.

Reconhecemos tal importância, contudo, nossa preocupação em desenvolver tal estudo resulta do entendimento de que, a

despite das políticas nacionais estabelecidas para a formação dos professores, um curso sério, deve assentar-se em um currículo pensado por uma equipe de educadores que consideram a realidade regional e suas demandas, tomem como referência teorias e paradigmas educacionais em acordo com os nossos tempos, presenciais, e que sejam qualificados para o trabalho docente. Para tal, importa, significativamente, empreender no conhecimento do sujeito a quem se destina a formação.

Entende-se que, em qualquer processo educacional que trabalhe numa perspectiva de mediação pedagógica, o interlocutor é a pessoa chave, sendo, por isso, imprescindível conhecê-lo. E conhecê-lo significa saber algo de sua história, de suas relações, de seu mundo, de suas expectativas, de seus sonhos (GUTIÉRREZ; PRIETO, 1994, p.70-76).

Por essa razão é que se buscou conhecer o perfil do aluno concreto, pois quanto mais as políticas e os cursos forem direcionados ao corpo discente real, maior será a qualidade do trabalho formativo desenvolvido.

METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2004, envolvendo quatro Instituições de Ensino Superior e abrangeu 317 alunos do curso Normal Superior, uma das quais localizada na cidade de Cruz das Almas, distante 150 km de Salvador. Uma segunda faculdade que oferece o curso fica localizada na Região Metro-

litana de Salvador e as outras duas ficam na capital baiana. Mais da metade dos respondentes da pesquisa estuda numa faculdade filantrópica.

Em princípio a pesquisa pretendia abranger todo o universo de cursos e de alunos nos três turnos. Contudo, as dificuldades interpostas pelas organizações para a realização do trabalho limitaram o número de faculdades e de alunos. Embora não se possa tomar esse grupo como uma amostra representativa da população de faculdades e de alunos - porque os respondentes não foram selecionados ao acaso, o expressivo número de casos re-

presenta uma fonte de segurança para inferir sobre a população. No período da realização da pesquisa funcionavam cinco cursos normais na capital, dois dos quais foram estudados. O outro foi o único curso localizado na região metropolitana na época.

O instrumento de coleta de dados foi um questionário com perguntas fechadas e abertas. Os alunos receberam o questionário e foram orientados para devolvê-lo a um professor do curso. A taxa de devolução foi muito alta. As questões abertas foram categorizadas e toda a análise foi processada eletronicamente com a utilização do programa SPSS.

TABELA 1 - Composição da "amostra"

FACULDADE	Nº de CASOS	%
Faculdade Alfa	176	55,50
Faculdade Beta	28	8,80
Faculdade Gama	57	18,00
Faculdade Epsom	56	17,70
TOTAL	317	100,00

FONTE: Pesquisa de Campo.
Obs. Nomes fictícios

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises foram realizadas inicialmente descrevendo cada variável e em seguida foram descritas algumas associações julgadas relevantes do ponto de vista acadêmico e social. A seguir descrevemos esses resultados e em seguida apresentamos a discussão.

Características do grupo pesquisado

O curso Normal Superior é predominantemente feminino. As mulheres representam 95,9% dos estudantes enquanto os homens representam apenas 3,8% do universo. Por esse motivo, elas serão reportadas como as normalistas. As casadas são maioria entre as estudantes. Elas

representam 49,1% das normalistas, contra 39,9% das solteiras e apenas 11,0% se colocam em outra condição. Entre as normalistas, 56,8% possuem filhos contra 43,2% que não possuem. Entre aquelas que têm filhos, a frequência mais elevada (39,2%) é de um filho; 35,7% têm 2 filhos e 12,6% têm 3 filhos e 7,8% têm 4 filhos. Consideram-se pretos, 18,5% dos estudantes, percentual muito próximo daqueles que se declaram brancos (21,5%); os morenas são 33,3% e os pardos/mulatos, 26,7%.

Idade e ingresso da faculdade

Considerando a idade esperada para a formação superior entre 18 e 24 anos, as normalistas se constituem em um grupo com idade muito acima dessa faixa. A média de idade delas é de 33 anos com extremos de 18 e 56 anos. Um quarto das normalistas possui idade superior a 40 anos e outro quarto possui idade inferior a 26 anos. Os dados revelam também que as estudantes deste curso levaram, em média, 11,7 anos entre a conclusão do curso médio e o ingresso no ensino superior; 25% das normalistas precisaram de mais tempo pra retomar sua formação: mais de 17 anos; outras 25% retomaram a formação em tempo inferior a 5 anos.

A Tabela 3 (p.75) apresenta uma distribuição das normalistas por faixa de anos de conclusão do ensino médio. Em um extremo estão 17,9% das alunas que concluíram o curso médio entre 2001 e 2004 e em

outro, 3,7% que concluíram a escola média entre 1971 e 1976.

TABELA 2 - Anos entre a conclusão do curso médio e o ingresso na faculdade dos estudantes do Normal Superior (NS)

Média	11,70
Mediana	10,00
Moda	5,00
Desvio-padrão	7,74
Quartil 25	5,00
Quartil 50	10,00
Quartil 75	17,00

FONTE: Pesquisa de Campo.

Tipos de curso médio freqüentado e de escola

O magistério foi o tipo de curso médio mais freqüentado entre as atuais alunas do curso de Normal Superior, correspondendo a 62,5% dos entrevistados; 4,6% cursaram supletivo e cerca de 32,9% freqüentaram outros cursos para a conclusão do ensino médio. A maioria dos estudantes é originária de escola pública: 66,1% estudaram nas escolas do Estado contra 30,4% que estudaram em escola particular; apenas 3,5% freqüentaram outro tipo de instituição escolar.

Situação no mercado de trabalho

O perfil dos estudantes do curso Normal Superior indica que 46,5% trabalham e têm carteira assinada. Apenas 24,2% trabalham e não têm carteira assinada. Estão desempregados ou possuem outro tipo de trabalho 5,2% e 13,9% respectivamente.

TABELA 3 - Distribuição dos alunos do NS por ano de conclusão do ensino médio.

Faixa de conclusão do ensino médio	Nº de alunos	%	% acumul
1971 I---- 1977	11	3,7	3,70
1977 I---- 1983	34	11,5	15,20
1983 I---- 1989	59	20,0	35,20
1989 I---- 1995	67	22,6	57,80
1995 I---- 2001	72	24,3	82,10
2001 I---- 2004	53	17,9	100,00
TOTAL	296	100,0	

Tipos de trabalhos remunerados

Dos normalistas que possuem trabalho remunerado, 26,2% são professores de rede particular, 20,2% são professores de rede pública, 12,1% trabalham em organização escolar, 4% dão aulas de reforço, 13,6% trabalham no comércio e 1,6% são professores da rede particular e pública; 32,3% possuem outros tipos de trabalho.

Motivo pelo qual estudam Normal Superior

Entre os principais motivos que levaram os alunos a ingressar no curso Normal Superior destaca-se a necessidade de adquirir uma habilitação superior, pois já são professores; isto corresponde a 32,8% dos respondentes. Para ampliar sua cultura 24,8% decidiram ingressar neste curso e os outros motivos possuem uma baixa frequência e estão associadas à pretensão de concurso público, à facilidade de ingresso no curso, a progressão na carreira no Estado e à troca do trabalho atual pelo de professor.

Os estímulos recebidos para estudar Normal Superior

A maioria das estudantes do Normal Superior decidiu ingressar neste curso por conta própria, o que revela um total de 39,2%, ou por influência da família 37,5%. Há as que receberam estímulos dos colegas o que representa um total de 13,4% e dos coordenadores e diretores escolares um total de 9,9%.

Normal Superior x Pedagogia

As normalistas identificam seu curso com a docência e com um nível de ensino específico; estas foram as principais razões que levaram a escolha do Normal Superior e não o curso de Pedagogia.

As percepções sobre esta questão foram muito convergentes, conforme as falas abaixo transcritas:

" O curso Normal Superior tem mais a ver com o professor em sala de aula e pedagogia é para administrar um colégio"

QUADRO 1 - Por que Normal Superior e não o curso de Pedagogia ?

Razões	Nº de respostas
Para continuar ensinando	32
Para aperfeiçoar a atuação em sala de aula	22
Realização pessoal e profissional	17
Porque não existia pedagogia na faculdade escolhida	48
Especializar em um nível de ensino específico	105
Devido a curta duração do curso	13
Outras respostas	62

FONTE: Pesquisa de Campo.

Obs: Questão aberta; o entrevistado podia dar mais de uma resposta.

Ou ainda:

"O Normal superior é uma formação para atuar em sala de aula e pedagogia refere-se mais a coordenação"

A relação entre o Normal Superior e a Pedagogia foi ainda abordada na pesquisa. Se Normal Superior evoca docência, Pedagogia evoca coordenação.

Algumas normalistas percebem um certo preconceito contra seu curso:

"Eu percebo discriminação das pessoas com relação ao Normal Superior pois muitos acham uma perda de tempo porque Normal Superior é o antigo e velho Magistério"

QUADRO 2- Que relação você percebe entre os cursos de Normal Superior e Pedagogia?

Razões	Nº de respostas
Normal é para ensinar, pedagogia é para coordenar	66
Eles são semelhantes	21
Não há semelhanças	10
Ambos formam educadores	16
Há discriminação contra o Normal Superior	11
Outras respostas	62

FONTE: Pesquisa de Campo.

Obs: Questão aberta; o entrevistado podia dar mais de uma resposta.

Apoio da família para a realização dos estudos

Mesmo ingressando no Ensino Superior com idade avançada, as alunas recebem apoio da família - dos filhos e dos pais. Para muitas delas, esta tem sido uma fonte de encorajamento na luta para conciliar trabalho, família e docência.

Os textos abaixo reforçam os dados coletados através das perguntas fechadas do questionário:

"Bem, são meus estimuladores; quando penso em faltar eles dizem: minha mãe, depois vai ser pior! Eu me realizo quando estou na faculdade, é meu remédio para a depressão"

QUADRO 3 - Apoio para estudar.

Razões	Nº de respostas
Recebem apoio total da família	131
Sentem-se orgulhosos	35
Incentivam mas reclamam por não ter mais a minha presença diária	11
Não dão importância	10
São compreensivos	9
Incentivam	55
Outras respostas	49

"Meu esposo e meus filhos são meus maiores incentivadores; já pensei em desistir e eles me dizem que os pais são os exemplos dos filhos".

Meio de transporte utilizado para ir a faculdade

O meio de transporte mais utilizado entre as normalistas é o ônibus (68,4%); somente 18,7% utilizam o automóvel para chegar até a faculdade e 12,9% outros tipos de transporte.

Os equipamentos e serviços que as normalistas possuem em casa.

Entre os equipamentos e serviços indicadores do nível de renda, a tv por assinatura é o mais raro entre as normalistas; 77,4% não possuem tv por assinatura contra 22,6% que possuem.

Os dados revelam que o computador já é um equipamento mais acessível às normalistas; 52,8% afirmam possuir o equipamento em casa contra 47,2% que ainda não o têm. O acesso a internet em casa é mais restrito que o acesso ao com-

putador; entre aqueles que têm computador em casa, 45,4% utilizam internet contra 54,6% que não têm acesso.

Quem financia o curso

Um percentual expressivo de alunas financia seu próprio curso (39,7%). Outros 13,5% recebem alguma ajuda da família para pagar a faculdade; 3,9% das normalistas estudam com bolsa integral do seu empregador e 35,2% pagam a faculdade com recursos de outras fontes.

Leitura

A literatura especializada em educação é a preferida das estudantes. As revistas sobre variedades aparecem como a segunda leitura mais citada. Livros e revistas religiosas foram também citadas.

A pesquisa mensurou a periodicidade de leitura de alguns veículos de informação importantes para a formação e atualização do professor. Para o caso das revistas sobre educação, 37,6% dos discentes lêem pelo menos, uma revista mensalmente;

QUADRO 4 -Fontes de leitura das normalistas.

Fontes	Nº de respostas
Jornais diários	57
Revistas de variedades	63
Revistas e livros sobre educação	88
Livros não-técnicos	27
Todos	11
Livros e revistas religiosas	10
Outras publicações	25

FONTE: Pesquisa de Campo.

Obs: Questão aberta; o entrevistado podia dar mais de uma resposta.

36,2% lêem semanalmente e 19,9% lêem estas revistas diariamente.

Quanto aos livros sobre educação, sua leitura diária é mais freqüente do que as revistas especializadas; 30,5% lêem diariamente e 32% lêem semanalmente. Portanto, 62,5% da(o)s normalistas lêem livros sobre educação, pelo menos uma vez por semana. Os jornais diários são os veículos de informação mais frequentemente lidos pela(o)s normalistas; 47,2% afirmam ler jornais diariamente e outros 40,9% lêem semanalmente.

Os livros não-técnicos são pouco lidos. Somente 15,1% dos estudantes informam sua leitura diária e 19,5% fazem leitura semanal. Outros tipos de veículos de informação impressos são também lidos pelos estudantes. Poucos especificaram esse tipo de leitura. As especificações, ainda que raras, foram de revistas, livros e textos religiosos.

A renda mensal dos estudantes.

Analisando a renda mensal dos estudantes, percebe-se que cerca de 25% do alunado recebe mais de R\$ 567,50, enquanto 25% recebe menos de R\$ 297,50. A média geral da renda dos estudantes do curso Normal Superior está em torno de R\$ 448,00.

ASSOCIANDO VARIÁVEIS: AS NORMALISTAS PRETAS SÃO AS MAIS POBRES

Além de se constituir em um grupo particularmente pobre, o curso Normal Superior reflete as diferenças entre pretos e brancos da sociedade. As estudantes declaradamente pretas possuem uma renda correspondente a 78,9% da obtida pelas brancas. Os dados revelam que, quanto mais preta é a pele, menor é a renda da normalista.

Entre os 51 estudantes que se julgaram negros 29,4% possuem computador em casa, enquanto 70,6% não possuem. Quanto ao número total dos respondentes brancos, esse número equivale a 61 pessoas, cerca de 65,6% têm computador em casa e 34,4% não têm. Relacionando estes dados com o acesso à Internet, há duas vezes mais normalistas brancas com acesso a internet do que normalistas pretas.

Associando a questão cor com a acesso a tv por assinatura em casa, foi revelado que somente 6,4%, das normalistas pretas possuem esse serviço em casa contra 30,4% das brancas.

Associação das variáveis cor e transporte.

Outro dado que confirma a maior pobreza das normalistas pretas é o meio de transporte utilizado para vir à faculdade. A associação dessas duas variáveis revela que, entre as estudantes que se consideram pretas, 78,2% usam ônibus, 16,4% usam outros meios de transporte e apenas 5,5% vão de automóvel. Entre os respondentes brancos 68,9% vão para a faculdade de ônibus, 19,7% vão de automóvel e 11,5% com outro tipo de transporte.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa confirmam que o perfil das normalistas permanece essencialmente o mesmo ao longo de décadas no Brasil mas revela um dado novo: as normalistas não se constituem em um grupo homogêneo. Há um subgrupo com características particulares que o distingue do conjunto dessa categoria: as normalistas pretas. Elas apresentam várias características comuns ao conjunto da categoria mas, são ainda mais pobres e enfrentam dificuldades adicionais para estudar.

No Brasil, as oportunidades de educação e trabalho para os negros, de um modo geral são menores do que para a população branca. Embora não se disponha de uma série temporal para uma análise de tendência, com alguma reserva, esse dado pode indicar um interesse específico das mulheres pretas por um curso pouco competitivo, de curta du-

ração, mas com oportunidades mais concretas de trabalho, ainda que historicamente mal recompensado. As normalistas declaradamente pretas foram 18,5%; somados com pardas/mulatas esse percentual é de 45,2%.

A persistência do perfil dos cursos de formação de professores no Brasil e particularmente do Normal Superior, em última instância, é explicada pela falta de atenção do estado brasileiro para com a educação. Esta falta de atenção se expressa no percentual insuficiente da riqueza nacional, Produto Interno Bruto (PIB) aplicado na educação, percentuais ainda insuficientes dos orçamentos das esferas federal (18%), estaduais e municipais (25%), nessa função pública e, inversão de prioridades na alocação de recursos por nível de ensino.

As expectativas de maiores investimentos públicos na educação por parte de alguns segmentos e atores sociais parecem não se confirmar. Vivemos na sociedade do conhecimento e da informação e a educação assume um papel de centralidade. Há um consenso de que esses são os eixos da transformação produtiva e que o sucesso da economia depende da qualidade da educação. Contudo, as marcas das novas políticas educacionais são: a regulação, a avaliação e a eficiência. O Brasil continua investindo pouco e gastando mal na educação. A obsessão pública é obter o máximo de benefícios com o mínimo de custos e deste modo conferir eficiência às políticas educacionais. Neste contexto é pouco

provável que haja melhorias nos níveis de remuneração e reconhecimento docente.

Outros dados da pesquisa merecem ser destacados. O perfil etário das alunas parece corresponder a uma expectativa do mercado educacional. As alunas ingressam tardiamente no ensino superior e isso pode ser explicado pelas pressões do mercado causadas pela LDB de 1996. A idade esperada para a formação superior está entre 18 e 24 anos. A pesquisa mostrou que, em um extremo estão as estudantes mais jovens: 25% delas possuem idade inferior a 26 anos; em outro extremo, 25% possuem idade superior a 40 anos.

O problema é o interstício entre a conclusão do ensino médio e o ingresso no ensino superior. Os dados revelam também que as estudantes deste curso levaram, em média, 11,7 anos entre a conclusão do curso médio e o ingresso no ensino superior; 25% das normalistas precisaram de mais tempo pra retomar sua formação: mais de 17 anos; outras 25% retomaram a formação em tempo inferior a 5 anos. Esses dados criam obstáculos para uma formação mais dedicada. Normalmente, o desempenho acadêmico do estudante que trabalha é menor do que o daquele que não trabalha e pode se dedicar integralmente aos estudos. No caso das normalistas, além do trabalho, elas têm família (filhos e maridos) e tem que superar essa defasagem acen-tuada entre a conclusão do curso médio e a retomada dos estudos.

Isto deve criar problemas e desafios aos professores e coordenadores dos cursos normais. Como se sabe, o curso é uma licenciatura curta (três anos) e suas disciplinas possuem cargas horárias pequenas. Como então promover uma formação adequada desse professor? Os dados dessa realidade concreta permitem questionar se esse *locus* de formação é mesmo o mais adequado para as demandas dos cursos de formação apontadas por Guiomar Mello.

CONCLUSÃO

A partir dos resultados obtidos com a pesquisa sobre o perfil das normalistas na Bahia concluímos que as características principais das estudantes mantêm-se praticamente inalteradas ao longo de décadas no Brasil. A literatura brasileira tem recorrido exclusivamente à categoria de gênero para analisar o perfil e as razões da escolha desse curso. Uma nova categoria, contudo, precisa ser incorporada à análise: etnia. As normalistas não se constituem em um grupo homogêneo. Há um subgrupo com características particulares que o distingue do conjunto das estudantes: as normalistas pretas. Conforme anteriormente discutido, elas apresentam várias características comuns ao conjunto da categoria mas, são ainda mais pobres e enfrentam dificuldades adicionais para estudar.

Os dados revelam também que as estudantes deste curso levam muito tempo entre a

conclusão do curso médio e o ingresso no ensino superior; 25% das normalistas precisaram de mais tempo pra retomar sua formação: mais de 17 anos; outras 25% retomaram a formação em tempo inferior a 5 anos. O curso Normal Superior tem uma procura maior no turno noturno, devido a necessidade de conciliar trabalho profissional, com a família e a formação das normalistas; com a idade acima da média esperada para o curso, o longo interstício entre a conclusão do ensino médio e o ingresso no ensino superior, além do curso se constituir em uma formação em licenciatura mais rápida (três anos) com disciplinas com cargas horárias pequenas, a ampliação da escolaridade do professor do ensino infantil e das séries iniciais do ensino fundamental pode estar dissociada da qualidade necessária para melhorar a educação brasileira. Os dados obtidos nessa pesquisa sugerem a necessidade de uma análise mais profunda sobre o Curso Normal Superior e sua clientela de modo a investigar se esse lócus de formação é mesmo o mais adequado para as demandas dos cursos de formação apontadas pelos diferentes pesquisadores que analisam a educação brasileira.

Artigo recebido em: 03/04/2006.

Aprovado para publicação em: 12/04/2006.

Maria's choice: a profile of teachers training program for elementary school

Abstract: The present study intended to draw a social profile of Teacher Training undergra-

duate students. The subjects were 317 female students enrolled in four higher education institutions in the state of Bahia. The research outcomes validate the traditional profile of Teacher training students (normalistas) through decades in Brazil, but reveals a new datum: "normalistas" are not anymore a homogeneous group. There is a new group whose peculiarities make them different from the whole; the black students. They show several common characteristics to the whole group but they are poorer and face more difficulties to perform their but they are poorer and face more difficulties to perform their student duties. The local scope of the study does not permit wider generalizations but it allows to conclude that gender and skin color are two basic categories related to Teacher Training undergraduate students. The first one is widely treated in the pertinent literature that raises explanations to the overwhelming feminine presence in these programs. The leading reason is the very low social status of teachers as a profession, as a result of very low wages, mainly those paid by public schools.

Keywords: Teacher training students; Teacher Training undergraduate.

La opción de María: un perfil del programa de profesorado para la escuela primaria

Resumen: El presente estudio se prepuso trazar un perfil social de los estudiantes de profesorado a partir de 317 sujetos de cuatro instituciones de una educación más de Bahía, matriculados en 2004. Los resultados de la investigación confirman que el perfil tradicional de los estudiantes del normal permanece esencialmente igual a lo largo de décadas en el Brasil, pero revelan un nuevo dato: los "normalistas" no son un grupo homogéneo. Hay un subgrupo con características particulares que lo distinguen del conjunto total de esa categoría: las "normalistas" negras. Ellas presentan características comunes al conjunto pero son todavía más pobres y enfrentan mayores dificultades para estudiar. Aunque la investigación tiene un carácter local, lo que impide las generalizaciones, genero y color de piel o grupo étnico son dos categorías importantes para discutir el curso Normal Superior. La primera categoría es ampliamente discutida en la literatura. Las razones para esa impresionante persistencia se encuentran ampliamente en la literatura y en el sentido común. La principal de ellas es el bajo

prestígio social de la profesión de profesor, derivado, principalmente de los bajos salarios pagados al magisterio en el país, sobretudo en la educación pública de enseñanza básica.

Palabras-clave: Educación Normal Superior; Formación de profesor; Estudiantes de profesorado.

REFERÊNCIAS

ANTUNHA, H. C. G. A Universidade de São Paulo: fundação e reforma. São Paulo: CRPE, 1974. (**Estudos e Documentos**, v.10).

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legbras/>. Acesso em 6 de fevereiro de 2005.

BRZEZINSKI, Iria. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores: busca e movimento**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

BRUSCHINI, C.; AMADO, T. Estudos sobre mulher e educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.64, p.4-13, fev., 1988.

DEMARTINI, Zélia B. F. **Magistério primário no contexto da 1ª República**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/CERU, 1991. Relatório de Pesquisa.

GUTTIÉRREZ F.; PRIETO D. **A mediação pedagógica**. Campinas: Papirus, 1994.

LOPES, Eliane M. T.; FARIA FILHO, Luciano M.; VEIGA, Cynthia G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

LUCIANO, Fábila Liliã. **Gênese e expansão do magistério público na província de Santa Catharina nos anos de 1836-1889**. 200f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação Unicampi, Campinas, 2001.

MARTINS, A. **Dos anos dourados aos anos de zinco: análise histórico-cultural da formação do educador no Instituto de Educação do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

MELLO, Guimar Namó de. **Educação Escolar Brasileira: o que trouxemos de século XX?** Porto Alegre: ArtMed, 2004.

MOULIN, Nelly; MONAT, André. Levantamento do perfil do aluno no Ensino à Distância: Processo e Aplicações. **Revista Iberoamericana de Educación a Distancia (RIAD)**, v.3, n.2. dez. 2000, p.127-134.

NÓVOA, António. (Coord.). **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

PAZ, Carolina Rodrigues *et al.* Monitoria online em educação a distância: o caso LED/UFSC. In: SILVA, Marco (Org.) **Educação online**. São Paulo: Loyola, 2003.

PEDRO, Joana Maria. **Mulheres honestas e mulheres faladas: uma questão de gênero**. Florianópolis: UFSC, 1994.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: organização escolar**. 15.ed. Capinas, São Paulo: Autores Associados, 2003.

TANURI, Leonor Maria. História da Formação de Professores. **Revista Brasileira de Educação. ANPED.500 anos de educação escolar**. n.14, maio/jun./jul./ago.2000.p.61-68. Edição Especial.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro *et al.* **Licenciatura em pedagogia: realidades, incertezas, utopias**. Campinas: Papirus, 1997.

VILLELA, Heloísa de O. S. O mestre-escola e a professora. In: LOPES, Eliane M. T.; FARIA FILHO, Luciano M.; VEIGA, Cynthia G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

Sobre os autores:

¹*Dora Leal Rosa*

Doutora em Educação. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil. Mestra em D E A Sciences Et Théories Des Formes de l' Educ., Université Des Sciences Humaines de Strasbourg, USHS,

França. Professora da Faculdade de Educação da UFBA.

E-mail: doralr@ufba.br

²*José Albertino Carvalho Lordêlo*

Doutor em Educação, UFBA. Professor da Faculdade de Educação da UFBA.

E-mail: jalbert@ufba.br

Endereço Postal: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Departamento de Educação I. Avenida Reitor Miguel Calmon, Vale do Canela.CEP: 40110-100. Salvador/BA- Brasil.

³*Rosemary L.Ramos*

Professora da Faculdade Social da Bahia.

E-mail: prorosel@yahoo.com.br

⁴*Mariana Moraes*

Aluna de Pedagogia da Faculdade Social da Bahia.

⁵*Wendy Silva*

Aluna de Pedagogia da Faculdade Social da Bahia.

Endereço Postal: Faculdade Social da Bahia Av. Oceânica, nº 2717, Ondina, Salvador/Bahia, Brasil CEP.: 40170-010.

Educação e mercado de trabalho: elementos para discutir o desemprego e a precarização dos trabalhadores escolarizados

Ângela Borges¹

Resumo: O artigo traz uma crítica ao discurso que explica o fenômeno do desemprego como resultado da baixa escolaridade dos trabalhadores brasileiros e que, numa visão pragmática e utilitarista da produção do conhecimento e da educação em geral, defende que o sistema educacional - e a universidade em particular - deveria se orientar pelas demandas do mercado, formatando os seus cursos e currículos de acordo o que se supõe sejam as competências exigidas pelas empresas a cada momento. Utilizando informações sobre o comportamento da variável escolaridade no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador durante os anos 90 e sobre o desemprego dos diplomados, procura contribuir para a compreensão da relação entre o sistema educacional e o mercado de trabalho na atual etapa do desenvolvimento brasileiro, destacando outros elementos não considerados neste discurso que se tornou hegemônico e ainda influencia, fortemente, a concepção e gestão da política educacional no Brasil.

Palavras-chave: Desemprego; Mercado de mercado; Sistema Educativo.

No contexto de uma reestruturação produtiva acompanhada da súbita abertura da economia nacional, dos impactos da revolução tecnológica e da gestão neoliberal da economia, o Brasil vivenciou, nos anos 90, a súbita e acentuada elevação das taxas de desemprego e a correspondente multiplicação dos contingentes de de-

sempregados, mais visíveis nos grandes centros urbanos.

Como em outras áreas, também no debate sobre a relação educação x trabalho, assistiu-se à emergência e hegemonia de um diagnóstico, transformado em discurso, que foi colocado como verdade absoluta, passando a impregnar o senso comum, os governos e um grande número dos pesquisadores que se debruçam sobre o tema. Dois elementos desse diagnóstico foram (e ainda são) marcantes nas discussões sobre o desemprego e sobre as demais mudanças em curso no mercado de trabalho.

O primeiro deles é a consideração do fenômeno do desemprego como resultado, em grande parte, das dificuldades de adaptação dos trabalhadores brasileiros às novas exigências colocadas pelas empresas, em função de importantes mudanças tecnológicas e dos novos padrões de competitividade. Em algumas das suas versões, esse discurso chegou até a passar a idéia de que essas dificuldades seriam, em boa medida, de responsabilidade do próprio trabalhador desempregado, um

"inimpreável" - um neologismo criado pelo ex-presidente F.H. Cardoso²- por não ter buscado assegurar a sua "empregabilidade", a sua adaptação ao novo perfil da demanda. Nesse diagnóstico, a capacidade de geração de oportunidades de trabalho da economia brasileira não é colocada em questão, tudo se passando como se existissem, em grande número, postos de trabalho vagos à espera de trabalhadores que portem as competências a eles correspondentes (BORGES, 2005) e as soluções para o desemprego passariam, naturalmente, pelas políticas de educação e de re-qualificação profissional.

O segundo elemento desse diagnóstico é a valorização das atividades do setor privado como espaço de trabalho e de oportunidades de sucesso profissional, para os que conseguissem agregar à sua formação as competências e habilidades exigidas pelo mercado e, ainda, como a melhor e a mais eficaz alternativa para a própria resolução dos déficits educacionais do trabalhador brasileiro.

Esse discurso marcou, por exemplo, o debate sobre o caráter da universidade na contemporaneidade. Para os seus seguidores, numa visão pragmática e utilitarista da produção do conhecimento e da educação em geral, a universidade deveria se orientar pelas demandas do mercado, formatando os seus cursos e currículos de

acordo o que se supõe sejam as competências exigidas pelas empresas a cada momento.

Neste artigo, com base nos resultados de um estudo sobre a desestruturação do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador - RMS nos anos 90 e de informações mais recentes sobre o comportamento desse mercado, será feita uma crítica a esse discurso hegemônico procurando, à luz das evidências empíricas e das reflexões acumuladas nos âmbitos da sociologia do trabalho e da educação, aportar algumas contribuições para a compreensão da relação entre o sistema educacional e o mercado de trabalho na atual etapa do desenvolvimento brasileiro.

O artigo está organizado da seguinte maneira: após essa introdução, são resgatados alguns elementos teóricos a respeito da relação entre mudanças tecnológicas, exigências de qualificação e escolaridade; em seguida, são apresentados, sinteticamente, alguns indicadores - construídos com as bases de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) - sobre a importância da variável escolaridade no mercado de trabalho da RMS e, particularmente, no seu segmento formal, na década de 90 e,

²"nós nos países em desenvolvimento temos que prestar atenção a esses processos e descobrir modos e meios pelos quais se diminui, pelo menos, este processo. Pelos quais se busca algum mecanismo que leve a que as pessoas tenham sentido para o processo global de desenvolvimento econômico. E não é fácil. Mas existe isso, existem os que são, crescentemente, inimpreáveis. Não é que não tenham emprego, inimpreáveis por razões, por um lado, pela falta de qualificação e pelo outro lado pelo desinteresse do setor produtivo mais avançado em empregá-las, são dispensáveis." (...) Fernando Henrique Cardoso (abril, 1997). http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PRO9716.HTM.

mais recentemente, em 2004. Em seguida, à guisa de conclusão, procede-se a uma outra leitura da relação educação x trabalho, a qual, ao buscar evidenciar a falácia do discurso dominante, ressalta a importância da consideração de outros parâmetros para a avaliação desta relação.

MUDANÇAS TECNOLÓGICAS, QUALIFICAÇÃO E ESCOLARIDADE

Desde o desenvolvimento da indústria moderna, mudanças na base técnica e reestruturações produtivas sempre resultam em novas e maiores exigências quanto à escolaridade dos trabalhadores, originando um movimento de qualificação dos postos de trabalho e dos seus ocupantes.

Para evitar a dependência de uma força de trabalho mais qualificada e escassa, os empresários buscam dirigir as novas mudanças tecnológicas e reestruturar os processos produtivos de modo a reduzir, simultaneamente, a proporção de postos de trabalho que exigem trabalhadores mais qualificados e a aumentar, proporcionalmente, o número daqueles com baixa demanda em termos de escolaridade/qualificação dos trabalhadores, deflagrando um contra-movimento de desqualificação dos postos de trabalho e dos trabalhadores.

Além disso, sempre que aumentam as exigências de qualificação, os empresários buscam também intervir nos sistemas educacional e de formação profissional para promover uma rápida elevação da escola-

ridade média dos trabalhadores - objetivo que estes também perseguem - assegurando, deste modo, a oferta de trabalhadores com a formação profissional adequada às necessidades do momento - em termos quantitativos e qualitativos -, bem como a existência de uma ampla reserva de mão-de-obra com as características exigidas pelos postos de trabalho mais estratégicos.

Na atual reestruturação, centrada no uso de tecnologias flexíveis de base microeletrônica, também aumentaram as exigências de qualificação dos trabalhadores, sendo que, para alguns autores, essa demanda é mais acentuada agora que no passado, visto que o pleno aproveitamento dos recursos das novas tecnologias (SALM, 1998), a sua disseminação, assim como os seus efeitos positivos no plano macroeconômico exigem a elevação do patamar médio de qualificação dos trabalhadores, de modo a estes sejam capazes de acompanhar a vertigem de inovação tecnológica e responder às novas exigências que lhes são colocadas.

Ainda que essas exigências ultrapassem os conhecimentos, habilidades, competências e atitudes normalmente adquiridos na educação formal, avançando sobre saberes antes não considerados, a emergência da nova matriz tecnológica e dos novos padrões de gestão, tem levado à supervalorização da educação formal e dos certificados que ela confere.

Outro elemento importante para a discussão sobre a relação educação e trabalho é a relativamente recente substituição da noção de qualificação pela de competência, conceitos polissêmicos, que remetem a matrizes distintas. Segundo Manfredi (1998, p.8),

[...]para alguns, a qualificação é considerada na perspectiva da preparação para o mercado, envolvendo, portanto, um processo de formação profissional adquirido por meio de um percurso escolar e de uma experiência (ou carreira profissional) capaz de preparar os trabalhadores para o ingresso e a manutenção no mercado formal de trabalho. Um outro uso da noção de qualificação é entendê-la como um processo de qualificação/desqualificação inerente à organização capitalista do trabalho, sendo o resultado da relação social entre capital e trabalho e da correlação de forças entre ambos. Há ainda uma terceira visão [...] que aborda e define a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho.

Já a noção de competência oriunda, segundo Hirata, do discurso empresarial, é imprecisa, referindo-se à "capacidade de agir, intervir, decidir em situações nem sempre previstas ou previsíveis [...] capacidade e agilidade de julgamento e de resolução de problemas". A nova noção de qualificação (referida ao modelo de competência) seria a "capacidade de mobilizar saberes para dominar situações concretas de trabalho e transpor experiências adquiridas de uma situação para outra. A qualificação de um indivíduo é

a sua capacidade de resolver rápido e bem os problemas concretos mais ou menos complexos que surgem no exercício da sua atividade profissional", o que exigiria a "mobilização de competências adquiridas ou construídas na aprendizagem, no decurso da vida ativa, no trabalho e fora deste" (LEITE, 1996, *citado por* MANFREDI, 1998, p. 10).

Apesar da maior amplitude do conceito de competência, a fluidez e a mutabilidade das demandas atuais do sistema produtivo têm reforçado as credenciais do sistema educacional - o diploma - como indicador indireto, ainda que não suficiente, da qualificação do trabalhador.

Segundo Paiva (2000, p.57), este trânsito entre a noção de qualificação e a de competência não é política nem ideologicamente neutro, entre outras razões porque esta última noção

[...] parece trazer consigo uma outra mentalidade em relação ao trabalho e um outro conjunto de skills que começa com uma "alfabetização tecnológica" e termina na naturalização da fragmentação, precarização e intensificação do trabalho. Trata-se de abdicar - conscientemente ou não - das conquistas feitas ao longo de um século e meio de industrialismo e aceitar o risco e a incerteza como elementos constituintes explícitos do mundo do trabalho e - portanto - da organização da vida.

De outro lado, assiste-se também à re-atualização da Teoria do Capital Humano e a

atribuição de responsabilidades exageradas à educação formal (e aos sistemas de educação e de formação profissional), tal como a de resolver o problema do desemprego (PAIVA, 2000; SALM, 1998).

Conclui-se, assim que, embora se mantenha válida a utilização da variável escolaridade como indicador de qualificação - na falta de um substituto melhor e mais de fácil operacionalização -, é fundamental ter em mente que, num ambiente de elevado desemprego, de rápido aumento da escolaridade média e de baixo crescimento das atividades inovadoras que demandam trabalhadores mais escolarizados, tende a ocorrer uma desconexão progressiva entre a escolaridade dos trabalhadores (e o grau dos diplomas que portam) e as características dos postos de trabalho que ocupam, tornando-se mais frequentes situações de super-qualificação.

Essa elevação das exigências dos empregadores quanto à escolaridade encontra suas raízes tanto na demanda quanto na oferta. Do lado da demanda, como visto, num período de rápidas mudanças, com introdução de novas tecnologias, altera-se o mix de habilidades e competências necessárias, ampliando as dificuldades normalmente enfrentadas pelos empregadores para definir com precisão em que proporção elas devem estar asseguradas e para traduzi-las em indicadores que orientem a seleção de pessoal.

Além disso, os empregadores não são

capazes de avaliar com segurança, no momento da contratação, se os trabalhadores que se candidatam são portadores das características apropriadas para o posto de trabalho. Para reduzir esta incerteza, sua opção é exigir diplomas genéricos mais elevados, dado que os mais escolarizados são percebidos como mais produtivos e com maior capacidade de dominar mais rapidamente as novas tecnologias, isto é, seriam mais facilmente treináveis e flexíveis (KON, 1992, MARUANI; REYNAUD, 1999).

Ainda quanto às necessidades da demanda, a preferência pelos trabalhadores mais escolarizados, observada na década de 90, pode ser associada à ampliação do processo de terciarização, uma vez que este, em alguma medida, relaciona-se com a expansão de atividades mais qualificadas - educação, saúde, serviços técnicos -, mas também porque, segundo Berger; Offe (1991) dadas as suas características, as atividades de serviço - por excelência acautelatórias e com um processo produtivo marcado pela incerteza quanto ao momento e a quantidade do serviço a ser prestado - têm que operar sempre com um excedente, e não apenas em termos do efetivo de trabalhadores envolvidos, como também de "reservas de capacidade", de modo a assegurar uma força de trabalho capaz de equacionar os problemas colocados por essas características da produção neste setor.

Finalmente, não deve ser esquecido que numa situação de elevado desemprego, a

exigência de uma escolaridade superior àquela efetivamente exigida pelo posto de trabalho tem a vantagem de diminuir a "fila" de candidatas, contribuindo para reduzir os custos dos processos de recrutamento e de seleção.

ESCOLARIDADE E MERCADO DE TRABALHO NOS ANOS 90: O CASO DA RMS

O comportamento das taxas de desemprego e a composição dos grandes agregados - a População em Idade Ativa (PIA); a População Economicamente Ativa (PEA); os Inativos; os Ocupados e os Desempregados - segundo o número de anos de estudo

refletem, a um só tempo, mudanças no perfil da oferta potencial (a escolaridade da população em idade ativa) e da demanda (as exigências dos empregadores).

Segundo os dados da PNAD, taxas de desemprego das pessoas "sem instrução/menos de um ano de estudo" são inferiores às de quase todos os grupos mais escolarizados, revelam a manutenção de algum espaço para trabalhadores com esse perfil no mercado de trabalho metropolitana (provavelmente trabalhadores com experiência), mas certamente traduzem, também, a inserção precária de segmentos que não podem se dar ao luxo de ficarem em situação de desemprego aberto ou de permanecerem inativos.

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO DOS PRINCIPAIS AGREGADOS DO MERCADO DE TRABALHO SEGUNDO O SEXO, IDADE E ESCOLARIDADE, RMS, 1992/1999

DESCRIÇÃO	PIA		PEA		OCUPADOS		DESEMPREGADOS	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999	1992	1999
TOTAL*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100
ANOS DE ESTUDO								
S/INSTR/MENOS 1 ANO	11,6	7,7	9,6	6,0	10,0	6,3	6,9	4,7
1 A 3 ANOS	20,0	16,0	15,3	12,2	15,2	12,3	15,6	11,7
4 A 7 ANOS	32,7	32,1	28,8	28,2	27,8	27,0	36,2	33,0
8 A 10 ANOS	13,9	17,3	15,1	17,8	14,7	16,4	18,3	24,0
11 A 14 ANOS	17,4	21,4	24,5	27,9	24,9	28,9	21,3	23,7
15 ANOS OU MAIS	4,1	5,3	6,4	7,6	7,1	8,8	1,2	2,4

FONTE: IBGE/PNAD

* Inclui os "Sem declaração"

TABELA 2 - TAXAS DE DESEMPREGO SEGUNDO ALGUNS ATRIBUTOS, RMS, 1992/1999

ATRIBUTOS	1992			1999		
	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES
TOTAL	11,8	10,4	13,8	19,2	17,0	21,7
ANOS DE ESTUDO						
S/INSTR/< 1 ANO	8,4	7,8	9,2	15,1	16,1	13,9
1 A 3 ANOS	12,1	12,4	11,5	18,5	16,9	20,8
4 A 7 ANOS	14,8	12,6	18,6	22,6	20,8	24,9
8 A 10 ANOS	14,2	12,5	17,0	25,9	21,0	31,5
11 A 14 ANOS	10,2	7,4	13,3	16,3	13,0	19,2
15 ANOS OU MAIS	2,3	1,4	3,1	6,1	3,3	8,4

FONTE: IBGE/PNAD

* Inclui os "Sem declaração"

A partir deste patamar mínimo de escolaridade, as taxas de desemprego crescem, atingindo seu pico na faixa de 8 a 10 anos de estudo – correspondente ao ensino fundamental completo/ensino médio incompleto - decrescendo a partir daí. Essa redução das taxas de desemprego associada ao aumento da escolaridade revela a importância da educação formal e, mais especificamente, o valor atribuído pelo mercado aos diplomas que ela fornece os quais, como visto, constituem-se cada vez mais num dos primeiros critérios adotados pelos empregadores na seleção de pessoal.

Quanto à composição dos principais agregados do mercado de trabalho, no início da década de 1990, as duas classes de menor escolaridade representavam, quando somadas, mais de 30% da PIA metropolitana, e cerca de 25% dos ocupados. Entre 1992 e 1999, essas classes registraram redução absoluta nos dois agregados e reduziram também, em termos relativos, a sua participação no estoque de desempregados. Mesmo assim, no final da década, ainda representava 18,6% dos ocupados da região.

A classe de 4 a 7 anos de estudo reduziu a sua participação nos três agregados, muito embora se mantivesse sub-representada no estoque de ocupados e sobre-representada no de desempregados. Ou seja, a parcela da PIA com esse grau de escolaridade ficou relativamente menor durante a década - em face do aumento da proporção de pessoas nas classes que compre-

endem maior número de anos de estudo – , ampliando-se as dificuldades para sua inserção no mercado de trabalho.

Os dados da PNAD sugerem, portanto, que desde os anos 1990 já estava se configurando uma tendência ao deslocamento do patamar mínimo ideal de escolaridade exigido para a inserção no mercado de trabalho da RMS do ensino fundamental para o ensino médio, ampliando consideravelmente as vantagens oferecidas pelo mercado de trabalho metropolitano aos portadores dos diplomas de ensino médio e de nível superior. Assim, representando menos de 1/3 (32%) do incremento da PIA regional, estes trabalhadores ficaram com mais de 2/3 dos postos de trabalho (formais e informais) gerados entre 1992 e 1999.

No entanto, os mesmos dados revelam também que estes diplomas perderam a capacidade de exorcizar o desemprego, uma vez que, neste período, o maior incremento da taxa de desemprego ocorreu exatamente no reduzidíssimo contingente da PIA regional (6,4% em 1992 e 7,6% em 1999) que logrou conquistar o diploma de nível superior. Essa minoria passou de uma situação de quase pleno emprego (taxa de desemprego de 2,3%) para o patamar de 6,1%, o qual, embora muito inferior às taxas dos menos escolarizados é revelador dos impactos negativos da atual reestruturação produtiva e do modelo de gestão macroeconômica neoliberal sobre o mercado de trabalho, que atingiram fortemente também aqueles que, em década-

das passadas, eram considerados praticamente imunes ao desemprego por serem portadores de competências e qualificações escassas no mercado.

Além das taxas de desemprego, os números absolutos de desempregados em cada faixa de anos de estudos também podem ser utilizados como indicadores dessa mudança no perfil dos desempregados da RMS. Assim, embora os portadores de diplomas de ensino médio e de nível superior não alcançassem os 27% da população em idade ativa metropolitana, essa minoria mais escolarizada respondeu por 29,3% do incremento dos desempregados entre 1992 e 1999. Finalmente, no estoque de desempregados do final da década (cerca de 281 mil, segundo a PNAD), estes trabalhadores mais escolarizados formavam um contingente de 73 mil pessoas, das quais, aproximadamente 67 mil tinham diploma de ensino médio.

Esses números, ao mostrarem que mesmo para esses trabalhadores mais qualificados, a capacidade de incorporação do mercado de trabalho metropolitano já se esgotara nos anos 90, permitem esperar que, sem mudanças significativas no modelo de desenvolvimento do País, a acelerada expansão do número de estudantes universitários que vem ocorrendo na RMS a partir da segunda metade na década de 90, deverá resultar em novos saltos nas taxas de desemprego dos

diplomados e, considerando o padrão de incorporação do mercado de trabalho regional, também na sua utilização em postos de trabalho anteriormente destinados aos portadores dos diplomas do ensino médio e, mesmo, do ensino fundamental.

Esse progressivo descarte dos trabalhadores com menor número de anos de estudo foi muito mais intenso no “núcleo duro” do mercado de trabalho metropolitano³ do que no seu conjunto. Nos anos 1990, este espaço socialmente protegido do mercado de trabalho tornou-se bem menos acessível aos trabalhadores que não lograram conquistar, pelo menos, o diploma do ensino médio.

Assim, segundo os dados da RAIS, entre 1989 e 1999 a parcela de trabalhadores com escolaridade inferior ao ensino médio completo em empregos formais encolheu de 61,1% para 46%. Em números absolutos, foram eliminados cerca de 88 mil vagas ocupadas por trabalhadores sem diploma do ensino fundamental e o incremento dos postos de trabalho ocupados pelos que tinham “ensino fundamental completo/ ensino médio incompleto” não atingiu 10 mil vagas nestes 10 anos, enquanto foram criados, no mesmo período, em torno de 86 mil novos empregos para trabalhadores na faixa de “ensino médio completo/superior incompleto” e mais de 34 mil vagas para os que tinham concluído o curso superior.

³O núcleo duro, estruturado, do mercado de trabalho corresponde ao espaço formado pelos postos de trabalho e trabalhadores assalariados - das empresas privadas e das empresas e instituições públicas - submetidos ao estatuto do trabalhador consubstanciado, no Brasil, fundamentalmente na CLT, no Estatuto do Funcionário Público e na Previdência Social (BORGES, 2003, p.17).

TABELA 3 - EMPREGOS FORMAIS EM 31/12 SEGUNDO A ESCOLARIDADE, RMS,

Escolaridade	Postos de Trabalho	
	1989	1999
Fundamental	40,7	25,2
Médio Incompleto	20,4	20,8
Médio completo ou mais	38,9	54,1
Total	100,0	100,1

Fonte: MTE/RAIS

Essa alteração no grau de escolaridade dos ocupantes dos postos de trabalho no núcleo do mercado de trabalho regional resultou tanto de mudanças no perfil do emprego – com a abertura de vagas em setores e atividades que efetivamente exigem uma maior escolaridade dos trabalhadores, a exemplo da maioria dos Serviços Sociais – quanto da pura e simples substituição, nos mesmos postos de trabalho, de trabalhadores menos escolarizados pelos mais escolarizados, fazendo surgir os “novos pobres”, “pessoas qualificadas que estão sobrevivendo por meio de trabalhos precários” (SALM, 1998, p. 244).

Além disso, em 1999, 62% dos trabalhadores com formação universitária, inseridos no núcleo do mercado de trabalho da RMS, encontravam-se na Administração Pública e entre 1989 e 1999, este setor respondeu por 94,8% da geração líquida de empregos formais para trabalhadores com esse nível de escolaridade.

Observe-se, entretanto, que essa preferência dos empregadores por trabalhado-

res com diplomas ensino médio e de nível superior não vem garantindo a todos uma remuneração significativamente superior à dos menos escolarizados. Pelo contrário, no final da década, em todos os grupos ocupacionais, parcelas expressivas dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores com diploma de ensino médio estavam enquadradas nas faixas mais baixas de remuneração. Os portadores de diplomas universitários, embora em menor proporção, também ocupavam esses empregos pessimamente remunerados, destacando-se como espaços em que essa precarização do trabalho qualificado é mais marcante o segmento dos Professores e Outros Técnicos, aumento de 8,6% para 22% na proporção dos que ganhavam até 3 salários mínimos - e as ocupações do agregado Serviços de Produção e dos Serviços Pessoais, no qual nada menos que 43% dos empregados com nível universitário ganhavam, no máximo, 3 S.M., e 17,5% até 2 S.M.

Ou seja, a expansão das ocupações mais qualificadas observada durante a década de 90 na RMS, veio acompanhada da perda

de qualidade dos postos de trabalho a elas correspondentes. Em todas as categorias de ocupação, as oportunidades de um emprego bem remunerado tornaram-se menores, multiplicando-se as posições com remuneração igual ou muito inferior à remuneração média vigente do núcleo do mercado de trabalho regional no início do período estudado (cerca de 5,5 S.M). Em 1999, apenas nos grupos dos Técnicos e de Direção Superior o número de postos de trabalho que remuneravam acima de 5,5 S.M. era superior a 50% do total e, mesmo nestes agrupamentos, não era desprezível a parcela de empregos cuja remuneração estava muito aquém da média de 1989.

Esses dados parecem confirmar que, diferentemente do observado nos países centrais – e, mais especificamente nos europeus – onde a jornada parcial e outras for-

mas atípicas de contrato se constituem nos principais mecanismos de precarização do emprego formal (MARUANI, 1994; CASTEL, 1998), na RMS, e em todo o Brasil, onde os freios à elevação dos níveis de exploração do trabalho pelo capital são estruturalmente ineficazes, a precarização vem sendo alcançada pela pura e simples redução dos salários sem redução da jornada, inclusive para os trabalhadores que portam os diplomas mais elevados.

Constata-se, portanto, que nas condições extremamente adversas do atual mercado de trabalho, o diploma universitário ainda constitui um recurso eficaz para enfrentar a acirrada competição por um posto de trabalho formal mas está perdendo, rapidamente, a sua capacidade de exorcizar o desemprego e, principalmente, de assegurar uma inserção minimamente satisfatória para todos os que o possuem.

TABELA 4 - INCREMENTO DOS OCUPADOS POR ANOS DE ESTUDO E FAIXA DE RENDIMENTO EM SALÁRIOS MÍNIMOS, RMS, 1993 - 2004

ANOS DE ESTUDO	Classes de rendimento em salários mínimos								TOTAL
	Sem rend	Até 1 SM	Mais 1 - 2 SM	Mais 2 - 3 SM	Mais 3 - 5 SM	Mais 5 - 10 SM	Mais 10 - 20 SM	Mais	
								20 SM	
S Instr / < 1 ano	-1.708	-1.576	-1.894	-2.576	-3.133	-221	-221	0	-11.329
De 1 a 3 anos	591	4.565	-549	-3.269	-1.862	-1.340	-448	0	-2.312
De 4 a 7 anos	5.479	55.049	13.494	-1.805	-4.938	-1.885	-675	-1.783	62.936
De 8 a 10 anos	5.899	93.268	37.905	-1.508	1.267	-8.302	-1.578	-1.105	125.846
De 11 a 14 anos	4.410	81.649	133.442	22.146	21.125	-2.614	-8.243	-6.234	245.681
15 ou mais anos	618	821	5.887	5.938	8.885	11.156	-1.106	-12.619	19.580
TOTAL	15.289	233.776	188.285	18.926	21.344	-3.206	-12.271	-21.741	440.402

FONTE: IBGE/PNAD

Analisando agora as informações mais recentes da PNAD, para o conjunto dos ocupados, isto é, incluindo a informalidade, vê-se que elas confirmam o aprofundamento de alguns desses processos observados durante o ajuste dos anos 90: observa-se a exclusão dos trabalhadores com baixa escolaridade e também a desvalorização de uma parte crescente dos trabalhadores mais escolarizados, tanto pelas ocupações que assumem, quando estas não guardam correspondência com as suas qualificações, quanto pela sua sub-remuneração em ocupações que as utilizam plenamente, e, finalmente, a precarização dos postos de trabalho, que perpassa todos os segmentos ocupacionais.

Assim, cerca de 90% dos postos de trabalho (formais e informais) gerados entre 1993 e 2004 na RMS e que foram ocupados por pessoas na faixa de 11 a 14 anos de estudo (ensino médio completo/superior completo) pagavam, no máximo, 2 salários mínimos. Já entre os ocupados que tinham diploma de nível superior nada menos do que 37,5% também ganhavam até 2 salários mínimos e 67,8% atingiam, no máximo, 3 salários mínimos de remuneração mensal.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Os dados anteriormente comentados sobre o mercado de trabalho da RMS, particularmente, aqueles que revelam como vêm crescendo, rapidamente, o desem-

prego e o subemprego dos trabalhadores com as credenciais mais elevadas do sistema educacional são suficientes para jogar por terra a tese hegemônica que atribuía à baixa qualificação dos trabalhadores brasileiros as suas dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Para concluir essa crítica procurar-se-á, agora refutar duas outras idéias amplamente difundidas na década de 90 e, em seguida, destacar alguns elementos fundamentais para a compreensão da relação entre a educação e o trabalho e, particularmente, os efeitos do aumento da escolaridade da população sobre as chances que os trabalhadores encontram no mercado de trabalho, elementos que, normalmente têm sido abstraídos ou minimizados nas análises dominantes do problema.

Um dos argumentos amplamente destacados para explicar as dificuldades encontradas pelos trabalhadores portadores de diplomas mais elevados, sobretudo entre os mais jovens, é que esse fenômeno, também observado nos países desenvolvidos, traduziria uma saturação do mercado de trabalho decorrente da desvalorização da educação formal, que aparece, naturalmente, como a contrapartida da universalização do ensino médio e da massificação do ensino superior. Ou seja, quanto maior a proporção dos que têm um diploma universitário, menor o retorno que a maioria destes diplomados poderá obter no mercado de trabalho — tanto em termos

de status ocupacional, como salariais — e maiores também os riscos de exclusão dos menos escolarizados (BARBOSA, 1998).

No Brasil, no entanto, esse processo de desvalorização dos diplomas — sobretudo do diploma de nível superior — evidenciado na elevação do desemprego e no subemprego de diplomados não está relacionado à existência de parcelas expressivas da população com níveis de escolaridade elevados. Muito pelo contrário, a proporção de estudantes universitários na população, apesar da expansão recente, ainda é muito baixa: em 1994, existiam no país, em média, apenas 1094 deles para cada 100 mil habitantes. Na mesma época, esse indicador era de 6 984 no Canadá; 5 339 nos EUA; 4 017 na Espanha e 3 600 na França (PERSPECTIVAS..., 1999). E apesar de toda a expansão recente do ensino superior, em 2004 o indicador brasileiro ainda se encontrava no patamar de 2 643 alunos por 100.000 habitantes e na RMS, onde se concentra parte expressiva da oferta de vagas do ensino universitário do Estado existiam, nesse mesmo ano, 3 829 estudantes universitários para cada 100 mil habitantes números que, em ambos os casos, estão muito abaixo dos níveis registrados pelos países desenvolvidos dez anos atrás.

Outro componente do discurso dominante sobre a relação educação x

trabalho deriva de uma visão pragmática e utilitarista da produção do conhecimento e da educação em geral. Destacando a importância do sistema educacional atender aos novos requerimentos do mercado de trabalho em termos de qualificação defendeu-se, com ênfase, uma reforma da universidade que a levasse a se orientar pelas demandas do mercado, formatando os seus cursos e currículos de acordo o que se supõe sejam as competências exigidas pelas empresas a cada momento. A crítica a essa posição partiu da própria universidade e os seus supostos foram amplamente negados pelo comportamento do mercado de trabalho. Quanto ao primeiro ponto, Fartes (1998, p.217-118) ressalta que

a realidade cambiante de nossos dias já não permite que se imprima um tipo de racionalidade ao investimento em educação pautado na otimização dos recursos, ao mesmo tempo em que assegura um “produto” educado de acordo com as necessidades sociais e econômicas tal como preconizava a Teoria do Capital Humano de duas décadas atrás, uma vez que o planejamento dessas ações era inteiramente estabelecido sobre uma concepção de profissões tradicionais, requeridas pelo mercado de trabalho.

Na mesma linha, referindo-se à dificuldade de “colar” a formação profissional às oportunidades ocupacionais — tal como propõem para o ensino superior os defensores de uma universidade

instrumental -, Salm (1998, p. 248) afirma que

[...] evidentemente, isso é fácil de dizer, mas cada vez mais difícil de implementar, por várias razões. O grau de incerteza quanto às tendências do mercado de trabalho, principalmente quando se trata de antecipar demandas por ocupações específicas, se já era grande na época em que as chamadas técnicas de planejamento de recursos humanos gozavam de grande prestígio, tornou-se, agora, muito maior.

Quanto ao segundo ponto, os dados da RAIS para o mercado de trabalho da região metropolitana de Salvador, aqui comentados, mostram que a proposta de “colar” a formação profissional às oportunidades ocupacionais é absurda também do ponto de vista das “necessidades” do mercado. Este, se entendido como o conjunto de atividades do setor privado, nos anos 1990 não se mostrou capaz de incorporar os numerosos – e em acelerada expansão – contingentes de diplomados do ensino superior, aos quais acabou restando, como opção de inserção no mercado de trabalho formal, a Administração Pública, cujas necessidades foram colocadas em segundo plano pela orientação privatista da formação universitária. Fora deste setor, restaram aos jovens diplomados na recente expansão do ensino superior duas alternativas: a inserção por conta própria ou em pequenos negócios, e as formas degradadas de contratação de mão-de-obra do setor privado e das

cascatas de terceirização, movidas por grandes empresas públicas e privadas, isto é, serem empregados sub-remunerados ou prestadores de serviços precarizados. Esse quadro se mantém inalterado nos primeiros anos do século XXI como revelaram os dados da PNAD 2004, anteriormente comentados.

Dois elementos não considerados ou distorcidos nas explicações dominantes são fundamentais para a explicação dessas dificuldades enfrentadas pelos crescentemente mais escolarizados trabalhadores brasileiros no mercado de trabalho. O primeiro deles refere-se à importância de considerar as mudanças na divisão internacional do trabalho que acompanham a atual reestruturação produtiva e o chamado processo globalização e o lugar que o Brasil nela ocupa. Isso porque, para explicar as transformações na estrutura ocupacional da RMS, é fundamental considerar que, antes de mais nada, as diferenças existentes entre os países de centro e os da periferia, uma vez que os perfis de mão-de-obra necessários e a magnitude de cada um dos grupos (mais escolarizados, menos escolarizados) vão depender da estrutura produtiva de cada país (e de cada região), a qual, por sua vez, está relacionada com a posição que cada um deles ocupa na divisão internacional (e *nacional*) do trabalho.

Quanto a esse ponto, Arrighi (1997) observa que esta posição indica as ativida-

des que em cada cadeia produtiva - comandada por um pequeno número de conglomerados globais - estarão localizadas em um determinado país e chama a atenção para a distribuição desigual das atividades “de músculos e nervos” e das atividades “cerebrais” entre os países periféricos e os países de centro. Uma divisão do trabalho que, a depender da estrutura econômica, pode se reproduzir no interior de cada país, onde regiões periféricas encontram poucas possibilidades de expandir as atividades mais nobres, as quais tendem a se concentrar, cada vez mais, nas áreas que comandam o processo de acumulação em nível nacional⁴.

Como resultado dessas transformações, as exigências de trabalhadores com escolaridade muito elevada e especialização técnico-científica tendem a ser maiores (como proporção da força de trabalho) nos países do centro (e nas regiões mais desenvolvidas dos países periféricos e semi-periféricos), onde se localizam a alta administração, a pesquisa e desenvolvimento dos grandes conglomerados e todo o aparato técnico, científico e burocrático — estatal —, de apoio a essas mesmas atividades.

No caso brasileiro, essa tendência aparece claramente na concentração, nas regiões metropolitanas do Sudeste, dos empregos

relativos às atividades mais dinâmicas na atual etapa do capitalismo, as quais, ao lado dos serviços de educação e saúde e da Administração Pública, tendem a incluir na sua estrutura ocupacional proporções elevadas (com relação à média do mercado de trabalho) de ocupações Técnicas e de Direção Superior: serviços financeiros, serviços nas áreas de informática, de pesquisa e desenvolvimento, de arquitetura, engenharia e de assessoramento técnico, além dos serviços de publicidade.

Ou seja, as exigências, em termos de qualificação da mão-de-obra, do mercado de trabalho da RMS não são explicáveis apenas a partir da análise dos dados desse mercado pois elas são tributárias da posição que essa região ocupa no sistema econômico brasileiro e da nova posição do Brasil na atual etapa do desenvolvimento do capitalismo

É necessário, portanto, lançar mão de outros fatores para explicar a desvalorização precoce dos diplomas universitários no nosso mercado de trabalho, espelhada no subemprego dos diplomados. No Brasil, bem mais que nos países centrais, parece claro que as dificuldades que vêm sendo encontradas pelos portadores de diplomas universitários estão intimamente associadas às opções de inserção do país na nova

⁴ É possível citar vários exemplos que ilustram esse fenômeno na RMS: durante os anos 1990, algumas das maiores empresas baianas de Construção Civil, o maior banco privado do estado e o banco estadual privatizado, transferiram suas sedes para o Sudeste, o mesmo ocorrendo com grande parte dos empreendimentos da indústria petroquímica. Ademais, a rápida modernização das tecnologias de comunicação tem viabilizado a gestão dos negócios à distância, permitindo a redução de custos com o fechamento de escritórios de representação de empresas sediadas no Sudeste, além de facilitar a contratação de serviços avançados (particularmente os de caráter imaterial) em outras regiões metropolitanas, bloqueando o desenvolvimento dessas atividades na RMS.

economia capitalista globalizada, o que remete a discussão, naturalmente, a uma questão que foi retirada da pauta política nacional no período da hegemonia neoliberal, inaugurados em 1990: o modelo de desenvolvimento seguido pelo país após o esgotamento do ciclo do chamado “desenvolvimentismo”.

Trata-ser aqui da necessidade de incluir na discussão sobre a crise do mercado de trabalho o impacto das políticas públicas que, no Brasil, há mais de 15 anos seguem o receituário dos organismos internacionais que, hoje, “governam” a economia globalizada, em nome do grande capital. Em decorrência delas, países como o Brasil — que lograram construir, com o esforço de gerações, uma base industrial significativa e embriões promissores de desenvolvimento científico e tecnológico autônomos — vivenciaram a partir da década de 90 a interrupção e mesmo a reversão dessas conquistas, com efeitos extremamente negativos sobre o mercado de trabalho. Essas políticas têm contribuído para eliminar empregos normalmente ocupados por pessoas com nível universitário, destacando-se dentre elas a abertura não-regulada da economia e as privatizações, resultando no fechamento ou no enxugamento de numerosas empresas e na destruição ou “exportação” de empregos nas áreas gerencial, administrativa, financeira e técnica. No caso da RMS, algumas atividades relevantes na geração de postos de trabalho de elevada qualificação foram duramente atingidas por essas polí-

ticas: como foram os casos da petroquímica e das empresas estatais privatizadas e/ou “ajustadas” dentro dos novos modelos.

Ademais, a política de estabilização monetária, implicando juros elevadíssimos, paralisou a economia, jogando-a numa recessão “estrutural”, bloqueando os investimentos produtivos e a geração de novos postos de trabalho. Enquanto isso, os investimentos em “produção nova”, além de coerentes com a nova divisão internacional do trabalho: desenvolve-se, concebe-se e planeja-se lá fora, bloqueando a oportunidade de trabalho para profissionais brasileiros nessas atividades, cabendo ao país apenas a etapa da fabricação ou a de prestação do serviço final, foram pautados nos padrões da competitividade espúria, baseada no rebaixamento contínuo dos custos do fator trabalho.

A restrição de todos os gastos governamentais não-relacionados com o pagamento de juros da dívida também contribuiu para bloquear a criação de novos postos de trabalho, tanto pela falta de investimentos em infra-estrutura e em serviços sociais, como pela postergação do preenchimento dos postos ainda admitidos como necessários na administração pública. Durante grande parte dos anos 90, a abertura de concurso público para repor os que se afastaram ocorreu a conta-gotas e grande parte das necessidades de mão-de-obra qualificada do governo foi sendo atendida por contratos temporári-

os e de prestação de serviços (terceirização), que quase sempre equivalem a postos de trabalho de baixa qualidade, mesmo que a atividade exija qualificação e seja atendida por profissionais com este perfil.

Finalmente, a reforma do Estado, num modelo que buscou, acima de tudo, desmontar as estruturas desenvolvimentistas que comandaram o último ciclo de expansão — reduziu a necessidade de equipes numerosas de profissionais de várias áreas da administração pública. Ainda assim, como visto, as oportunidades de emprego no setor público foram as únicas alternativas surgidas para os trabalhadores mais escolarizados. Em número insuficiente — frente a crescente oferta de trabalhadores com diplomas de nível universitário — as vagas abertas através de concursos públicos ou para cargos de provimento temporário permanecem, também em 2004, como as melhores opções de inserção para esses trabalhadores, em face dos baixíssimos salários pagos pelos postos de trabalho que vêm sendo abertos no setor privado (POCHMANN, 2006; DEDECCA; ROSANDISKI, 2006).

Nesse contexto de uma inserção subordinada na nova divisai internacional do trabalho e de renúncia a um modelo de desenvolvimento fundado no interesse nacional, os dados que avaliam o comportamento do mercado de trabalho da RMS levando em conta a variável escolaridade (medida em anos de estudo completos) mostram, claramente que se configura uma situação na qual, em face do

aumento do número de pessoas com maior escolaridade se oferecendo no mercado de trabalho, os empregadores estão usando o diploma como critério de seleção, mesmo quando o conteúdo das funções a serem exercidas não é complexo, não exigindo, portanto, níveis mais elevados de qualificação.

Como diversos autores têm assinalado isso significa que, em face da baixa expansão das ocupações superiores e qualificadas, é a maior escolaridade da oferta de força de trabalho que parece estar viabilizando uma mudança tão rápida e acentuada no perfil de escolaridade dos trabalhadores do núcleo do mercado de trabalho e não, necessariamente, o novo perfil dos postos de trabalho que estão sendo criados.

Frente à esse quadro, Salm conclui que se configura uma contradição: “a educação ‘curta’ diante das responsabilidades que lhe são atribuídas e, ao mesmo tempo, ‘excessiva’ diante das oportunidades que a economia oferece” (SALM, 1998, p. 244). Por fim, destacando a difusão de um ideário de re-significação da Teoria do Capital Humano, que informou as políticas para os cursos de graduação no Brasil, Catani afirma que estas últimas se centraram em um reformismo curricular que visou adaptar o sistema educacional às demandas do mercado em termos de qualificação para o trabalho e, ao fazê-lo,

[...] reduz a função social da educação superior ao ideário da preparação para o trabalho, a partir da redefinição de perfis

profissionais baseados em habilidades e competências hipoteticamente requeridas pelo mercado de trabalho em mutação (CATANI, 2001, p. 77).

Desse modo, a partir dos anos 90, a “exigência” do mercado, mais ampla e eficazmente atendida por uma universidade subordinada ao mercado, vem sendo a ampliação acelerada de um exército de reserva mais qualificado, o qual tem facilitado a imposição das formas degradadas de inserção no mercado de trabalho também aos trabalhadores com diploma universitário, dando razão a Catani, para quem “Na fase atual, o lema mais adequado no mercado de trabalho talvez seja formar para mais e melhor explorar” (CATANI, 2001, p.70), como revelam a queda dos rendimentos e a combinação escolaridade crescente/salários decrescentes apontadas nos dados apresentados (DEDECCA; ROSANDISKI, 2006).

Artigo recebido em: 10/04/2006.

Aprovado para publicação em: 20/04/2006.

Education and labor market: elements to argue the unemployment and the fragile reality of the university degree workers.

Abstract: This paper reviews the discourse that explains the unemployment phenomenon as the result of the lower schooling levels of the Brazilian workers. According to a pragmatic and practical viewpoint of the production of knowledge and education in general, it reinforces the idea that the educational systems, especially higher education, should be oriented to the market demands, shaping their courses and syllabus in compliance with the required proficiency demanded by the companies at a given moment. Resorting to information on the behavior of the schooling variables in the labor market in Salvador’s Metropolitan Region

during the 90s and on the unemployment of the holders of university degree, it aims at contributing to the understanding of the relationship between the educational system and the labor market in the present stage of Brazilian development. It also highlights other elements that are not taken into consideration in this discourse, which has become hegemonic and thus strongly influences the generation and management of the educational policy in Brazil.

Keywords: Unemployment; Labor Market; Educational System.

Educación y mercado de trabajo: elementos para discutir el desempleo y la precarización de los trabajadores de los escolarizados.

Resumen: Este artículo trae una crítica al discurso que explica el fenómeno del desempleo como resultado de la baja escolaridad de los trabajadores brasileños y que una visión pragmática y utilitarista de la producción del conocimiento y de la educación en general, defiende que el sistema educativo - y la universidad en particular- debería orientarse por las demandas del mercado, diseñando sus cursos y currículas de acuerdo a lo que se suponen sean las competencias exigidas por las empresas en cada momento. Utilizando informaciones sobre el comportamiento de la variable escolarización en el mercado de trabajo de la región metropolitana de Salvador durante los años 90 y sobre el desempleo de los diplomados, se procura contribuir a la comprensión de la relación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo en la actual etapa de desenvolvimiento brasileño, destacando otros elementos no considerados en este discurso que se tornó hegemónico y todavía ejerce influencia fuertemente en la concepción y gestión de la política educacional del Brasil.

Palabras-clave: Desempleo; Mercado de trabajo; Sistema Educativo.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BERGER, U; OFFE, C. O dilema da racionalização do trabalho dos empregados: reflexões sociológicas para a explicação do status de empregados, a partir do seu trabalho enquanto “prestação de serviços”. In: OFFE, C. (Org.) **Trabalho e socieda-**

de: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, p. 55-76, 1991.

BARBOSA, M. L. O. **Riscos e recursos individuais num mercado socialmente (des?) regulado**. Caxambu, MG: Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 1998. [Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS].

BORGES, A. O capital invisível do trabalho: notas para o debate sobre a centralidade do trabalho no capitalismo contemporâneo. **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 33, p. 179-196, 2001.

_____. **Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social**: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Salvador: UFBA, 2003. p.374.

_____. O trabalho e os trabalhadores depois da reestruturação produtiva: algumas inquietações. **Caderno do CEAS**, Salvador, v. 220, p.19-28, 2005.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CATANI, A. M., Oliveira, J. F., et. al. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular nos cursos de graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. XXVI, n. 75, p. 67-83, 2001.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

DEDECCA, C. S. E ROSANDISKI, E. N. **Recuperação econômica e geração de empregos formais**. Seminário de análise dos resultados da PNAD 2004, Brasília, DF: Centro de Gestão de Estudos Estratégicos(CGEE), 2006.

FARTES, V. L. B. O diálogo entre economia e educação como chave para o entendimento da aquisição da qualificação. **Caderno CRH**, Salvador, Centro de Recursos Humanos, n. 29, p. 209-226, 1998.

GUIMARÃES, S. P. Mais educação não aumenta chance de emprego, **Agência Carta Maior**. Disponível em <http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2481>, 2002. Visitado em 15/12/2004.

KON, A. Setor terciário paulista: desenvolvimento e estagnação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v.6, n. 3, p.48-54, 1992.

MANFREDI, S. M. Trabalho, qualificação e competência e profissional - das dimensões conceituais e políticas. **Educação & Sociedade**, Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade, UNICAMP, v.19, n.64, p.13-49, 1998.

MARUANI, M.; REYNAUD, E. **Sociologie de l'emploi**. Paris: La Decouverte, 1999.

MARUANI, M. Marché du travail et marchandage social. In: LALLEMENT, M. (Org). **Travail et emploi: le temps des métamorphoses**. Paris: L'Harmattan, 1994. p.237-246.

OLIVEIRA, M. A. D. **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas, SP: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

PAIVA, V. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

PERSPECTIVAS ESTATÍSTICAS MUNDIAIS DO ENSINO SUPERIOR: 1980-1995. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. Tendências da educação superior para o século XXI. **Anais...** Brasília: UNESCO: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, p. 233-289, 1999.

POCHMANN, M. Mercado geral de trabalho: o que há de novo no Brasil? In: Seminário de análise dos resultados da PNAD 2004, 2006, **Anais...** Brasília: Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE, 2006.

SALM, C. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, M. A. D. **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas, SP: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

SILVA, L.A.M. Da informalidade à empregabilidade. **Cadernos do CRH**, Salvador, Centro de Recursos Humanos, n. 37, p. 81-110, 2002.

Sobre a autora:

Angela Maria Carvalho Borges
Doutora em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestra em Ciências Sociais, UFBA. Professora e Coordenadora do Mestrado em Políticas Sociais da UCSAL.
E-mail: angelamc@ucsal.br

Endereço Postal: Universidade Católica do Salvador. Av. Anita Garibaldi, n.2981, Federação, Salvador/BA. CEP: 41940-450, Brasil.

Educação para cidadania e o controle social das políticas públicas

Denise Freitas Dornelles¹
Denise Vitale²
Isabela Cardoso de Matos Pinto³

“Eu sou o que vejo de mim em sua face. Eu sou porque você é.” (Provérbio da tradição Zulu - África do Sul)

Resumo: Durante as últimas duas décadas, sob vigência da Constituição de 1988, um número crescente de práticas diversas de co-gestão entre Estado e sociedade civil surgiram no país, relacionadas às políticas sociais. Essas experiências, como os Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos, Audiências e Consultas Públicas, tornaram-se presentes em todas as regiões do país, nos vários níveis de governo, constituindo-se como canais institucionais de elaboração e controle social das políticas públicas. Este artigo tem como meta explorar o contexto de formação desses espaços de co-gestão, especialmente os Conselhos Gestores de Saúde e de Assistência Social, buscando analisar seus avanços e limites na construção da educação para a cidadania.

Palavras-chave: Controle Social; Educação; Cidadania; Participação; Políticas Sociais; Saúde; Assistência social.

Nos últimos anos, assistimos, no Brasil, a um número crescente de práticas de participação política relacionadas às políticas sociais. Sob a ordem democrática aberta pela Constituição Federal de 1988, diversas experiências surgiram e se multiplicaram, em todas as regiões do país, nos vários níveis de governo. Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos, Audiências e Consultas Públicas tornaram-se espaços importantes de articulação de interesses

distintos, seja entre a multiplicidade de vozes constituintes da sociedade civil, seja entre essas vozes e o Estado.

Deixando um pouco de lado as diferenças entre cada um desses espaços, assim como as muitas dificuldades que enfrentam para se consolidarem como práticas efetivamente democráticas - o que será discutido mais adiante neste artigo -, um aspecto comum a todas essas práticas nos chama a atenção e assume, de fato, posição central: o papel de educação para a cidadania que potencialmente desempenham.

Falar em educação para a cidadania significa, nesse contexto, compreender a cidadania como um processo ativo, protagonizado pela população. Significa reconhecer que, para além do momento do voto, quando escolhemos nossos representantes, a atividade política deve estruturar-se por meio de outras instituições que permitam a interferência contínua dos cidadãos nas políticas públicas. A idéia é tornar a política um processo vivo e permanente, capaz de produzir resultados mais legítimos e, ao

mesmo tempo, constituir-se como um espaço de formação de cidadãos críticos, aptos a exercer ativamente o controle da coisa pública.

É nesse sentido que as lições de Paulo Freire e da Educação Popular ganham força, evidenciando a íntima relação entre educação e cidadania, isto é, entre um processo que, por um lado, desenvolva aprendizagens para a compreensão da realidade em que vivemos, extremamente complexa, e que, por outro, permita a reflexão sobre as formas de intervir sobre ela. Trata-se, assim, de se estabelecer, nos diversos momentos da vida cotidiana (nas escolas, no trabalho, na família, nos bairros), "uma pedagogia do público, da decisão, da construção de um sentido do comum" (CASTILLO; OSÓRIO, 1997, p. 42-43).

Este artigo tem como meta explorar o contexto de formação desses espaços de gestão, especialmente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nas áreas de Saúde e Assistência Social, buscando analisar seus avanços e limites na construção e na educação para a cidadania.

A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 afirma, ineditamente na história brasileira, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao

restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta.

Já em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição/88 afirma que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". A previsão expressa do exercício direto do poder pelos cidadãos configura uma importante novidade e estabelece as diretrizes da forma de governo adotada no país.

A adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi fruto do processo de redemocratização do Brasil e de abertura política iniciados em meados dos anos 1970, período marcado pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. Os anseios da sociedade brasileira se revelariam em uma complexidade de manifestações: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, fortalecimento dos sindicatos, criação de centrais sindicais, articulação de setores empresariais urbanos e agrários e a luta pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito, entre outras. A campanha por Diretas Já e o processo Constituinte foram marcos desses anos, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Durante os trabalhos da Constituinte, centenas de grupos de interesse atuaram, nos quatro cantos do país, recolhendo um total de doze milhões de assinaturas às emendas populares, que possibilitavam aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, instrumento até então inédito na história brasileira. A própria proposta para que se acatasse o princípio da democracia participativa foi encaminhada por três emendas populares. Além desse mecanismo, os cidadãos puderam participar da elaboração do novo pacto, por meio de sugestões e de audiências públicas.

Todo esse procedimento, marcado por amplo debate público e por intensa participação popular, conferiu aos dispositivos constitucionais, inclusive aos referentes à forma de exercício da soberania popular, um alto grau de legitimidade. Se a introdução dos regimes representativos no mundo moderno passou a exigir, como fonte de legitimidade, "um critério externo aos próprios governantes para a validação dos regimes políticos e de seus governantes" (FARIA, 1978, p. 62), no estabelecimento da Carta de 1988 esse critério foi encontrado, não apenas no consentimento dos cidadãos, mas sobretudo na sua atuação direta que, juntamente com os deputados constituintes, formularam as bases para o novo pacto social que juridicamente se consolidava no país.

Com fundamento no princípio da soberania popular, estabeleceram-se diversas previsões constitucionais de participação popular, no âmbito do Legislativo, do Judiciário e do Executivo. Assim, o art. 14, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, determina que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular." Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa.

No âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (art. 5o, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5o, XXXVIII).

Na esfera do Executivo, ou seja, na administração pública, a Constituição de 1988 estabeleceu diversos dispositivos prevenindo a participação popular na gestão de políticas públicas, tanto nas políticas sociais de caráter setorial (saúde, educação etc.), quanto naquelas de natureza mais abrangente (planejamento municipal, política urbana etc.).

No primeiro caso, evidenciamos a existência de um estreito laço normativo entre direitos sociais e democracia participativa, havendo determinações nesse sentido nas mais diversas áreas.

Na esfera da seguridade social, a Constituição prevê o "caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados" (art. 194, VII). A diretriz da "participação da comunidade" foi reafirmada em particular nas áreas da saúde (art. 198, III) e da assistência social, sendo que, neste último, o texto constitucional refere-se à "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (art. 204, II).

Na educação, a Carta de 1988 estipula a "gestão democrática do ensino público" como um princípio, acrescentando a expressão "na forma da lei" (art. 206, VI). No âmbito da cultura, a "participação da comunidade" foi especialmente prevista para a proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 216, § 1o). Admitiu-se, finalmente, a "participação de entidades não governamentais" na promoção de programas de assistência à saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1o).

De forma genérica, envolvendo todas as políticas sociais, está a previsão da participação do usuário na administração pública direta e indireta, conforme regulamentação em lei, especialmente no controle dos serviços públicos pelo usuário (art. 37, § 3o). Vale mencionar, ainda, o disposto no art. 10, que assegura a "participação dos trabalhadores e empregados

nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação".

A Constituição estipulou ainda a "cooperação das associações representativas" no âmbito do planejamento municipal (art. 29, XII), princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF, relativos à política urbana. Na esfera das finanças públicas, embora os dispositivos constitucionais não tenham feito menção expressa à participação popular, a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o tema com base no art. 163 da CF, previu o "incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (art. 48, § único).

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas possibilitam a participação popular em órgãos de decisão integrantes da administração pública, para elaboração e controle das políticas setoriais. Constituem mecanismos de gestão e dependem de regulamentação em lei. É por meio do direito positivo que são outorgadas competências específicas aos

particulares, chamados para integrar os órgãos colegiados.

O expressivo aumento do número de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis da federação durante a vigência da Constituição de 1988, como também a previsão de instrumentos participativos no âmbito do planejamento ou das finanças públicas apontam para uma diferença importante no sentido que a idéia de participação assumiu ao longo da década de 1990.

Ao contrário da característica predominante da participação popular nos anos 1970 e 1980, quando se voltava principalmente contra o Estado, cuja natureza autoritária não permitia uma participação efetivamente democrática, os anos 1990 revelam o fenômeno da institucionalização da participação. Após as pressões sociais na Constituinte e a adoção de diversos canais participativos na Carta de 1988, foi necessário, na década seguinte, regulamentar e implementar os mecanismos previstos. É nesse sentido que os Conselhos Gestores tornam-se "estruturas de uma nova institucionalidade no país" (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Após a promulgação da Constituição de 1988, foram criados o Conselho Nacional de Saúde (Lei n° 8.142/90), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei n° 8.242/91) e o Conse-

lho Nacional de Assistência Social, cujas atribuições foram previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n° 8.742/93). Até 1998, haviam sido criados 27 conselhos federais, em oito áreas de atuação (DRAIBE, 1998)

Sua criação levou a que se instituíssem órgãos semelhantes em nível estadual e municipal. As leis que regulamentaram conselhos nacionais, como o da saúde e assistência social, exigiram a implementação dos respectivos colegiados nos demais âmbitos da federação para efetivar o repasse de recursos⁴. Contudo, se esse requisito contribuiu para a difusão dos conselhos, não garantiu necessariamente a gestão democrática das políticas e o controle de sua execução.

Os estudos sobre conselhos têm mostrado que, apesar de previstas na legislação, as três características essenciais aos Conselhos - composição plural e paritária, formada por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil, a natureza deliberativa de suas decisões; e o objetivo de formular e controlar a execução das políticas setoriais - nem sempre são verificadas. Em relação ao primeiro ponto, é necessário atentar que a paridade não pode resumir-se a uma questão numérica. Apesar de necessária, não é suficiente. A igualdade deve referir-se também às condições da participação, tais como disponibilidade de tempo e acesso à

⁴ Cf. art. 4° da Lei 8.142/90 (Conselho Nacional da Saúde); art. 30 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social); art. 261 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

informação e à linguagem técnica (GOHN, 2003, p.92). Ademais, o caráter pluralista e universal nem sempre é garantido, vez que a participação tende a ser restrita a setores específicos da sociedade, podendo levar ao corporativismo ou particularismo.

Quanto à observância efetiva da natureza deliberativa, trata-se, ainda, de algo a ser atingido. Não obstante a importância e o potencial dessa atribuição para democratizar a gestão, a fragilidade do exercício e da implementação do caráter deliberativo é uma dificuldade presente, não gerando, muitas vezes, os efeitos pretendidos.

Na medida em que a eficácia da deliberação envolve a execução das políticas sociais pelo Estado, depende da vontade política do governo eleito, das metas e prioridades adotadas em seu programa de governo. Além disso, as políticas sobre as quais se deliberou requer, muitas vezes, a articulação com outras políticas setoriais o que acaba extrapolando o âmbito de atuação de um dado conselho. Nesse sentido, como a vinculação das decisões não pode ultrapassar a esfera de autonomia de cada órgão colegiado (LIMA LOPES, 2000, p. 33), é necessário construir políticas intersetoriais e um projeto global e estratégico capaz de superar o caráter fragmentário na sistemática setorial.

Por fim, em relação a seus objetivos, mais

do que formular políticas públicas, os conselhos têm se dedicado ao controle da prestação de contas e da qualidade dos serviços públicos, agindo mais como órgãos de fiscalização que de proposição de políticas. As razões para essa deficiência no caráter propositivo vão da falta de capacitação dos conselheiros à centralidade do Estado na elaboração da pauta e à dificuldade de articular interesses distintos (TATAGIBA, 2002, p. 94; GOHN, 2003, p.91).

Apesar dos desafios que os Conselhos Gestores enfrentam para a plena realização da gestão democrática constituem um importante espaço educativo. Embora o aprendizado individual e coletivo não esgote em si mesmo, contribuindo para o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões, trata-se de um elemento essencial, presente em todas as experiências.

Essa importância do caráter educativo das práticas participativas torna-se manifesta na medida em que os espaços de co-gestão entre Poder Público e sociedade civil, sejam os Orçamentos Participativos, as Audiências Públicas e os Conselhos Gestores, não são formados apenas por especialistas ou políticos profissionais. Pelo contrário: a composição paritária no caso dos Conselhos e a composição majoritária da sociedade civil no caso dos Orçamentos Participativos apontam para a presença de pessoas comuns na participação do

processo decisório. Esses espaços questionam, assim, a idéia de que a democracia requer algum patamar sócio-econômico mínimo dos participantes, mostrando ser possível a implementação de arenas deliberativas também formadas por pessoas com baixa renda e baixa escolaridade. De fato, não há como condicionar a ampliação da democracia à obtenção de determinado nível sócio-econômico, se é justamente por meio da participação que será possível obter maior distribuição de recursos para as regiões mais carentes.

É certo que o maior domínio da linguagem e o acesso a informações e conhecimento especializado aumentam a capacidade argumentativa dos participantes e qualificam o processo de deliberação, seja na comunicação entre eles, seja na relação que estabelecem com o Poder Público. Nesse sentido, são essenciais os cursos de capacitação, que instruem delegados e conselheiros com conhecimentos técnicos, como também os mecanismos de tradução, que tornam a linguagem técnica mais acessível.

A POLÍTICA DE SAÚDE E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Na última década, a provisão dos serviços de saúde no Brasil vem passando por mudanças decorrentes de reformulações promovidas pela Constituição de 1988,

momento em que se reconheceu a saúde como direito de todos e dever do Estado. A conjuntura política de transição para a democracia favoreceu as propostas de mudanças defendidas por um intenso movimento, iniciado por uma comunidade de especialistas e ampliado com o envolvimento de outras forças sociais que, finalmente, elaborou a proposta da Reforma Sanitária⁵.

A Reforma Sanitária partiu de uma crítica ao modelo assistencial então vigente, baseado no paradigma clínico, individualista e nas práticas curativista e hospitalocêntrica. Tornou-se um amplo movimento político pela democratização da saúde, expressa na proposta de universalização do acesso aos serviços de saúde (SCOREL, 1987 ; PAIM, 1992). O desenvolvimento da Reforma Sanitária implicou a incorporação do direito à saúde na Constituição Federal de 1988, tornando-o universal e não mais restrito aos trabalhadores do mercado formal. Além disso, a aprovação da legislação orgânica do SUS (Leis 8.080 de 19/09/1990 e 8.142 de 28/12/1990) vem respaldando um processo de mudança na gestão e na organização dos serviços públicos de saúde.

De fato, o arcabouço jurídico-normativo do Sistema de Saúde, expresso na Constituição Federal e na lei 8.142, reafirma a concepção de que a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) é essencialmente

⁵ Sindicatos e associações médicas e de profissionais de saúde, associações comunitárias e organizações religiosas, que contaram com o apoio de vários parlamentares.

democrática e estabelece que os Conselhos de Saúde, nos três níveis (federal, estadual e municipal) devem funcionar em caráter permanente e deliberativo, para atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, incluindo os aspectos econômicos e financeiros. As Normas Operacionais Básicas (NOB), que durante os anos 1990 pontuaram o processo de construção do SUS, reafirmam estas propostas iniciais. Assim, a NOB 91 explicita que

[...] os Conselhos de Saúde terão caráter permanente e deliberativo, com representação paritária e serão compostos por representantes dos governos, prestadores de serviços, profissionais de saúde (50%) e usuários (50%) (BRASIL, 1991).

A NOB 93, por sua vez, refere que:

[...] o estabelecimento dessa nova prática [a municipalização das ações e serviços de saúde] requer a existência e funcionamento regular dos Conselhos de Saúde, paritários e deliberativos, como mecanismo privilegiado de participação e controle social (BRASIL, 1993).

CONSELHOS DE SAÚDE: POSSIBILIDADES E LIMITES

O processo de construção do SUS, que tem assumido ritmos e formas diferenciadas em cada unidade da Federação, em decorrência da correlação de forças de

cada conjuntura, constatando-se avanços e dificuldades na operacionalização dos seus princípios e diretrizes. Nesse contexto, a criação e atuação dos Conselhos de Saúde, enquanto instrumento específico que regulamenta o controle social e possibilita a tradução e incorporação da idéia de participação cidadã na Constituição brasileira, reflete a dinâmica político-institucional⁶ que tem marcado a implantação do SUS nos estados e municípios.

Vários estudos têm sido realizados tomando como objeto o processo de criação dos Conselhos, sua composição e funcionamento, seus limites e possibilidades do ponto de vista do pleno exercício de suas funções e competências, problematizando aspectos que podem estar incidindo sobre eles, seja decorrentes do "ambiente externo" ao Conselho, isto é, o contexto a partir do qual foi formado e onde atua, seja do "ambiente interno", isto é, decorrentes da dinâmica política instaurada entre os diversos atores que o compõem.

Com base em uma revisão desses estudos, pode-se identificar um conjunto de questões que merecem aprofundamento, podendo gerar novos estudos sobre o tema:

a) o grau de representatividade dos vários atores sociais e políticos no âmbito do Conselho. Dada a heterogeneidade e complexidade da

⁶Vale ressaltar que a proposta de "democratização da saúde", através da criação de instâncias colegiadas de decisão em todos os níveis de governo, já fazia parte da agenda política antes da Constituição de 1988, constituindo-se em um dos pilares da concepção política defendida pelo Movimento da Reforma Sanitária na 8a Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986.

sociedade brasileira, questiona-se até que ponto os Conselhos de Saúde tem sido capazes de representar os diversos segmentos que compõem o grande grupo dos usuários". De fato, considerando a proposta normativa com relação à composição dos Conselhos (50% de representantes do Governo, Prestadores e trabalhadores de saúde e 50% de representantes dos usuários) cabe analisar e discutir as formas de representação dos "usuários", que, por fora da lei, podem estar incluindo um conjunto heterogêneo de representações de organismos da "sociedade civil", que não necessariamente representam a parcela da população que efetivamente usa o SUS (SUS dependentes). Com isso, os Conselhos podem estar sendo um espaço para o exercício de pressões (lobbies) por parte de grupos corporativos, com interesses específicos no que diz respeito à garantia do acesso a determinados bens ou serviços de saúde, por mais que isso possa ser justificado em nome do princípio da equidade na distribuição de bens e serviços. Por outro lado, cabe destacar que os Conselhos também podem estar se constituindo num espaço de expressão de interesses contrários ao SUS, ao processo de expansão e consolidação de um sistema público universal e igualitário.

b) o grau de conhecimento dos conselheiros, ou seja, sua qualificação para o exercício das funções e competências dos Conselhos. Novamente, considerando as características da sociedade brasileira, a heterogeneidade dos níveis de escolaridade e a relativa incipiência de informação sobre o processo de construção do SUS, tem se problematizado o "perfil" dos conselheiros. Isto tem sido a base dos processos de capacitação conduzidos por vários órgãos ligados ao Ministério da Saúde e às Secretarias de Estado e Município, com apoio de instituições acadêmicas e organismos internacionais, particularmente a Organização Panamericana de Saúde. O conteúdo e a metodologia desses cursos, sua efetividade enquanto mecanismo de difusão e incorporação de informações por parte dos Conselheiros, também tem sido objeto de reflexão e propostas ao longo dos últimos quinze anos.

c) a prática dos Conselhos em si mesma é outro tema que tem motivado a realização de pesquisas, inclusive por parte do próprio Conselho Nacional de Saúde e o Ministério da Saúde, que, recentemente, lançaram editais para a realização de estudos sobre esse tema, sob a égide da política de consolidação da chamada gestão participativa. Dentre os limites e possibilidades apontados por

alguns dos estudos já realizados nessa linha, cabe destacar o questionamento acerca da implementação das propostas dos Conselhos por parte dos órgãos executivos, a possibilidade da atuação do Conselho limitar-se à rotina de aprovação de documentos da gestão. Também se problematiza a atuação dos conselheiros "para fora" do Conselho, isto é, até que ponto este espaço tem sido útil para desencadear e promover um processo de empoderamento por parte da população (representada) nos Conselhos, o que significaria cumprir com as propostas mais amplas do processo de Reforma Sanitária, qual seja, a de democratização da saúde e a formação de uma "consciência sanitária" na população.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

Para dialogarmos sobre a educação para a cidadania no âmbito da política de assistência social, elegendo como espaço privilegiado para o seu exercício os Conselhos de Assistência Social, partiremos de uma percepção sobre essa participação vinculada ao contexto sóciopolítico de crise no qual estamos inseridos. E atualmente estamos mergulhados, como diz Paulo Freire 'encharcados', por movimentos críscicos.

Mas partiremos de uma percepção de crise que não é exatamente aquela mais prevalente no senso comum, a de problema, destruição, pessimismo. A própria prodigalidade de novas propostas já indica que, em períodos de crise, se há uma forte percepção de limites, de esgotamento de padrões até então tidos como os melhores ou aceitáveis, há também uma perspectiva de renovação, de criação. Parece muito sábio, nesse sentido, o tradicional simbolismo do I Ching, quando representa crise com dois hexagramas, indicando simultaneamente perigo e oportunidade.

Nesse momento de crise, o grande norte passa a ser, então, explorar ao máximo as possibilidades abertas à renovação e manter distanciadas as paralisantes deformações ideológicas. E como fazê-lo? Não há antídoto mágico, sabemos. De um lado, a expansão das oportunidades abertas pela crise depende da *ação e do compromisso*, amalgamados por uma solidariedade social pacientemente construída pela *interação democrática*. De outro lado, como sentinela da constante e verdadeira abertura democrática desse processo de construção, é a reflexão crítica que não pode ser negligenciada.

Desse modo, a *educação cidadã* e para a *cidadania*, faz com que os indivíduos percebam-se como sujeitos de um processo que necessita de comprometimento, da compreensão do papel que representam na história. Como parte de um Conselho,

um conselheiro tem como principal função deliberar sobre os desdobramentos da política de assistência de seu município e/ou de seu estado. Mas o que significa fazer parte do Conselho de Assistência Social⁷?

Primeiramente, cabe destacar que, com a implantação dos Conselhos Municipais e Estaduais (embasados pela Lei 8.742 de 07/12/93), instância de formulação de estratégias e de controle da execução da política de assistência social, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, modificou-se profundamente a forma de organização das ações de assistência social. Ao mesmo tempo, contribuiu-se para sua democratização. A assistência social, como política, é parte de uma rede de proteção social, dentro de uma concepção de desenvolvimento social, onde o objetivo é diminuir as enormes disparidades de oportunidade de vida da população. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) veio tornar operacionais os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que instituiu a participação dos representantes de associações e organizações da sociedade civil na gestão das políticas públicas, implicando ao mesmo tempo em novos espaços decisórios.

A descentralização e a participação são as principais inovações incorporadas nesta

lei, que foram implementadas na forma de novos foros institucionais, como, os Conselhos de Assistência Social, nos âmbitos nacional, estadual e municipal.

Nesse novo cenário, as principais estratégias na operacionalização da política participativa foram as seguintes:

- a) Os municípios devem construir seus Conselhos a partir de iniciativas local e autônoma (confirmadas por lei municipal e estadual).
- b) A estruturação de tais órgãos colegiados deve ser concebida como parte integrante da organização administrativa do Governo Municipal e não como um mecanismo externo de coordenação interinstitucional de prestadores de serviço de assistência social, e nem como órgão "consultivo" com representação exclusiva de usuários.
- c) Nos Conselhos de Assistência Social, a representatividade da sociedade civil (usuários, prestadores de serviço e profissionais da área) se faz presente e é dotada de poder deliberativo.
- d) No interior do Conselho, o Governo Municipal assume o papel de membro integrante em conjunto com outros segmentos.

7 A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a assistência social brasileira. Incluída no âmbito da seguridade social, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

Além disso, vale mencionar que a democratização da política de assistência social é fruto de um processo de descentralização da gestão de políticas públicas que ocorreu em todo o país. Jacobi (1993, p.23) enfatiza que

(...) a participação popular tem estreita vinculação com os processos de descentralização político-administrativo e de gestão no âmbito das políticas públicas, sendo concebida, sobretudo como (...) o encontro entre instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais, que existem independentemente dos partidos políticos e de mecanismos participativos, por outro.

O papel da participação popular, constituindo um espaço para o exercício da cidadania e para a possibilidade de socializar desafios, incorpora em cada sujeito a noção de responsabilidade social e coletiva. Representa uma opção político-administrativa - *governo democrático* - e também uma mudança de cunho qualitativo na dinâmica da gestão das políticas sociais. É dentro desse contexto que a participação popular busca ampliar os espaços de interação entre os vários atores e reordenar as relações entre as diferentes instâncias de poder. Assim, cabe ao Estado:

[...] que seja espaço de efetiva potencialização de ampliação das práticas comunitárias [...]; e a sociedade que aponte interlocutores coletivos (grupos comunitários, associações, sindicatos, movimentos sociais) que torne possível uma participação ativa e representativa [...] (BATTINI, 1998, p. 41-42).

Este movimento desencadeou uma busca pelo esclarecimento da noção de representatividade, de participação, da noção de sujeito.

Nos dicionários de filosofia, o substantivo "sujeito" está relacionado a muitos diferentes significados, dependendo do sentido em que aparece, que vai do puramente gramatical ao metafísico (RUNES, 1985; LALANDE, 1993). No plano em que nos interessa aqui, estamos falando de sujeito como "o ser real, considerado como algo que tem qualidades ou exerce ações" (LALANDE, 1993); um sujeito uno, individual (*In-dividuu*, o que não se pode dividir, o que permanece coeso), ou de um sujeito coletivo, aquele que se faz pela presença inexorável do outro.

O exercício da participação cidadã se legitima nesse contexto por esses sujeitos. Desse modo, é essencial que cada sujeito tenha clareza de seu papel, de sua representatividade e compreenda o que venha a ser o espaço onde a participação se efetiva (os Conselhos), isto é, um campo de potencialização do exercício da cidadania.

Superar o movimento crístico, como havíamos referido anteriormente, implica em acreditar, dispor-se a estabelecer consistentemente um diálogo com as incertezas do tempo presente, e mais do que nunca, comprometer-se com a busca por espaços de participação solidários, socialmente justos e eticamente viáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões apresentadas têm o propósito de estimular a reflexão e a leitura da bibliografia existente na área, de modo que se possa identificar os problemas e desafios propostos à prática educativa, nos diversos espaços de co-gestão entre Estado e sociedade civil, e nas várias políticas setoriais, em particular na saúde e na assistência social.

Se, por um lado, a criação e a expansão desses espaços apontam para uma democratização da gestão pública, por outro, o grau e a qualidade dessa democracia dependem de uma série de fatores e enfrentam inúmeros desafios. Como denominador comum impõe-se, contudo, o papel crucial da educação para a cidadania, sobretudo da capacitação das lideranças populares e dos representantes que assumem esses espaços.

De fato, as condições para a participação envolvem fundamentalmente o acesso à informação e ao desenvolvimento de aprendizagens que possibilitem a "implicação" dos atores envolvidos. Nesse sentido, concordamos com Mário Testa (1992) quando ressalta a importância da constituição dos sujeitos em três dimensões: epistêmica (sujeito capaz de problematizar o cotidiano); avaliativa (sujeito capaz de analisar as ações desenvolvidas e empreender novas ações para aperfeiçoá-las) e, finalmente, a dimensão pública (sujeito comprometido com princípios e valores em defesa da vida).

O exercício aqui proposto é o de se implementar a cada momento a necessidade de investimento em uma cultura política, em tornar os cidadãos mais fortalecidos e capazes de opinarem sobre a problemática que circunda a vida social, econômica, política do lugar onde moram, no caso dos Conselhos municipais, seja no campo da saúde, da assistência e das demais políticas públicas.

Quando problematizamos sobre uma educação cidadã e, nesse caso, via participação em conselhos deliberativos no campo das políticas sociais e públicas, estamos problematizando sobre nosso lugar no mundo, sobre decidir, cooperar, transformar os micros espaços nos quais estamos inseridos e dos quais somos co-responsáveis. Estamos problematizando sobre "estar no mundo". Como afirmava Paulo Freire (2000, p.125):

Estar no mundo, para nós mulheres e homens, significa estar com ele e com os outros, agindo, falando, pensando, buscando, sonhando e referindo-se sempre a um amanhã. (...) o que não é possível é estar no mundo, com o mundo e com os outros, sem estar tocados por uma certa compreensão de nossa própria presença no mundo. Vale dizer, sem uma certa inteligência da história e de nosso papel nela.

Artigo recebido em: 08/05/2006.

Aprovado para publicação em: 25/05/2006.

Education for the citizenship and the social control of the public policies.

Abstract: Since Brazilian redemocratization, after the promulgation of the Federal Constitution, in 1988, new and different practices of co-management between State and civil society, concerning social policies, have been occurring. These experiences, such as Management Councils of Public Policies, Participatory Budgetings, Audiences and Public Consultations, have been taking place in all Brazilian regions, in the three levels of government, constituting themselves as institutional mechanisms of elaboration and social control of public policies. The aim of this article is to explore the context in which these institutes of co-management were designed, especially the Management Councils of Health and Social Care, focusing the analysis in their possibilities and limits for the building of the education for citizenship.

Keywords: Social Control; Education; Citizenship; Participation; Social Policies; Health; Social Care.

Educación para la ciudadanía y el control social de las políticas públicas

Resumen: Durante las últimas dos décadas, bajo la vigencia de la Constitución de 1988, un número creciente de prácticas diversas de co-gestión entre Estado y sociedad civil surgieron en el país, relacionadas a las políticas sociales. Esas experiencias, como los Consejos Gestores, presupuestos participativos, audiencias y consultas públicas, se tornaron presentes en todas las regiones del país, en varios niveles de gobierno, constituyéndose como canales institucionales de elaboración y control social de las políticas públicas. Este artículo tiene como meta explorar el contexto de formación de esos espacios de co-gestión, especialmente los Consejos Gestores de salud y de Asistencia Social, buscando analizar sus avances y límites en la construcción de la educación para la ciudadanía.

Palabras-clave: Control Social; Educación; Ciudadanía; Participación; Políticas Sociales; Salud; Asistencia Social.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil.** Boulder: Lynne Rienner, 2000.

AYRES, Jorge. **Sobre o risco: para compreender a epidemiologia.** São Paulo: Hucitec, 1997.

BATTINI, Odária. (Org). **Assistência Social: constitucionalização, representação e práticas.** São Paulo, 1998.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Resolução PR/INAMPS No. 258 de 07/01/91.** Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - NOB-SUS 01/1991. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1991.

BRASIL, Brasil. Ministério da Saúde. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB-SUS 93.** Gestão Plena com Responsabilidade pela Saúde do Cidadão. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1993.

CASTILLO, Adolfo; OSORIO, Jorge. **Construcción de ciudadanía en América Latina: hacia una agenda de la educación ciudadana.** [S.l.:s.n], 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. **Revista de Direito Sanitário**, v. 1, n. 1, p. 36-48, nov. 2000.

DORNELLES, Denise Freitas. **A prática de um assistente social em uma comunidade sustentável: desafios para a sociedade contemporânea.** 2005. [Tese de Doutorado] - PUC, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

DRAIBE, Sonia. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais.** Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.

SCOREL, S. **Reviravolta na Saúde: Origem e Articulação do Movimento Sanitário.** 1987 [Tese de Mestrado]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública.

FARIA, José Eduardo. **Poder e legitimidade.** São Paulo: Perspectiva, 1978.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos.** São Paulo: UNESP, 2000.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdad y método: fundamentos de una hermenéutica filosófica.** Salamanca: Sígueme, 1996.

- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativ**. I/II. Madri: Taurus, 1988.
- _____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- IVO, Antonio. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1993.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1989.
- LALANDE, André. (Ed.) **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- LIMA LOPES, José Reinaldo. Os conselhos de participação popular: validade jurídica de suas decisões. **Revista de Direito Sanitário**, v.1, n.1, p.23-36, nov. 2000.
- MOLL, Jacqueline ; FISCHER, Nilton. Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In: ____ (Orgs). **Por uma nova esfera pública**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- PAIM, Jairnilson Silva. Reforma sanitária e municipalização. **Saúde e sociedade**. Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.29-48, 1992.
- PINTO, Isabela Cardoso. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. 2004. [Tese de Doutorado] - Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- PONTUAL, Pedro. **O processo educativo no Orçamento Participativo**: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado. 2000. [Tese de Doutorado] - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- RICOEUR, Paul. **O si mesmo como um outro**. Campinas: Papyrus, 1991.
- RORTY, R. **Contingência, ironia e solidariedade**. Lisboa: Presença, 1994.
- RUNES, D. D. (Ed.) **Diccionario de filosofia**. Barcelona: Grijalbo, 1985.
- SANTOS, Nelson dos. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- STEIN, Ernildo. **Melancolia**: ensaios sobre a finitude do pensamento ocidental. Porto Alegre: Movimento, 1976.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (Orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- TESTA, Mário. **Pensar em saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- VITALE, Denise. **Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo**. 2004. [Tese de Doutorado] - Faculdade de Direito da USP, São Paulo.

Sobre as autoras:

¹ Denise Freitas Dornelles

Doutora em Serviço Social (PUC-RS). Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.
E-mail: denise.dorneles@terra.com.br

² Denise Vitale

Doutora em Direito (USP). Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.
E-mail: denisevitale@gmail.com

³ Isabela Cardoso de Matos Pinto

Doutora em Administração Pública (UFBA). Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.)
E-mail : Isabela@ufba.br

Endereço Postal: Universidade Católica do Salvador. Av. Anita Garibaldi, n.2981, Federação, Salvador/BA. CEP: 41940-450, Brasil.

Conselhos Gestores no Brasil e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: participação e poder da comunidade escolar na implementação dos recursos

Pauleany Simões de Moraes¹
Magna França²

Resumo: O texto aborda a implementação do Conselho de Controle Social do FUNDEF, no que concerne à participação dos seus representantes no acompanhamento (poder de decisão) dos recursos, diante da política governamental de descentralização, desencadeada na década de 1990. Para isso, configurou-se a criação dos conselhos gestores no Brasil, a partir da década de 1980, destacando as suas características peculiares contextualizadas. Na pesquisa, tomou-se como referencial teórico-metodológico a literatura que trata da formação dos conselhos gestores no Brasil, bem como as diretrizes políticas que regulamentam o referido conselho. Este trabalho apresenta-se como uma forma de suscitar algumas questões pertinentes à temática da participação de membros representativos de órgãos colegiados, evidenciando o poder de decisão desses, no controle dos recursos públicos.

Palavras-chave: Participação; Tomada de Decisão; FUNDEF.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, discutiremos questões referentes à participação de segmentos representativos da comunidade escolar no acompanhamento dos recursos aplicados

exclusivamente ao Ensino Fundamental. Em face da política de descentralização, desencadeada na década de 1990, analisamos a formação dos conselhos gestores no Brasil, particularmente no que concerne à criação de órgãos colegiados na área educacional. Evidenciamos as prováveis contribuições do Conselho de Controle Social do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)³ quanto à fiscalização dos recursos que compõem esse fundo, entendendo a participação dos membros como mecanismo que conduz à forma mais elevada de intervir nas decisões que dizem respeito ao coletivo.

No transcurso da década de 1980, a sociedade civil vem sendo conclamada a assumir parcela das responsabilidades, antes de competência do Estado, no que se refere ao controle dos recursos públicos reservados para o Ensino Fundamental,

³ O FUNDEF foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 14 (ADCT, art. 60 parágrafos 1º e 2º), de 26 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), sendo regulamentado pela Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) e implantado nacionalmente, em 01 de janeiro de 1998. É um fundo de natureza contábil em que os recursos são provenientes das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Impostos sobre Circulação de Mercadorias Serviços (ICMS); Impostos sobre Produtos Industrializados, proporcionais às Exportações (IPIexp) e Desoneração de Exportações, de que trata a lei complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Os recursos do FUNDEF, ao financiarem exclusivamente o Ensino Fundamental, são destinados à remuneração do Magistério, mínimo de 60%, e a outras despesas de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, máximo de 40% (BRASIL, 2003). São automaticamente transferidos aos Governos Estaduais e Municipais, tendo como base o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino.

o que se constituiu, atualmente, na estratégia de descentralização, dada a ênfase necessária para propor a aproximação entre Estado e sociedade civil. Seguindo-se o princípio da responsabilidade compartilhada, as atribuições governamentais são divididas entre as instâncias sociais, tais como: sociedade civil, Poder Público e iniciativa privada.

Analisando esse processo, tomamos como referência o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, destacando sua importância e as limitações da participação desse órgão colegiado, dadas as orientações advindas da legislação nacional. Sendo assim, buscamos compreender a atual política educacional brasileira, voltada para a formação dos conselhos gestores no Brasil, destacando a repercussão da participação e poder de decisão da sociedade civil na fiscalização dos gastos públicos com a educação nesse Colegiado.

A ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL: REPERCUSSÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

Ao compreender a criação dos conselhos gestores no Brasil, podemos dizer que eles surgiram, de forma mais expressiva, na década de 1980, em meio ao intenso processo de globalização e pela reestruturação do papel do Estado, bem como pela redemocratização do país devido à volta das eleições diretas, com o desenvolvimento de outras vertentes de democracia

- direta, representativa, deliberativa, redistributiva. No plano político, a redemocratização havia suscitado grande expectativa popular, principalmente no que se refere às *Diretas já*, com o movimento de massa que reivindicava as eleições populares para a Presidência da República.

Tal década caracterizou-se por ter promovido a reorganização dos movimentos sociais e sindicais com a abertura de espaços políticos que, até então, encontravam-se "sufocados" pela ditadura civil-militar. Foi nesse período que, a partir dos movimentos sociais, ascendeu o movimento sindical, constituindo-se em uma significativa força política da esquerda partidária, induzindo à participação popular, por meio de grupos organizados. Dentre os movimentos populares mais significativos, Silva (2003, p. 32) ressalta:

Para além das inovações na organização interna e na prática política, esses movimentos foram importantes para a criação das centrais sindicais, principalmente da combativa Central Única dos Trabalhadores (CUT), e para a formação de um partido de massas e de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT).

As instituições sindicais romperam a relação com o Estado no sentido de não mais aceitar as amarras da ditadura civil-militar, tornando-se entidades autônomas que defendiam, primordialmente, a classe trabalhadora e os direitos civis. Elas também propunham a participação popular, por meio do envolvimento da sociedade civil em questões de gestão da coisa pública.

De acordo com Gohn (2001), os conselhos gestores possuem suma importância, particularmente por representarem a materialização das lutas e batalhas da sociedade civil (configuradas desde o final da década de 1970), para a reabertura democrática do país pós-ditadura militar e, por isso, esses conselhos poderiam ter uma capacidade de intervenção política superior às reformas neoliberais realizadas pelo Estado brasileiro. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), denominada de "Constituição Cidadã", assim estabeleceu os direitos sociais e civis proclamados no Art. 1º § único: "[...] todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Conforme esclarece Benevides (1991, p.123), essa constituição foi extremamente relevante, pois:

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação - no plano nacional, estadual e municipal - em torno de questões até então consideradas "tarefa exclusiva" dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase.

Considerando esse contexto, Gohn (2001) diferencia três tipos de conselhos surgidos no Brasil, durante o século XX. O primeiro, formado pelos conselhos comunitários dos anos 1970, foi criado pelo próprio Executivo para auxiliar a administração municipal. O segundo, composto pelos conselhos populares dos anos de 1980, constituía resistência de esquerda ao regime militar e apresen-

tava como foco central a luta pela participação popular. Nesse período, com os movimentos sociais, a participação nos conselhos significava organização e direção das lutas políticas fragmentadas. O terceiro tipo, constituído pelos conselhos institucionalizados (gestores) dos anos de 1990, criados nos três níveis de governo, tem a função de instrumento mediador na relação Estado-sociedade, podendo permitir a participação da sociedade na gestão dos negócios públicos, sendo previstos na Constituição Federal de 1988.

A implantação dos conselhos, na década de 1990, aparece incorporada às estruturas dos governos, tendo apenas o objetivo de possibilitar a descentralização político-administrativa e a participação na elaboração e no controle das políticas sociais setoriais. Assim, podemos ressaltar a estreita relação entre a descentralização e a participação, compreendendo-a como um mecanismo que deveria promover o envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas públicas direcionadas à área educacional, contemplando as necessidades locais. Mas, para isso, é indispensável a elaboração de estratégias que promovam efetivamente a participação popular. Dentro dessa perspectiva, Jacobi (1990, p.141) analisa que:

Descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competência e meios os organismos intermediários para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos. Isto im-

plica definir objetivamente o método de gestão a ser implementado e as condições nas quais se dará a participação dos cidadãos.

A descentralização é um mecanismo que tem seus limites, no entanto, pode tornar-se um excelente mecanismo para que se avancem determinados objetivos. Isso significa que a descentralização pode servir para aproximar a sociedade civil do Estado, diminuindo, assim, a histórica distância que os afasta. Ao transferir a prestação de serviços para um nível de governo mais próximo da população, ou impulsionar a articulação com essa população, é provável que a prestação de serviços gere cada vez mais a equidade. Acerca dessa questão, Lobo (1990, p. 8) ressalta que:

[...] descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais para a função de agentes interventores em suas realidades e possibilitar o controle social da população organizada sobre a ação do poder público.

Por conseqüência, Lobo (1990) defende o controle social como sendo uma prerrogativa essencial para promover o exercício da democracia no país. Por meio dela, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público, interferir no destino das políticas públicas, responsabilizando o Estado quando este não proporciona um atendimento adequado às suas necessidades, e redirecionando as ações para os interesses, dependendo da correlação de forças e das condições históricas.

Em tal contexto, os conselhos gestores, diferentemente da década de 1980, reaparecem na década de 1990 de forma tímida, prescritos por legislações específicas, atuando nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, previdência social, dentre outras. Desse modo, muitos dos conselhos emergiram para fiscalizar o "[...] repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal" (GOHN, 2001, p. 84). Além de atuarem como controladores e fiscalizadores das ações estatais (a partir de diretrizes determinadas pelo Governo Federal), são também definidores das prioridades locais advindas de programas federais. Com o objetivo de contextualizar a implantação dos conselhos gestores, na década de 1990, Gohn (2001, p. 84) analisa:

Leis orgânicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição partidária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis de administrações (federal, estadual e municipal).

Na atual conjuntura, o discurso que apóia a aproximação entre sociedade civil e Estado não tem o objetivo de promover uma verdadeira participação social dos indivíduos, mas busca apenas *jogar* responsabilidades para a sociedade civil por força da lei, ao se estabelecer modelos que devem ser seguidos, buscando essencialmente cortes de gastos na área social.

Desse modo, os conselhos gestores passam por um período de *crise* ou mesmo *apatia*, esquecendo suas bases de sustentação, configuradas na década de 1980.

Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente (GOHN, 2001, p. 84).

No campo educacional, os princípios neoliberais também impõem a articulação entre a sociedade civil e o Estado. Contudo, os conselhos, nessa área, têm uma institucionalidade diferenciada, sendo reestruturados por legislação específica, como exemplo a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Lei 9.131/95. Por sua vez os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e os Conselhos Municipais de Educação (CME) reorganizam-se e estabelecem as diretrizes pedagógicas e normativas da educação na sua jurisdição, não tendo, portanto, um papel de estabelecer diretrizes de gestão de recursos. Sabendo-se que o CME é fruto do processo de municipalização do ensino brasileiro, Ribeiro enumera claramente as suas atribuições:

As atribuições do CME podem ter duas fontes: os Poderes Executivo e Legislativo municipais e o CEE. Como visto, ao elevar o município à situação de sistema de educação, a CF possibilitou que os Poderes Executivo e

Legislativo confirmem-lhe atribuições e, além destes, os CEEs também podem delegar-lhes competências (RIBEIRO, 2004, p. 53).

Os conselhos foram instituídos para democratizar as relações, envolvendo diversos setores da sociedade no processo de decisão no interior da esfera pública. Tais órgãos colegiados integram a estrutura organizativa da educação - pais de alunos, professores, diretores, integrantes de sindicatos e de outras entidades representativas - por meio do Conselho Municipal de Educação, Conselho de Escola, Conselho do FUNDEF, dentre outros. De acordo com Gohn (2001, p. 100) é preciso ressaltar a importância dos conselhos na área da educação, pois:

Na educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, [...] a criação de uma série de estruturas participativas, em que se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). Esses órgãos têm ganho, crescentemente, grande importância, porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros pelos municípios, estão vinculados, por lei federal, à existência desses conselhos.

Segundo Cury (2004), os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação tiveram uma renovação com a criação FUNDEF, pois foi dada uma nova ênfase aos órgãos colegiados no que concerne ao envolvimento da sociedade na gestão dos recursos públicos. É a partir do incentivo à criação dos conselhos que

[...] O governo transfere para as unidades federadas e para a socie-

dade civil a atribuição de administrar o ensino público, envolvendo a livre organização dos segmentos escolares na participação dos processos decisórios através de órgãos Colegiados (FRANÇA, 2001, p.52).

Os recursos da esfera federal são alocados, de forma descentralizada, a partir de programas criados pelo Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁴. Para cada programa federal, são definidos conselhos localizados na esfera local, que auxiliam na fiscalização e no controle do uso dos recursos, sendo denominados de Conselhos Gestores de Programas Governamentais. Tais conselhos são órgãos criados a partir de exigências do MEC,

[...] objetivando estimular a participação da comunidade na gestão da escolar e permitir repasse direto de recursos, como controle social e transparência na aplicação (FRANÇA, 2001, p. 110).

Esses conselhos foram instituídos com a finalidade de manter o controle popular no uso dos recursos públicos na área de educação, tendo como principal função fiscalizar e controlar os recursos aplicados em programas federais, a partir de orientações e de diretrizes previamente definidas - a maioria deles visando à participação dos diferentes segmentos, compostos por representantes dos poderes executivo e legislativo, dos professores, dos pais de alunos e de outros segmentos da sociedade local. Nessa perspectiva, tem-se a pretensão de construir uma gestão escolar

participativa no intuito de formar espaços eminentemente coletivos em que os sujeitos envolvidos participem efetivamente nas decisões. Ao considerar tal concepção, Machado *et al.* (2004, p. 327) nos dizem que:

O paradigma da gestão escolar participativa preconiza como indicadores fundamentais à autonomia escolar, a descentralização de poder, a representatividade social nos conselhos e colegiados, o controle social da gestão educacional, a escolha dos dirigentes escolares por processo de eleição e a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar no processo decisório mais amplo.

Ao reverenciarmos a participação como categoria primordial para a análise do papel e funcionamento dos conselhos, torna-se necessário investigar qual é a participação popular nessas instituições, tendo como perspectiva a participação política. Assim, considerando essa perspectiva, devemos reconhecer o poder dos conselhos, principalmente na área de educação. Sobre tal questão, Cury (2002, p. 177) afirma que:

Eles são instrumentos de cidadania, de democracia e de controle do Estado. Implicam o cidadão com os destinos da escola, ampliam os espaços públicos de decisão, têm a função de democratizar a informação para todos e podem controlar desmandos do poder. São uma promessa de participação que se vê realizada em experiências exitosas em vários municípios do país.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996c) também procurou impri-

⁴ O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado por meio do Decreto nº 4.626 de 21 de março de 2003.

mir à escola o princípio da participação, ao prescrever a constituição de conselhos escolares que envolvam a comunidade escolar e local para viabilizar as ações administrativas, financeira e pedagógica, no interior das instituições educativas. Em consequência, o conselho caracteriza-se por ser um órgão máximo de decisão. De acordo com essa lei:

Art. 14. Os Sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes (BRASIL, 1996c).

No referido artigo, podemos perceber que o princípio participativo deve ser seguido por meio da gestão democrática, mas esse tipo de gestão é de inteira responsabilidade das próprias instituições. As escolas devem elaborar seus próprios mecanismos para conduzir o princípio participativo na realização de suas ações. Cabe às organizações colegiadas, que têm poder de decisão, determinar como se dará o processo de democratização da gestão, procurando envolver todos os componentes da escola em um ambiente participativo. Conforme Lück (2000, p. 27):

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles fazem parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade so-

cial; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente.

Isso significa levar em consideração a importância dos conselhos não só como mecanismo eficaz de promoção da democracia representativa, um organismo institucional, com regulamentação e atribuições definidas na legislação, mas também como prática fundadora de um movimento social que luta incessantemente pela construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Na área educacional, significa lutar continuamente pela conquista da gestão verdadeiramente participativa no interior das instituições educativas. Para Machado *et al.* (2004, p. 321):

[...] a concepção de gestão educacional democrática participativa que tem como princípio fundamental a diminuição de distâncias hierárquicas, tradicionalmente instaladas nas instituições educacionais, a divisão do poder entre os pares e o envolvimento das comunidades escolar e local no processo de tomada de decisões decorrente da redistribuição de poder nos âmbitos dos sistemas de educação, da escola e demais instituições educativas.

A participação e o processo de decisão passam a ser elementos essenciais que conduzem o envolvimento também político dos componentes da comunidade escolar no acompanhamento da gestão. É necessário entender a participação política como um instrumento essencial para se conceber uma sociedade mais justa e hu-

mana. Seguindo essa crença, Dallari (1983, p. 91) afirma que:

[...] A participação política de que todo ser humano tem necessidade, e que por isso é direito e dever de todos, é aquela voltada para a consecução do bem comum.

A forma como os conselhos foram organizados predispõe a que se tornem um aparelho que dificulta a emergência de lutas para a conquista de uma outra hegemonia. Melhor dizendo, a institucionalização dos conselhos traz em si a negação de seu caráter inicial, auto-organizativo, oriundos de movimentos sociais configurados na década de 1980, de forças populares, de movimentos de baixo para cima, de conquista de posição.

Precisamos retomar as forças sociais do referido período, pois, nessa realidade, a sociedade civil organizada conseguiu significativas conquistas, particularmente no que se refere à participação nos processos decisórios da gestão pública. Na década de 1990, apesar de os conselhos serem institucionalizados e regulados por meio da legislação, eles perdem esse caráter de mobilização social, passando a atender a uma necessidade do Estado, que os tutela e controla.

Portanto, a comunidade escolar que compõe os conselhos necessita sentir-se parte integrante e integradora, tendo consciência de seu poder de decisão em questões que dizem respeito ao melhor desenvolvimento da escola para formar um

ambiente verdadeiramente participativo, principalmente se tratando dos recursos que financiam a educação. Faz-se necessário que os membros dos conselhos entendam sua condição de formadores e produtos das relações sociais, podendo orientar as ações no interior da comunidade escolar. Diante disso, precisam acreditar no poder de intervir nos aspectos que contribuem para a constituição de uma unidade social, que é a escola.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF: MEMBROS DA COMUNIDADE ESCOLAR EXERCEM O CONTROLE SOBRE OS RECURSOS DESTINADOS AO ENSINO FUNDAMENTAL?

No intuito de incentivar a participação da sociedade civil no acompanhamento e na supervisão dos recursos oriundos do FUNDEF, a Lei nº 9.424/96, em seu artigo 4º (BRASIL, 1996b), prescreve a constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Art. 4 O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, 1996b).

Cada um desses conselhos, nas específicas esferas administrativas, devem ser compostos por, pelo menos, quatro mem-

bros: representantes da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; de professores e diretores das escolas públicas de Ensino Fundamental; de pais de alunos e de servidores das escolas públicas de Ensino Fundamental. No caso dos Municípios, um quinto membro é acrescido, representando o Conselho Municipal de Educação (CME).

São atribuições dos conselhos: acompanhar a elaboração do Orçamento Anual e a arrecadação de recursos do FUNDEF - particularmente a utilização mensal dos recursos transferidos; encaminhar os problemas identificados a autoridades competentes - Ministério Público e Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/MEC.

Instituídos os conselhos, o poder executivo estadual ou municipal é obrigado a disponibilizar, mensalmente, aos representantes todos os dados e informações sobre os recursos e sua utilização. Diante disso, o Manual de Orientação do FUNDEF esclarece que:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos à conta do Fundo, deverão ficar, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle so-

cial, no âmbito do estado, do Distrito Federal ou do município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo (BRASIL, 2003, p. 41-42).

Do processo de controle e orientação dos gastos dos recursos do FUNDEF, que é feito por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, também participam o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público. Tendo a justiça como aliada, é firmado um convênio entre o Ministério da Educação (MEC) e as Procuradorias de Justiça dos Estados para viabilizarem a efetiva orientação e fiscalização, no sentido de observarem e fazerem cumprir os critérios legais estabelecidos para uso dos recursos do FUNDEF. O Departamento de Acompanhamento do FUNDEF/MEC exerce também sua fiscalização por meio da sociedade, recebendo (via correspondências, fax, telefones e internet) reclamações ou denúncias sobre a ocorrência de problemas ou irregularidades relativas à má utilização dos recursos do Fundo⁵, ou até sobre o descumprimento de outros dispositivos legais estabelecidos na legislação.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF deve cumprir suas atribuições, mobilizando a sociedade civil para dele participar no controle do uso dos

⁵ As informações sobre os recursos do FUNDEF são divulgadas por meio do "Manual de Orientação do Fundef", que foi elaborado pelo MEC, sendo distribuídos às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Esse Manual oferece orientações gerais sobre o Fundo. Além dele, por meio do site do FUNDEF (www.mec.gov.br/sef/fundef), é possível obter informações sobre os recursos repassados.

⁶ Apesar de sua função eminentemente fiscalizadora, os conselhos do FUNDEF têm demonstrado inúmeras fragilidades desde o primeiro ano de implementação. De acordo com a avaliação da União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, publicada em março de 1999, analisando o primeiro ano do FUNDEF, são identificados alguns impasses que prejudicam o funcionamento dos conselhos, sendo, pois, questionável a articulação desses órgãos colegiados. As denúncias da UNDIME alertam sobre indagações como: no Brasil, de fato, funciona o Conselho de Controle Social do FUNDEF? Os membros do conselho estão realmente comprometidos com o papel social do FUNDEF? A UNDIME (2004, p. 3) detectou que: "[...] Em muitos estados e municípios, apesar de formalmente instalados, os Conselhos, na prática, não existem ou estão desarticulados, havendo casos de sonegação de informações e de inconfiabilidade na prestação de contas. Muitos conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação de recursos públicos".

recursos financeiros, podendo contribuir ao indicar a melhor forma de utilizá-los. Constitui-se em um órgão colegiado, que acompanha as ações da gestão pública (execução orçamentária), requerendo a participação da sociedade civil e de membros do Poder Estatal. A função primordial desse órgão colegiado é promover a fiscalização⁶.

Conforme Cury (2004, p. 45), os mecanismos e as atividades políticas que norteiam esse órgão perpassam "[...] sua condição de elos de ligação entre Estado e Sociedade". Nesses moldes, a participação da sociedade civil envolve as pessoas na orientação das políticas públicas e aproxima o Estado da sociedade civil.

[...] A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (GOHN, 2001, p.57).

A participação da sociedade civil tem um interessante papel nas decisões e no controle das políticas públicas. Ao participar dos direcionamentos da educação local, ela poderá minimizar os entraves burocráticos que deturpam o seu efetivo envolvimento nos rumos da vida social, buscando melhores condições de vida para os segmentos mais pobres da população. De modo mais amplo, a participação

[...] é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência

inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Diante desse conceito, podemos dizer que a participação é uma conquista, um produto sócio-histórico-cultural que se realiza de forma dinâmica e processual ao longo das lutas sociais, no contexto da democratização da sociedade brasileira. Segundo Demo (1993), a participação não pode ser entendida como dádiva, pois não resultaria da conquista, mas da tutela, em que o dirigente delimita o espaço concedido e permitido. Não pode ser entendida como concessão, uma vez que é um dos eixos elementares da política social, não podendo ser secundarizada, nem tampouco desconsiderado seu caráter de conquista. Também não pode ser entendida como coisa preexistente, pois a construção de um ambiente participativo não é uma concessão divina, coisa predeterminada, mas decorre de um processo histórico que se delinea em lugares e tempos diferentes.

É imprescindível evidenciar as relações de poder no interior das organizações colegiadas, uma vez que tais relações, muitas vezes, definem o nível de participação dos envolvidos no processo de decisão. Diante disso, precisamos entender o poder como uma categoria existente em relações cotidianas entre os homens (BOBBIO *et al.*, 1992). Bobbio *et al.* (1992) expõem, ainda, que o poder apresenta-se como um fenômeno social, em que alguns sujeitos têm uma sutil habilidade de utilizar recursos

⁶ Percebemos que a realidade, no entanto, tem mostrado situações adversas. Na prática, os Conselhos de Controle Social do FUNDEF são desarticulados, devido à debilidade da fiscalização e do controle de aplicação dos recursos desse fundo. Muitas vezes, nas reuniões organizadas pelos conselhos apenas são apurados e publicados os gastos, sem que haja uma análise consistente em que sejam discutidas as decisões acerca da aplicação dos recursos do FUNDEF. Nessas reuniões, geralmente não há discussões mais amplas, nem apresentação de resultados ou do impacto dos recursos financeiros oriundos do fundo nos estados e municípios.

(carisma, amizade, informação, conhecimento, riqueza, prestígio, dentre outros) para modificar o comportamento de outros no intuito de saciar desejos particulares.

No que se refere à representação política, elemento essencial dos segmentos representativos no interior dos órgãos colegiados, Bourdieu (2003) define o conceito de *operação de crédito*, em que os representados cedem aos representantes o poder de agir em nome do grupo. Compreendendo o pensamento de Bourdieu (2003), pode-se dizer que o papel primordial do representante é o de ser porta-voz dos representados, no entanto, isso nem sempre é possível, prevalecendo apenas interesses particulares que não vão de encontro aos interesses coletivos de melhoria da qualidade de vida de determinado grupo que está sendo representado.

De um modo especial, os representados creditam confiança nos seus representantes, assumindo o poder de agir e falar em nome do grupo. Nesse sentido, Bourdieu (2003) relaciona o poder simbólico com a operação de crédito, pois o representante tem o poder de representar os anseios de um grupo. Analisando as peculiaridades do poder, se faz possível perceber as relações conflituosas que ocorrem no interior das organizações colegiadas, que, inúmeras vezes, são pouco compreendidas ou camufladas por sujeitos que pretendem conservar seu poder nos referidos órgãos.

Tais reflexões sobre o poder permite(m) o verbo tem q concordar questionar a partici-

pação que orienta as ações dos sujeitos nas estruturas colegiadas, particularmente no âmbito educacional, em que uma restrita parcela da comunidade escolar tem a oportunidade de participar das decisões. Na escola, por exemplo, poucos participam da questão que diz respeito aos recursos financeiros, pois esta pertence à área técnico-administrativa, em que os sujeitos que não pertencem a tal área não têm competência para nela envolver-se. Logo, Werle (2003) afirma que poucos têm o poder e, portanto, a participação de decidir nos órgãos colegiados torna-se restrita, uma vez que alguns sujeitos utilizam-se dos recursos do poder para prevalecer sua concepção e mudar a concepção e comportamento de outros.

Ao entender o poder de decisão como mecanismo de participação, precisamos considerar o envolvimento de segmentos representativos em questões de interesse coletivo, podendo ser fruto de conquistas e atuações dos membros da escola nos rumos da coisa pública, para que eles percebam a relevância desse processo na construção de uma gestão efetivamente democrática. Logo,

[...] A participação em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consistente pela qual os membros da escola reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e dos seus resultados (LÜCK, 2000, p.27).

Isso significa construir ambientes participativos em que a descentralização do poder não signifique apenas a delegação

de responsabilidades, e sim uma descentralização que represente a democratização das relações (participação dos membros nas deliberações) no interior das instituições educativas, justificando a criação dos conselhos como mecanismo de alcance desse processo.

A despeito da compreensão dos pressupostos da participação da sociedade com seu poder de decisão, na atualidade, o governo divulga como estratégia a descentralização administrativa - responsabilidade compartilhada - e promulga a centralização do poder decisório. Todavia, no construto das relações sociais, cada conselheiro deve ter consciência de sua participação política, de seu papel transformador da realidade, na medida em que está posta a possibilidade de formar um

movimento social, organizado a partir dessas ações e de compromissos coletivos. Nesse contexto, os conselhos, como órgãos colegiados, devem significar uma estratégia de democratização das relações na esfera pública, assumindo diferentes atribuições.

Percebemos que, embora os conselhos estejam oficialmente instalados, isso não significa que atuam efetivamente na fiscalização dos recursos do FUNDEF. O MEC divulga, conforme a Tabela 01 (p.130), que, desde 2000, os Conselhos de Controle Social do FUNDEF estão instalados, mas isso não basta para que haja uma proficiente fiscalização. É necessária uma articulação interna para que haja um efetivo funcionamento. Acerca desse problema, observemos a Tabela 01.

TABELA 1 – Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – Brasil e regiões – 1998/2000.

Região	Porcentual de Municípios com conselhos implantados	
	Em 1998	Em junho de 2000
Brasil	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,4	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fonte: 1998, Pesquisa MEC e 2000, Pesquisa Fipe⁷

Esses dados nos mostram que, logo após a implantação do FUNDEF em nível nacional, em 1998, no Brasil, ocorreu a

implantação dos conselhos, visto que era uma exigência legal que estados e municípios formassem seus conselhos no

⁷ BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Balanço do FUNDEF – 1998-2000. Brasília, jan. 2005. Disponível: <http: www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf.>. Acesso em: 26 jan. 2005

prazo de 180 dias. Analisando os dados da tabela 01, compreendemos que foi significativo o aumento quantitativo dos percentuais entre os anos de 1998 e 2000. Contudo, esses dados não revelam a essência da participação (no processo decisório) dos representantes nos conselhos, no que se refere à fiscalização dos recursos do FUNDEF.

Guimarães (2003, p.58) evidencia que o problema da indicação dos conselheiros é que, geralmente, são escolhidos pelo próprio Governo, prejudicando sua atuação. Acrescenta o autor que o “[...] problema é agravado pela falta de informação e de mobilização, o que faz com que a composição do conselho não represente de fato a comunidade escolar”. Guimarães (2003) apresenta, ainda, uma pesquisa da auditoria do Tribunal de Contas da União, realizada em 101 cidades de todos os estados, a qual evidenciou que, em 44% das escolas, os diretores e professores não sabem quem são seus representantes no conselho e mais de 40% não sabem como a pessoa que representa sua categoria foi escolhida. Isso nos faz perceber que a eleição foi realizada sem o consenso, ou mesmo revelia, da classe representada. Diante dessa pesquisa, “[...] a melhor forma de garantir um conselho atuante é mobilizar-se e organizar-se” (GUIMARÃES, 2003, p. 58).

A participação dos representantes da comunidade escolar nas iniciativas do Conselho de Controle Social do FUNDEF devem ser cuidadosamente analisadas.

Torna-se necessário avaliar se esse órgão realmente tem poder de decisão nas deliberações (planejamento, acompanhamento e fiscalização) da gestão pública, visando averiguar se os recursos do Fundo estão sendo devidamente e diretamente aplicados no Ensino Fundamental, conforme define a legislação e as normas pertinentes. Essas evidências nos leva a compreender, de forma mais ampla, a participação como elemento essencial para a construção de espaços democráticos que possam envolver e promover a conscientização dos sujeitos no que concerne à sua condição de elemento construtor/transformador da sociedade, ao acreditar que a unidade social pode derrubar barreiras aparentemente intransponíveis. De um modo geral, as relações de poder no interior dos órgãos colegiados não podem ser desiguais, em que parcela dos membros venha a oprimir a concepção de mundo de outros, os quais não têm uma efetiva habilidade para expressar-se e, assim, utilizar os recursos de poder à disposição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pressupostos da participação que permeiam as práticas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos mostram que considerar os aspectos normativos e legislativos que impõem seu funcionamento e sua organização, configura uma nova forma de envolver a sociedade civil nos rumos da vida social (coletividade). As políticas educacionais direcionadas ao financiamento da educação redimensionam as

atribuições da administração pública pelo aspecto da descentralização, exigindo a participação de diversas forças sociais – poder público, sociedade civil, iniciativa privada – na modernização da gestão educacional.

Nesse contexto, os membros dos conselhos precisam compreender que a escola pode ser um espaço de transformação social, uma vez que eles devem ser agentes desse processo, tendo poder de constituir um ambiente participativo com essa finalidade. Logo, a escola é uma organização que pode produzir novas formas de relações, no sentido de construir uma escola cada vez mais democrática. Por isso, seus membros devem entender que têm poder de participar do processo de decisão. Conforme Sousa e Corrêa (2002, p. 54), o

[...] poder, esse entendido como a capacidade de os atores tomarem decisões que vão influenciar diretamente práticas, orientações políticas e direções da instituição escolar enquanto organização.

Portanto, a sociedade civil carece e reivindica a participação, principalmente no processo de decisão dos órgãos nas estruturas administrativas do Estado e da escola, visto que essas estruturas definem e produzem os rumos da vida em coletividade. Mas, muitas vezes, não são oferecidas condições favoráveis à promoção da participação social, pois, aos representantes do órgão colegiado impõem-

se aparatos legislativos ou restringem-se as atuações nos processos decisórios, privando seus representantes da liberdade de opinar, no caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, sobre o planejamento da utilização dos recursos. Em tal patamar os conselhos gestores, de um modo geral, devem retomar suas bases de sustentação nos movimentos sociais da década de 1980 e retornar a ser instituições que realmente primem pelo interesse coletivo de um determinado grupo que luta por justiça social e direitos que lhes foram negados como a participação no processo de decisão da gestão pública ou mesmo educacional.

Artigo recebido em: 20/02/2006.

Aprovado para publicação em: 27/07/2006.

Brazil manage councils and accompaniment council and Fundef social control: participation and scholar community power in the recourses implementation

Abstract: The work reviews the implementation of Fundef social control council, in the participation of its accompaniment (decision power) of recourses, in front of decentralization governmental policy, in 90's. So, the Brazil's management counseling was created, in the 80's, focusing its particular features. In nowadays, the basis of theoretical method was the literature, showing the Brazil's management counseling formation, like the directives policy forming the council. This work introduce itself like a form to show some questions in the participation of representative members in the organs, focusing its decision power, in the public recourses control. **Keywords:** Participation; Decision power; Fundef council.

Consejos Gestores en el Brasil y Consejo de Acompañamiento y Control Social de FUNDEF: participación y poder de la

comunidad escolar en la implementación de los recursos.

Resumen: El texto aborda la implementación del Consejo de Control Social de FUNDEF, en lo que concierne a la participación de sus representantes en el acompañamiento (poder de decisión) de los recursos, frente a la política gubernamental de descentralización, desencadenada en la década de 1980, destacando sus características peculiaridades contextualizadas. En la investigación se tomo como referencia teórico-metodológico la literatura que trata de la formación de los Consejos Gestores en el Brasil., además de las directrices políticas que reglamentan la participación de los miembros representativos de los órganos colegiados, evidenciando el poder de decisión de estos, en el control de los recursos públicos.

Palabras-clave: Participación; Toma de decisiones; FUNDEF.

REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Cortez, 1991.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política.** 11.ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1992. v. 2 (L a Z).
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União, Brasília,** 13 set. 1996a.
- _____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília,** 1996b.
- _____. Lei LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da], República Federativa do Brasil.** Brasília-DF, 23 dez. 1996c.
- _____. Ministério da Educação (MEC). **Balço do FUNDEF-1998-2000.** Brasília, DF, jan. 2000. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balço9802.pdf>> Acesso em: 26 jan.2005.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF. **Manual de Orientação.** Brasília, 2003.
- CURY, Carlos Roberto Jamil A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.
- _____. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90:** um estudo da descentralização financeira. Natal/RN, 2001. 256f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.
- GUIMARÃES, Arthur. De olho nas contas do Fundef. **Revista Nova Escola,** São Paulo, v. 18, n. 161, p. 58-59, abr. 2003.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio.1990.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, Heloísa. Perspectiva da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto,** Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- MACHADO, Marcelino Lourdes et al. Os mecanismos de distribuição de poder no âmbito da escola. **Gestão em Ação,** Salvador, v. 7, n. 3, p. 321-335, set./dez. 2004.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização:** os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA, José Vieira de; CORRÊA, Juliane. Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In: DAVIS, Cláudia *et al.* (Orgs.). **Gestão da escola:** desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **O Fundef na avaliação da UNDIME.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.undime.org.br/index>>. Acesso em: 09 nov. 2004.

WERLE, Flávia O. Corrêa. **Conselhos escolares:** implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Sobre os autores:

¹*Pauleany Simões de Moraes*

Mestranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Orientadora: Prof^a Dr^a Magna França.
E-mail: pauleany@ig.com.br

Endereço Postal: R. Ilhota, 2350, CEP: 59110-480, Conj. Santa Catarina, Natal/RN, Brasil.

²*Dr^a Magna França.*

Doutora em Educação, UFRN. Mestra em Educação, UFRN. Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN).
E-mail: magna@ufrnet.br

Endereço Postal: R. Pastor Gabino Brelaz, 1397/1202, CEP: 59082-010 - Capim Macio-Natal/RN, Brasil.

Instruções editoriais para autores

Publishing instructions for authors

A GESTÃO EM AÇÃO (GA) é uma publicação quadrimestral e irá considerar para fins de publicação trabalhos originais que sejam classificados em uma das seguintes modalidades: GESTÃO EM AÇÃO (GA) is published quarterly and considers for publication original works that are classified in one of the following areas:

- Resultados de pesquisas sob a forma de artigos/Results of research;
- Ensaaios/Essays;
- Resumos de teses/Summaries of MA or Ph.D;
- Dissertações/Theses or dissertations;
- Monografias/Monographs;
- Estudos de caso/Case Studies.

A aceitação para publicação de qualquer trabalho está subordinada à prévia aprovação do Conselho Editorial da GA e ao atendimento das condições especificadas.

The acceptance for publication of any work is subject to the approval of the Editorial Committee of the Gestao em Acao and to meeting any specified conditions. In order to be considered, submissions should be:

- Os trabalhos deverão ser entregues em três vias impressas e em disquete WinWord 7.0 ou superior (contendo o texto completo, tabelas etc.).
- Delivered in one of three ways printed and floppy or compact disc in 7,0 WinWord or superior (containing the complete text, tables etc.).
- Devem estar de acordo com a NBR6022/2003, norma referente a artigo em publicação periódica científica impressa.
- To be in accordance with NBR 6022/2003, the norm specified for articles published in scientific journals.
- Devem ter entre 8 e 20 páginas e obedecer o seguinte formato: papel tamanho A4; espaçamento de 1,5 linhas; margens 2,5cm; fonte Times New Roman 12 e parágrafo justificado. Na etiqueta do disquete deverá constar o título do trabalho, o nome do autor, a instituição a que está vinculado, e-mail e telefone de contato.
- Between 8 and 20 pages in the following format: paper sized A4; spacing of 1,5 lines; edges 2,5cm; font Times New Roman 12 with justified paragraphs.
- Indicate, on the label of the floppy or compact disc, the title of the work, the name of the author, the institution the author is affiliated with, email and telephone number.
- Os dados **sobre o autor** (nome completo, endereço postal, telefone, e-mail, titulação acadêmica, cargo, função e vinculação institucional) e o título completo do artigo, devem ser colocados em página de rosto. Mestrandos e doutorandos devem indicar o nome dos seus orientadores. Na primeira página do texto deve constar o título completo do artigo, omitindo-se o nome do autor.
- Indicate on the initial page, the author's full name, postal address, telephone, email, academic title, position, function and institutional connection) and the complete title of the article.
- The first page of the text should contain the complete title of the article, omitting the name of the author.
- MA and Ph.D. theses must indicate the name of the principal advisors or committee members.

- As **citações e notas** devem ser apresentadas de acordo com a NBR 10520/2002.
- To present **citations and notes** in accordance with NBR 10520/2002.

- Citações curtas: integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com o sobrenome do autor, ano da publicação e indicação da página. Citações longas: serão separadas do texto (parágrafo único), corpo menor que o do texto, espaço simples, com indicação do autor, ano e página.
- Short citations will be integrated to the text, between quotations marks, followed of parentheses with the last name of the author, year of the publication and the page number.
- Long citations will be separated within the text as a paragraph, a smaller size font than the text, single space, indicating the author, year and page.

- As menções a autores, no decorrer do texto, devem seguir o sistema de citação Autor/Data (Ver NBR 10520/2003).
- Citations of authors must follow the system Author/Data (see NBR 10520/2003).

- **Figuras, gráficos, tabelas, mapas** etc. devem ser apresentados em folhas separadas do texto (com a devida indicação dos locais onde serão inseridos); devem ser numerados, titulados e apresentar indicações sobre as suas fontes.
- **Figures, graphs, tables, maps** etc. should be on separate pages of the text (with indication of the places where they are to be inserted); all should be numbered, titled and with sources specified.

- **Siglas e abreviações**, quando mencionadas pela primeira vez no texto deverão estar escritas por extenso.
- **Acronyms and abbreviations** should be spelled out when first mentioned in the text.

- Os artigos podem ser apresentados em português, espanhol, francês ou inglês e devem ser acompanhados de um **resumo** informativo no idioma original e em inglês (*Abstract*), de até 10 linhas e de no máximo três palavras-chave (ver NBR 6028/1990, da ABNT).
- The articles can be submitted in Portuguese, Spanish, French or English and must include an abstract or summary in the original language and in English of up to 10 lines and with a maximum of three key words (see NBR 6028/1990, of the ABNT).

- As **referências** bibliográficas devem ser completas, apresentadas ao final do artigo, em ordem alfabética, obedecendo às Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT (NBR 6023/2002), por exemplo:
- **Bibliographical references** must be complete, located at the end of the article, in alphabetical order (see - ABNT NBR 6023/2002). For example:

Monografias - autor; título; edição; imprensa (local, editor e ano de publicação); descrição física (nº de páginas/volumes); série ou coleção.

Monographs - author; title; edition; publisher (place, publisher and year of publication); number of páges/volume, series or collection.

Artigos em periódicos – autor; título; nome do periódico; local onde foi publicado; número do volume e do fascículo; páginas inicial e final do artigo; mês; ano.

Periodical articles - author; title; name of the periodical; place where published; number of the volume; initial and final page numbers of the article; month; year of publication.

ESTÊVÃO, C. V. A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v.2, n.6, p.9-20, jul./dez.2000a.

Heller, Agnes. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Ministro dá posse ao Conselho do FUNDEF**. 27 de maio de 1998. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/noticias/news>> Acesso em: 12 fev.2003

- Serão fornecidos, gratuitamente, ao autor principal de cada artigo cinco exemplares do número da revista em que seu trabalho foi publicado. A Gestão em Ação não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas. Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.
- Each main author of each article will receive five copies of the volume of the journal. Gestão em Ação will not return the originals of any submissions. The authors are responsible for the accuracy of all texts.
- As colaborações deverão ser encaminhadas para:
- Submissions should be sent to:

Revista Gestão em Ação
A/c Dra. Katia Siqueira de Freitas,
Universidade Federal da Bahia
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão.IV –
Salvador, BA, Brasil CEP. 40.170-110,
ou para o e-mail:liderisp@ufba.br.
website: <http://www.gestaoemacao.ufba.br>

Política Editorial Gestão em Ação (GA)

TÍTULO I - DO OBJETIVO

Art. 1º A Gestão em Ação (GA), editada sob a parceria e responsabilidade da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação (LPGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAGED/UFBA e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA)- tem por objetivo a difusão de estudos, pesquisas e documentos relativos à educação superior, à pós-graduação e aos processos da gestão, da educação presencial, aberta, continuada e a distância, bem como questões relativas às políticas públicas, planejamento, descentralização e municipalização do ensino, autonomia, avaliação e financiamento.

TÍTULO II - DO PÚBLICO ALVO

Art. 2º A Gestão em Ação (GA) tem como público-alvo docentes e alunos de pós-graduação, pesquisadores e gestores de instituições de ensino superior e de pesquisa, gestores de associações científicas e profissionais, dirigentes e técnicos da área da Educação e demais órgãos envolvidos na formação de pessoal e produção científica.

TÍTULO III - DAS RESPONSABILIDADES

Art. 3º As responsabilidades da Gestão em Ação (GA) serão exercidas por um Editor, um Conselho Editorial e um Comitê Científico.

§1º Exercerá a função de Editor um Professor Doutor vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (FAGED), ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA, à Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação (LPGE) e ao Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), voluntariamente.

§2º Compete ao Editor:

- I. convocar e coordenar as reuniões do Conselho Editorial e do Comitê Científico;
- II. distribuir os artigos recebidos para publicação ao Comitê Científico e/ou aos consultores ad hoc;
- III. coordenar os trabalhos de editoração, produção e distribuição da revista.

Art. 4º Compete ao Conselho Editorial elaborar a política editorial do periódico.

§1º Integram o Conselho Editorial da revista 17 membros com mandato temporário:

- I - um representante do ISP;
- II - um representante da LPGE;
- III - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo ISP;
- IV - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pela LPGE;
- V - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo PGP/LIDERE;
- VI - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo Comitê Científico.

§2º Os membros do Conselho Editorial serão designados, com número igual de suplentes, para um mandato de dois anos, sendo possível a prorrogação de mandato.

§3º Não há limite de prorrogação do mandato de suplentes.

Art. 5º O Comitê Científico tem por competência emitir pareceres sobre as contribuições encaminhadas à GA e opinar sobre sua qualidade e relevância.

§1º O Comitê Científico será constituído por membros, escolhidos por sua competência acadêmica e científica em áreas relacionadas à pós-graduação, podendo ser substituídos a critério do Conselho Editorial.

Art. 6º Compete ao PGP/LIDERE, a LPGE e ao ISP manter a Secretaria-Executiva da GA sob a coordenação do Editor.

Art. 7º Compete à Líder de Publicações e Coleta de Dados do PGP/LIDERE a divulgação, editoração, produção gráfica, controle de assinantes e distribuição das versões eletrônicas e impressas da GA.

TÍTULO IV - DA PERIODICIDADE E DAS SEÇÕES DA REVISTA

Art. 8º A Gestão em Ação terá periodicidade quadrimestral e contará com as seguintes seções:
- Editorial;
- Estudos - divulga trabalhos de caráter acadêmico-científico (conforme especificado no Art.10º).

Art. 9º A revista terá divulgação impressa e eletrônica.

§1º A revista impressa será distribuída gratuitamente, a título de permuta, para programas de pós-graduação, pró-reitorias de pós-graduação e bibliotecas de instituições de ensino superior, órgãos públicos, mantendo possibilidade de subscrição para assinaturas.

§2º A publicação eletrônica da revista terá acesso gratuito.

TÍTULO V - DA ORIENTAÇÃO EDITORIAL

Art. 10º Serão aceitos trabalhos originais que sejam classificados em uma das seguintes modalidades: resultados de pesquisas sob a forma de artigos: ensaios; resumos de teses; dissertações; monografias; estudos de caso.

Art. 11º O autor será comunicado do resultado da avaliação do seu trabalho em até 90 (noventa) dias.

Art. 12º Serão remetidos a cada autor 05(cinco) exemplares do número em que for publicada a sua colaboração.

Art. 13º A publicação de artigos não é remunerada, sendo permitida a reprodução total ou parcial dos mesmos, desde que citada a fonte.

Art. 14º Os artigos assinados serão de responsabilidade exclusiva de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião da GA/PGP/LIDERE/ISP/FACED.

Art. 15º A critério do Conselho Editorial da GA, poderão ser aceitas e publicadas colaborações em língua estrangeira.

Art. 16º Os originais podem ser adaptados para fins de editoração, em adequação às normas da GA.

Art. 17º As colaborações para a GA devem ser enviadas à redação, de acordo com as normas editoriais.

Art. 18º Toda autoria dos pareceres e dos artigos, durante o processo de avaliação, será mantida em sigilo.

TÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19º Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação do presente Regimento serão dirimidos pelo Conselho Editorial da GA.

Publicações Permutadas

AE AMBIENTE E EDUCAÇÃO
FURG

AMAZONIA
UFAM

CADERNO CRH
EDUFBA

CADERNOS CAMILLIANI
Revista da São Camilo/ES

CADERNOS DE DIREITO FESO
Fundação Educacional Serra dos Orgãos/RJ

CADERNOS DE PESQUISA EM
ADMINISTRAÇÃO
USP

CADERNOS PPG-AU
UFBA

CADERNOS UFS
UFS

CIÊNCIA HOJE
Instituto CIÊNCIA HOJE

EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
UNEB

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE
CEDES

EDUCAÇÃO EM FOCO: REVISTA DE
EDUCAÇÃO
UFJF

EDUCATIVA
UCG

ENSAIO- Avaliação e Políticas Públicas
em educação
Fundação CESGRANRIO

FÊNIX
NUPEP/UFPE

FORMADORES: VIVÊNCIA E ESTUDOS
Faculdade Adventista da Bahia

FORUM CRÍTICO DA EDUCAÇÃO
ISEP

FÓRUM DE COORDENADORES
UMESP

GESTÃO EM REDE
CONSED

LINGUAGENS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE
UFPI

O&S- ORGANIZAÇÃO E SOCIEDADE
UFBA

QUAESTIO - REVISTA DE ESTUDOS DE
EDUCAÇÃO
UNISO

REVISTA AVALIAÇÃO
RAIES/UNICAMP

REVISTA BRASILEIRA DE INOVAÇÃO
FINEP/RJ

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
ANPAE

REVISTA CANADART
UNEB/ABECAN

REVISTA CIÊNCIA & EDUCAÇÃO
UNESP

REVISTA CIENTÍFICA ECCOS
UNINOVE

REVISTA DA AATR
**Associação de Advogados de Trabalhadores
Rurais no Estado da Bahia - AATR**

REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO
UNEMAT

REVISTA DA FAEEB
UNEB

REVISTA DE CIÊNCIAS MÉDICAS E
BIOLÓGICAS
ICS/UFBA

REVISTA DE ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS
UNISO

REVISTA DE EDUCAÇÃO
CEAP

REVISTA DE MEDICINA DE TERESÓPOLIS
Fundação Educacional Serra dos Orgãos/RJ

REVISTA DO MESTRADO EM EDUCAÇÃO
UFS

REVISTA EDUCAÇÃO
PUC/RS

REVISTA EDUCAÇÃO
UNISINOS

REVISTA EDUCAÇÃO
UFMS/RS

REVISTA EDUCAÇÃO ESPECIAL
UFMS/RS

REVISTA EDUCAÇÃO E LINGUAGEM
UMESP

REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO
CCSA/UFRN

REVISTA EDUCAÇÃO ESPECIAL
UFMS/RS

REVISTA EM ABERTO
INEP

REVISTA ESTUDO E DEBATE
UNIVATES/RS

REVISTA IDEIAÇÃO
Unioeste

REVISTA INTER-AÇÃO
UFG

REVISTA INTERFACE
UFRN

REVISTA LINHAS CRÍTICAS
UnB

REVISTA LINHAS DO PROGRAMA DE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CULTURA
UDESC/SC

REVISTA PROPOSIÇÕES
UNICAMP

REVISTA REFLEXÃO E AÇÃO
UNISC/RS

REVISTA SÉRIE-ESTUDOS
UCDB/MS

TEIAS - REVISTA DA FACULDADE DE
EDUCAÇÃO DA UERJ
UERJ

TEMAS EM EDUCAÇÃO
UFPB

VER A EDUCAÇÃO
UFPA

REVISTA DE EDUCACIÓN - PAIDEIA
Universidad de Concepción - Chile

REVISTA DIÁLOGO IBEROAMERICANO
Universidad de Granada - Espanha

REVISTA DO FÓRUM PORTUGUÊS
DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
**Universidade de Lisboa/Faculdade de
Psicologia e Ciências da Educação-
Portugal**

REVISTA DE FILOSOFIA Y TEOLOGIA
ALPHA OMEGA
**Ateneo Pontificio Regina Apostolorum-
Roma-Itália**

REVISTA FUENTES
Universidad de Sevilla - Espanha

REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO
Universidade do Minho - Portugal

REVISTA PSICOLOGIA, EDUCAÇÃO E
CULTURA
Colégio Internato dos Carvalhos-Portugal

REVISTA TAREA
**Asociación de Publicaciones Educativas-
Perú**