

O desafio da inspeção escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais

The challenge of school inspection and the obligation of results in Minas Gerais, Brazil

El desafío de la inspección escolar y la obligación de resultados en Minas Gerais, Brasil

MARIA HELENA AUGUSTO
DALILA ANDRADE OLIVEIRA

Resumo: O artigo analisa a regulação educativa em Minas Gerais, sob o enfoque da obrigação de resultados, e os seus efeitos sobre a inspeção escolar, função de controle e de verificação dos atos escolares. Os resultados indicam que o governo, por meio de um contrato de gestão, denominado “Acordo de Resultados”, associa as avaliações de desempenho aos resultados do sistema de avaliação, vinculando-os aos reajustes salariais, prêmios e à progressão nas carreiras docentes. A inspeção escolar busca o reconhecimento profissional, legitimação social e maior participação na política educacional.

Palavras-chave: regulação educativa; obrigação de resultados; inspeção escolar.

Abstract: The article analyzes the regulation of education in the state of Minas Gerais, Brazil, focusing on the obligation of generating results and its effects on school inspection, monitoring function and verification of school acts. The results indicate that the government, through a management contract entitled “Results Agreement”, associates performance evaluations to the results of the institutional and individual evaluation systems, linking them to salary increases, awards, and career progression. School inspection seeks professional recognition, social legitimation and greater political participation.

Keywords: educational regulation; obligation of results; scholar inspection.

Resumen: El artículo analiza la regulación de la política educativa en Minas Gerais, bajo el enfoque de la obligación de resultados y sus efectos sobre la inspección escolar, función de control y de verificación de los actos de la escuela. Los resultados de la investigación indican que el gobierno, por medio de un convenio de gestión denominado “Acuerdo de resultados”, asocia las evaluaciones de desempeño institucional e individual a los resultados del sistema de evaluación, y los vincula al aumento de sueldos, a premios, y a la progresión en las carreras docentes. La inspección escolar busca reconocimiento profesional, legitimación social y mayor participación en la política educativa.

Palabras clave: regulación educativa; obligación de resultados; inspección escolar.

INTRODUÇÃO

A ampliação da eficácia e da equidade escolar se torna expressão de ordem internacional e desafio dos estados, que definem as suas políticas educacionais, direcionando-as como vetores de um maior desempenho dos seus sistemas educativos, em termos de resultados quantitativos. Desta forma, e com tais propósitos, a administração pública promove uma nova modalidade de regulação educativa, denominada “obrigação de resultados” (LESSARD, 2004 e 2009; DEMAILLY, 2004), que significa, em determinados contextos, uma maior responsabilização das escolas e dos professores pela melhoria dos resultados escolares, bem como exigência de ampliação da produtividade, do domínio de custos. A obrigação de resultados define novas formas de atuação para as escolas e professores, ampliando a concepção de trabalho docente.

Neste artigo, propõe-se, a partir da descrição e análise da política educacional em desenvolvimento, em Minas Gerais, no programa de governo denominado “Choque de Gestão”, compreender o impacto das medidas sobre a inspeção escolar, função de controle, que exerce a verificação da legalidade dos atos escolares. Seu papel é prescritivo e burocrático e parece estar em contradição com as medidas políticas na área da educação, em vigência no governo mineiro, em dois períodos de gestão – 2003 a 2006 e 2007 a 2010. O programa do governo é constituído por ações de otimização de processos, modernização de sistemas, e reestruturação do aparelho do Estado, com o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos, mediante a reorganização do arranjo institucional e do modelo de gestão. Na área educacional as suas medidas propõem mais flexibilidade na execução dos processos, e autonomia na gestão escolar, com visível centralização do interesse do sistema nos resultados escolares, caracterizando a regulação educativa sob o enfoque dos resultados.

A inspeção escolar do estado de Minas Gerais declara que vem ocorrendo um *esvaziamento da função*, que é descrito como a *incumbência de questões pouco relevantes e ausência de participação política nas decisões sobre as medidas educacionais*. Segundo as entrevistas, os inspetores se ressentem de falta de reconhecimento profissional e apresentam preocupação com a sua identidade profissional e com a crescente perda de direitos e condições favoráveis de trabalho. O que se procura investigar é se as situações relatadas estariam relacionadas à provável divergência entre a forma de atuação da inspeção com as medidas em vigência na área educacional em Minas Gerais. Coloca-se, portanto, a questão: haveria necessidade de reestruturação da função, no sentido de adequá-la à nova regulação educativa, neste enfoque de obrigação de resultados?

O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, analisa-se, a partir de referencial teórico, a regulação educativa e a obrigação de resultados. A segunda parte apresenta as medidas implementadas em Minas, que caracterizam a regulação educativa. Na terceira parte, descreve-se a inspeção escolar em Minas, e discute-se a sua participação na política de resultados. Na quarta e última, analisam-se, segundo

a natureza da inspeção escolar, as tendências e perspectivas quanto ao seu papel nas medidas de regulação educacional.

UM APORTE TEÓRICO SOBRE A REGULAÇÃO EDUCATIVA E A OBRIGAÇÃO DE RESULTADOS

Qual o significado do termo regulação? Trata-se de um conceito polissêmico, de etimologia latina, definido nos dicionários como “ato ou efeito de regular”, “estabelecer regras”, “facilitar por meio de disposições a execução da lei”. Significa também ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, comparar e, ainda, representar os modos de ajustamentos constantes das ações e dos seus efeitos, visando alcançar o funcionamento adequado e o equilíbrio dos sistemas. O termo regulação tem muitos e variados significados na biofisiologia, na termodinâmica, na cibernética, nos sistemas sociais e na economia.

Segundo Barroso (2003, p. 72), a regulação é um processo constitutivo de todo sistema social, e está, em princípio, associada ao seu funcionamento para assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a sua transformação. Assim, compreende não somente a produção de regras, mas igualmente o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores sociais, em função das mesmas regras.

Na atualidade, muitos dos pesquisadores, que estudam a regulação nos sistemas sociais, utilizam pensamentos e princípios em uma abordagem política da ação social. A regulação designa, neste caso, os processos múltiplos, contraditórios, conflituais às vezes, de orientação das condutas dos atores sociais, e o que denominam regras do jogo, em um sistema social. A noção de equilíbrio é questionada pelos autores, uma vez que ocorre uma pluralidade de fontes e elementos, no processo da ação social. São representantes de tal linha de pensamento, Reynaud (1997 e 2003), Maroy e Dupriez (2000), Delvaux (2008) e ainda Barroso (2003 e 2006), além de outros.

Maroy e Dupriez (2000) definem a regulação como um processo de produção de regras de orientação das condutas dos atores, em um espaço determinado, que se constitui em uma forma de intervenção governamental, denominada “regulação institucional: conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores, sobre os quais detém certa autoridade”. Maroy e Dupriez (2000) consideram, todavia, que a regulação seria resultante não só da regulação institucional, mas da articulação (ou da transação) entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais e transversais de produção de normas na organização. A regulação seria, portanto, entendida no sentido de um processo social ativo, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Nesse sentido, haveria um (re)ajustamento das ações como consequência da apropriação (ou não) das regras e injunções institucionais.

Mais precisamente no domínio da educação, o emprego do termo refere-se aos arranjos institucionais, tendo por objetivo coordenar o quadro da ação, contri-

buindo para resolver problemas-chave para o funcionamento do sistema. A regulação não é, portanto, somente o resultado da ação de uma autoridade que estabelece a norma. Ela inclui uma pluralidade de elementos e de atores que, em diferentes ações, contribuem para a sua produção, tendo modos de funcionamento distintos, em um processo de ajustamento constante. Os atores possuem uma autonomia relativa, devido à complexidade dos fatos sociais, e à possibilidade de se apropriarem (ou não) das injunções (DELVAUX, 2008, p. 23).

As regras são, para Reynaud (1997, p. 17), consideradas como as bases do sistema social. Elas comportam um constrangimento exterior às decisões individuais, e pesam sobre elas. Pode-se assim chamar de controle social a atividade que consiste em assegurar a obediência e a manutenção das regras e normas sociais. Segundo a posição desses autores, a noção de equilíbrio no sistema social é questionável, pois nas interações sociais há incerteza, tanto quanto à norma como quanto às estratégias dos atores envolvidos. A regulação das políticas educativas, nesse caso, não assegura a harmonia, estabilização e otimização das relações de trabalho, porque a elaboração e a aplicação das regras podem dar vez aos conflitos, representando uma disputa social. Os conflitos podem manifestar-se de forma aberta e violenta, ou mesmo fechada, não instituída (REYNAUD, 2003, p. 33).

O conceito de regulação educativa pode ser entendido, assim, a partir de dois aspectos:

- o primeiro seria o modo como é produzida e aplicada a medida que orienta a ação dos envolvidos, ou seja, as regras, normas, e injunções;
- o segundo aspecto seria o modo como tais atores se apropriam (ou não) delas e como as transformam. Compreende as ações e interações dos diversos atores em relação às intervenções, e o (re)ajustamento decorrente.

No primeiro caso, situa-se a regulação institucional, ou de controle. Na área educacional compreende o conjunto das medidas, leis, normas e resoluções e outras decisões das instâncias hierárquicas superiores. O segundo aspecto refere-se à regulação situacional, autônoma e à regulação de conjunto, conforme definida por Reynaud (1997 e 2003). Refere-se, pois, este aspecto às ações e estratégias dos atores sobre as medidas legais, que podem ser: de aceitação/apropriação, rejeição/negação, acomodação, negociação, e outras. Em função das ações e estratégias, haveria um (re)ajustamento das medidas, que poderia significar, por exemplo, uma revisão da norma ou injunção, no sentido de adequá-la, às circunstâncias de uma situação, ou ainda o envolvimento dos atores na formulação da norma, representando a articulação entre as intervenções centrais e os processos horizontais e transversais da regulação. Conforme Barroso (2003, p. 25), a regulação resulta mais da interação dos vários dispositivos reguladores que da aplicação linear das normas. Os interesses, as estratégias e as lógicas de ação dos diferentes grupos de atores, por meio da confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes se constituem nos processos transversais, e são intrínsecos à regulação educacional. Nesse sentido, ela é entendida como um processo social, per-

mitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Haveria, desta forma, um (re)ajustamento das ações como consequência da apropriação, ou não, das regras e injunções. Mas há contextos em que essa modalidade de regulação compreende apenas a regulação institucional, como definida por Maroy e Dupriez (2000). Nesses casos ocorre apenas a intervenção governamental, sem considerar as ações e orientações dos atores locais, e o processo de horizontalidade na interpretação das injunções seria ignorado.

A obrigação de resultados na educação se insere em um contexto de mudanças dos sistemas educativos, prevendo o seu êxito e eficácia. Seria constituída por medidas de caráter compulsório, com o objetivo de produzir resultados previamente definidos. Segundo Lessard (2009, p. 18), a obrigação de resultados repousa sobre sistemas de avaliação e indicadores estabelecidos para medir desempenhos, bem como listas de classificação de escolas, e outros. O conceito surge nos anos 1980, com o advento do *New Public Management* na educação, e pode ser encontrado com outras denominações, no contexto anglófono, como *accountability* (DEMAILLY, 2004, p. 71).

Esta nova modalidade de regulação educativa apresenta desafios e limites, quando restrita às injunções imperativas do Estado. Demailly (2004, p. 118) reforça a necessidade da dupla: “obrigação de meios/obrigação de resultados”, e afirma que, para os professores e as escolas, a obrigação de resultados não deve ser imperativa, e sim incitativa à qualidade do trabalho, pois desta forma permitiria a legitimidade da ação. A questão da obrigação de resultados imperativa, que tem como eixo de análise as avaliações externas (testes padronizados), representa uma lógica pragmática, uma cultura de performatividade, de produtividade.

A REGULAÇÃO EDUCATIVA EM MINAS GERAIS E O ACORDO DE RESULTADOS

O programa “Choque de Gestão” prevê o *alinhamento dos órgãos públicos aos objetivos do programa*, que representa uma *adesão* às propostas governamentais, reconhecendo e recompensando o desempenho e o resultado favorável, tanto institucional quanto individual. Assim, com o objetivo de mais eficácia e eficiência, o governo de Minas Gerais adota um contrato de gestão, denominado “Acordo de Resultados”. Trata-se de um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de metas para o alcance dos objetivos organizacionais, em sintonia com os objetivos expressos na agenda do governo. A lei que disciplina o “Acordo de Resultados” é a de n. 17.600, de 1º de julho de 2008, sendo regulamentada pelo decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008. As ações do Acordo contemplam a delimitação dos resultados a alcançar, prevendo a premiação, como consequência do mérito, ou a sanção no insucesso.

As políticas educacionais são propostas por meio do “Acordo de Resultados”, em que estão compreendidos os novos modos de regulação educativa em vigência. Essa nova modalidade de regulação amplia, de forma significativa, a responsabilização das instituições escolares e dos professores da rede pública pelos resultados escolares dos

alunos. As metas e os indicadores de desempenho, estabelecidos por escola, compreendem a exigência da ampliação das taxas de proficiência nos exames do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (Simave), definidas pelo sistema central da educação, cujos resultados são vinculados ao repasse de recursos às escolas, aos reajustes salariais dos professores e ao bônus salarial, denominado Prêmio de Produtividade, criado pelo governo do estado. O que vem ocorrendo em Minas pode ser entendido pelo que Derouet e Derouet-Besson (2009, p. 4) explicam: “a coesão social como eficácia econômica, implica no êxito de todos. Simplesmente este projeto se situa no novo quadro da gestão liberal: obrigação de resultados para os professores e os alunos, concorrência entre escolas, remuneração dos professores em função dos desempenhos dos alunos, etc.”.

O que tem motivado a ação do estado quanto às políticas atuais na área educacional é, segundo os documentos analisados, a perda de posições do estado em escalas classificatórias, em relação aos indicadores de resultados, que vinha ocorrendo em gestões anteriores. Segundo o governo atual, o propósito da política é reposicionar o estado em um nível mais elevado nas escalas classificatórias de excelência, e declara em seu portal ter alcançado tal objetivo, situando-se nas avaliações do Simave na primeira posição e em relação ao Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB/ Prova Brasil, na terceira posição.

O Acordo, em sua segunda etapa, já foi estendido às unidades escolares, e trata-se, neste caso, de uma pactuação de metas relativas à ampliação dos resultados dos alunos, e redução das taxas de evasão e repetência por ano escolar, e etapa da educação básica, a serem alcançados, no período de um ano letivo. A nova modalidade de regulação educativa prevê mais autonomia às unidades escolares e descentralização das ações, e estimula os diretores das escolas a alcançar os resultados definidos nos acordos. Entretanto, registra-se aí um paradoxo, uma ambiguidade, pois ao mesmo tempo em que o sistema define a flexibilidade das ações da gestão escolar e incentiva a sua autonomia, institui o Sistema de Avaliação de Desempenho Institucional e o Sistema de Avaliação de Desempenho Individual (ADI), que são instrumentos de controle de resultados, no contexto da reforma gerencial do estado. Tais sistemas têm o objetivo de acompanhar e de avaliar de forma sistemática e contínua o desempenho das unidades e dos servidores em relação às mudanças previstas, e ensejam uma gestão de pessoas pautada no mérito e no desempenho. A política educacional fica caracterizada por uma cultura de performatividade. Trata-se de uma lógica da racionalidade técnica e instrumental, que define a restrição da alocação de recursos públicos para a educação, trazendo consequências para a organização do trabalho escolar. Os desempenhos das pessoas e das instituições servirão assim, como parâmetros de produtividade ou de resultados, estando os professores e demais trabalhadores sujeitos a uma regulação de controle. Segundo Ball (2004), as consequências são prejudiciais ao trabalho docente:

A performatividade é alcançada pela construção e publicação de informações e indicadores, além de outras realizações e materiais de caráter promocional,

como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados. A tendência para comparar e classificar está ligada a um tipo atraente de “autonomia” econômica para as instituições e em alguns casos, para os indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial (BALL, 2004, p. 544).

Há contradição entre as promessas de obrigação de resultados, com seus dispositivos reguladores, prevendo a eficácia global do sistema educativo (LESSARD, 2009, p. 21). Isto ocorre, porque as escolas que apresentam os melhores resultados são, de modo geral, sempre as mesmas. Elas têm maior poder de atração, tanto em termos dos alunos, como dos professores. Aquelas que se localizam em meios populares mais desfavorecidos, apresentam mais dificuldade de crescimento dos indicadores, pois as condições de trabalho nesses ambientes são, de modo geral, mais difíceis.

Em Minas o governo instituiu também um bônus, denominado Prêmio por Produtividade, a ser pago aos servidores, em efetivo exercício em órgão que seja signatário de “Acordo de Resultados”, condicionando-o à obtenção de resultado satisfatório, acima de 70%, na Avaliação de Desempenho Institucional e na Avaliação de Desempenho Individual, nos termos da legislação vigente. A atual gestão modifica as carreiras docentes, vincula os reajustes salariais ao aumento da arrecadação dos impostos no Estado, e à economia de despesas dos órgãos gestores, e procura promover a aceitação das suas ações, divulgando-as na mídia. Com o prêmio fica instituído um novo modelo de remuneração no Estado, conforme citado à página 11 do documento: “Reforma do Estado. Você tem o direito de saber. O governo tem o dever de informar” – *recebe mais quem produz mais e melhor*. O quadro a seguir, ilustra o Acordo de Resultados na política educacional em Minas, segundo a legislação que o define:

QUADRO 1
Efeitos da Obrigação de Resultados na Educação – SEE/MG

Relação de dependência das escolas e professores	Monitoramento e controle pelo Estado do Acordo de Resultados
Assinatura do Acordo de Resultados (medida contingente); Escolas e professores são responsabilizados pelos resultados do SIMAVE/PROEB, vinculados ao seu desempenho: 1. Avaliação Institucional 2. Avaliação de Desempenho Individual	Indexação das carreiras docentes aos resultados da Avaliação Institucional e da Avaliação de Desempenho Individual: – Progressão na carreira: mais de 70% na avaliação; direito ao prêmio de produtividade; – Estagnação na carreira: de 50% a 70%, perda de prerrogativas, e do prêmio; – Possibilidade de dispensa: menos de 50%, perda de prerrogativas e do prêmio.

Fonte: Acordo de Resultados SEE/MG.

A INSPEÇÃO ESCOLAR EM MINAS GERAIS E A POLÍTICA DE RESULTADOS

A pesquisa, que deu origem a este artigo, teve como campo de estudos as três Superintendências Regionais de Ensino (SRE) do município de Belo Horizonte, onde atuam 118 inspetores escolares. Participaram como sujeitos 93 inspetores, que responderam, mediante entrevista, um questionário, em que se focalizava o desempenho das atribuições e a política vigente. Foi possível acompanhá-los, durante um semestre, em seu trabalho cotidiano nas escolas, realizando a observação *in loco* nos núcleos de inspeção, nos 36 municípios que integram as três superintendências. Foram realizados procedimentos variados para a coleta de dados, de forma a ter uma visão completa do trabalho dos inspetores, e das políticas educacionais em vigência, tais como o levantamento de dados e análise documental, entrevistas com inspetores, diretores de escola, e com o secretário-adjunto da educação, no estado.

Em Minas Gerais a inspeção escolar exerce as ações de verificação da legalidade dos atos escolares e das prescrições legais, sendo, pela sua natureza, uma função de controle sobre os procedimentos administrativos. Os dados indicaram que nos últimos anos, em Minas, a inspeção tem se tornado mais operacional, realizando tarefas rotineiras e mecânicas, e em princípio, as suas atribuições atuais estão distanciadas da modernização das ações educacionais, e da nova regulação educacional vigente, orientada para a gestão dos fins, (obrigação de resultados). Suas ações, de vigilância da legalidade dos atos escolares e das normas, compreendem a conferência de preenchimento de documentos, o controle do número de professores e alunos, a apuração de denúncias no cotidiano das escolas, que representam o seu local de trabalho. Os inspetores são lotados nas superintendências regionais de ensino, onde devem comparecer semanalmente para receber as ordens de serviço, e prestar conta do trabalho realizado em campo. Os dados da pesquisa revelaram que todos os inspetores entrevistados são pedagogos, e muitos foram professores ou diretores de escolas públicas, antes da função atual. Declararam que não participam da decisão política e que não têm conhecimento das medidas antes da sua vigência nas escolas. Prevalece uma expectativa quanto à participação mais efetiva nas decisões e quanto à reestruturação da função. De modo geral, os inspetores têm uma visão crítica das medidas, considerando-as centralizadoras, e os que têm uma ideia mais negativa das posições do governo são, de modo geral, os mais favoráveis às mudanças no papel e na identidade da inspeção. E ainda, eles consideram, de modo geral, que a sua função seria estratégica à melhoria dos resultados escolares. O cotidiano de trabalho da inspeção consiste em ações, que não são significativas em relação ao processo educacional das escolas. A inspeção escolar no estado exerce ações administrativas, mais operacionais e formais, distanciadas e desvinculadas do

processo político-pedagógico da escola, sendo, muitas vezes, criticada por ser considerada pouco eficaz. As tensões e resistências entre os inspetores se originam da falta de retorno quanto às suas reivindicações por mudanças na organização do trabalho, no sentido de ampliação do espaço de participação política. Em Minas Gerais a inspeção escolar, enquanto estrutura do quadro da educação, segundo a lei n. 15.253/2004, é uma função, que deve atuar no sentido de garantir a qualidade da educação e promover a melhoria dos serviços educacionais. Os dados da pesquisa e a observação *in loco* demonstraram que a expectativa da inspeção é de reforço, de legitimação do seu papel e de restabelecimento do significado da função no processo político, que ocorria, segundo relatam, até a década de 1970. Os inspetores realizam uma persistente busca de alternativas, junto às instâncias superiores, no sentido de mudança da situação atual, e a direção da Secretaria de Educação considera que a inspeção precisa se transformar em alguns aspectos, e ter uma visão da escola como uma instituição que possa vir a ter um melhor desempenho nos resultados escolares.

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS QUANTO AO PAPEL DA INSPEÇÃO ESCOLAR NA REGULAÇÃO EDUCACIONAL

Em vários países da União Europeia a inspeção escolar tem passado por reformas, sendo fortemente associada ao papel do estado que representa. Trata-se de uma função, que pela sua forma de atuação, é vinculada à intervenção política do estado. A sua atuação fica na dependência da natureza das intervenções estatais, com reforço do papel regulador e avaliador do estado, que acentua o controle, uma das funções-chave da inspeção escolar (MAROY, 2009, p. 63). Entretanto, mesmo que se reconheça a importância da participação da inspeção no controle externo, o seu papel não se esgota nele, e por este motivo, faz-se necessário examinar a natureza da função, quanto à realização do trabalho da inspeção escolar. De Grouwe (2006, p. 67), propõe a análise da inspeção escolar, e reconhece que o interesse dos governos nas políticas educativas, com o foco nas avaliações dos resultados, constitui-se uma das explicações do reforço dos seus sistemas de inspeção. Constituem exemplos de reformas dos serviços de inspeção, no sentido do fortalecimento das ações de controle e sustentação pedagógica às escolas, conforme demonstrou o estudo documental realizado: Portugal – (documento da Inspeção Geral da Educação – IGE); Bélgica francófona (MAROY, 2009, p. 53); França, que repensa a natureza e os procedimentos da inspeção escolar, na atualidade (L'inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche - IGEN).

Na concepção da função da inspeção escolar estão compreendidas, segundo De Grouwe (2006, p. 56), três funções-chave, que compreendem tanto o domínio pedagógico, como o administrativo, conforme o quadro a seguir expõe:

Funções-chave da Inspeção Escolar

Forma de atuação	Domínio pedagógico e administrativo
Controle externo	Acompanhar e avaliar as ações escolares
Orientação e apoio à escola	Orientar, sustentar e intervir nas ações do projeto pedagógico no sentido de melhorar os resultados educacionais das escolas
Comunicação/ligação entre escolas e o sistema gestor	Levar orientações às escolas e informar ao sistema gestor sobre a necessidade de revisão das medidas, em função da adequação (ou inadequação) das políticas em curso

Analisando as suas atribuições, fica perceptível a diversidade e a abrangência da sua atuação, bem como a existência de um fluxo contínuo e circular entre a orientação que emana dos órgãos centrais e a consequente realimentação das decisões, a partir das informações sobre a realidade escolar, após a aplicação da norma, oriundas do trabalho da inspeção escolar. Este fluxo permitiria a recontextualização das decisões políticas ao cotidiano escolar, a revisão das ações, e o diagnóstico das reais necessidades. Poderia vir a ocorrer, neste caso, a transversalidade das relações, possibilitando a participação dos atores sociais na formulação e implementação das políticas educacionais.

A compreensão da questão, em estudo neste artigo, o papel da inspeção escolar na obrigação de resultados, fica mais clara a partir da análise dos modelos de administração educacional, segundo Afonso (2003). Podem-se identificar, de acordo com o autor, dois modelos de regulação, formalizados pela análise organizacional, antagônicos e complementares. O primeiro seria o vertical, hierárquico, caracterizado pela regulação de controle através das normas, e pela concepção de linearidade. O outro modelo é realçado pela horizontalidade das relações, e seria baseado no “ajustamento mútuo”, em situações multilaterais de exercício de influência e poder, incluindo, mas não se restringindo à negociação. Os dois modelos coexistem em permanente tensão, em graus e níveis variados, conforme cada contexto. A análise documental dos dispositivos de formulação e implementação das medidas legais, e também os dados obtidos no trabalho de campo, em 2009, apontam que em Minas Gerais, embora o programa “Choque de Gestão” se inspire no segundo modelo (modernização organizacional), as decisões referentes à educação têm sido tomadas de forma vertical e linear, sem a participação dos envolvidos na definição das medidas. Ocorre apenas a intervenção governamental, sem considerar as ações e interpretações dos atores locais. O processo de horizontalidade na interpretação das injunções tem sido ignorado. Registra-se neste caso uma ambiguidade, uma vez que o modelo de gestão do estado prevê, segundo a sua concepção, o envolvimento dos atores sociais, o que em Minas Gerais não tem ocorrido. De acordo com Barroso (2006,

p. 73), é necessário aprofundar a análise dos processos de regulação educacional, devido à complexidade do funcionamento do sistema e à dificuldade de prever, com segurança e certeza, a direção que as medidas vão tomar. Os estudos sobre as políticas públicas educacionais não podem se restringir à intervenção linear das medidas, pois é na escola que ocorrem as interações sociais, que devem ser consideradas no processo de regulação.

Em relação ao lugar da inspeção na política de resultados, sendo reconhecida e legitimada pelo sistema, faz-se necessária uma reflexão sobre a seguinte questão: uma mais ampla participação dos atores sociais na decisão política fica na dependência de outra perspectiva política do governo. Uma regulação educacional, não meramente linear e hierárquica, vertical e impositiva. Novas formas de intervenção institucional, que permitiriam a decisão coletiva dos atores sociais. Esta nova modalidade de regulação seria a de coordenação das ações conjuntas dos envolvidos no processo político, conforme Maroy e Dupriez (2000, p. 56) expõem. Em tal circunstância, o papel da inspeção poderia vir a ser, como ocorre em outros países, o de facilitar a avaliação das medidas, verificar sua adequação e propriedade, no sentido de analisar, a partir da observação *in loco*, se elas devem ser revistas, alteradas, ou não. Ela exerceria o controle sim, pois este lhe é inerente, mas no sentido de uma avaliação diagnóstica e formativa, isto é, com o propósito de aprimoramento da ação educacional, de verificar onde há problemas e o que pode ser melhorado, sem imposições de penalidades. Em outra perspectiva de regulação educativa, menos imperativa e meritocrática, à inspeção caberia, a partir do conhecimento do cotidiano escolar, uma atuação no sentido de orientar e apoiar a ação educacional, e constituir-se em um elo entre as escolas e o sistema educacional. Representaria um canal, mas o sentido da informação seria circular, e não de correia de transmissão, conforme expõe Meuret (2002), que analisa a relação entre a inspeção e a política educacional. O autor apresenta a seguinte questão: poderiam as ações da inspeção se inserir em uma perspectiva de orientação às escolas, em sua missão educativa e pedagógica, acompanhando-as e apresentando alternativas em um trabalho, não “sobre”, mas “com” os profissionais da escola?

A pesquisa indicou que, em Minas Gerais, além da predisposição favorável à mudança, por parte dos inspetores, requer-se uma redefinição do posto de trabalho, que implicaria em maiores responsabilidades e na devida preparação destes atores sociais. O governo e os próprios inspetores sabem que existem determinados atributos, características e propriedades da inspeção, que a tornariam recomendável às finalidades a que se destina. Em princípio, uma boa atuação envolve conhecimentos da organização e funcionamento da escola, em aspectos mais abrangentes da sua natureza como instituição educacional. Nesse sentido, segundo Sénore (2000, p. 48) a atuação da Inspeção deveria ser não apenas técnica, mas também dialética e deontológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrar este texto, sem esgotar o assunto, torna-se necessário esclarecer alguns pontos de fundamental importância, e que foram discutidos no âmbito da pesquisa: o primeiro se refere à noção de educação pública como bem social e universal – direito e dever, que conduza, citando Frigotto (2002, p. 86) a uma formação humana, levando em conta as múltiplas necessidades das pessoas, em uma perspectiva democrática. Esse novo caminho fortaleceria a escola, no sentido de se tornar um espaço público de integração social, permitiria se pensar a escola como instituição capaz de aquisição e distribuição equitativa do bem comum educativo, na preparação dos seus alunos. Exige-se, antes de tudo, criar e desenvolver novas formas de organização do trabalho nas escolas, que se contraponham às atualmente existentes, no sistema educacional em Minas, e, sobretudo proporcionar condições adequadas de trabalho aos profissionais, e aos alunos envolvidos no processo de aprender. As exigências de eficácia escolar (*accountability*) ou responsabilização, como denominada por alguns autores no Brasil, muitas vezes ignoram as contradições inerentes ao contexto escolar. A responsabilização, segundo Afonso (2009, p. 13), quando existir, deve ser cercada de cuidados. Deve salvaguardar interesses fundamentais, e ser justa. A sua assunção deveria ser voluntária, e não instrumental e gestonária, com consequências negativas, para não se tornar um *anátoma*, conforme define Afonso (2009, p. 13), trazendo uma imagem potencialmente punitiva, para a comunidade de profissionais da educação. Segundo o autor, deve-se sustentar em valores essenciais como justiça, transparência, direito à informação, participação, direitos inalienáveis das pessoas. Uma proposta imperativa de resultados, sem que se busque a melhoria das condições de trabalho, significa, no mínimo, atribuir à educação uma perspectiva centrada nas demandas do modelo dominante.

Outro aspecto, de grande importância, refere-se à concepção de ação pública, abrangendo a participação sociopolítica dos atores na formulação e implementação das políticas públicas. Esta concepção, segundo Duran (1999, p. 33), rompe com a representação social de uma ação pública construída pelas elites dirigentes. Segundo Maroy e Draelants (2007, p. 22), o processo coletivo de decisão é analisado, com efeito, pelo jogo dos atores sociais, testemunhando assim uma socialização da ação. O papel do estado na formulação e implementação das políticas não é isolado, e o estado não é, portanto, a única instância de decisão, embora o seu papel seja imprescindível na compatibilização do múltiplo processo de regulação. O conceito de regulação exige uma abordagem política para ser compreendido, pois representa uma disputa social, uma vez que as medidas previstas podem ser (ou não ser) apropriadas pelos atores sociais. A organização do sistema educacional não depende então, somente das injunções da autoridade, no caso, o estado, mas também das iniciativas tomadas pelos atores que o integram. É preciso ter em conta a interação social, e em algumas medidas governamentais, esta dimensão não se faz presente. Apesar do desafio em

gerir a situação de incoerência e ambiguidade, própria dela, não se pode suprimi-la, eliminá-la e nem restringir os espaços de manifestação dos interesses dos atores sociais, mas sim dar coerência e um sentido coletivo às decisões locais e diversificadas, tomadas em função desses interesses, considerados legítimos (BARROSO, 2003). Importante questão é pensar se, na forma de regulação das políticas educacionais no sistema estadual, em Minas Gerais, ocorre o que os autores denominam (re) ajustamento das ações, em função da diversidade de interesses dos profissionais da educação. Pela análise do contexto atual, os dados indicam que não. Mas este assunto merece um maior aprofundamento, em novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Natércio. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controle social da Escola Pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 2003.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, 2009.
- BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós – Estado do bem estar. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, p. 1105-1126, 2004.
- BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: _____. *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 2003.
- _____. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: _____. *A regulação das políticas públicas de educação*. Espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.
- DE GROUWE, Anton. *L'Etat et l'inspection scolaire: une analyse des relations et modèles d'action*. Thèse de doctorat. École Doctorale de Sciences Po., CNRS, Paris, 2006.
- DELVAUX, Bernard. L'action publique ou analyser la complexité. *Know & Pol. Knowledge and Policy in education and health sectors*. *Revue de la Littérature*, jun. 2008.
- DEMAILLY, Lise. Enjeux et Limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In: LESSARD, C.; MEIRIEU, P. (Dir.). *L'Obligation de Résultats en Éducation*. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004.
- DEROUE, Jean Louis; DEROUE-BESSON, Marie Claude. *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*. Lyon: Peter Lang/INRP, 2009.
- DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999. (Collection Droit et Société).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão. Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. *Pedagogia da Exclusão*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- LESSARD, Claude. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche In: LESSARD, C.; MEIRIEU, P. (Dir.). *L'Obligation de Résultats en Éducation*. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

_____. Les hauts et les bas de l'obligation de résultats en éducation. La performance, sa mesure. Enjeux éthiques. Revue *Administration et éducation L'Association Française des Administrateurs de l'éducation*, p. 17-26, 2009.

MAROY, Christian; DUPRIEZ Vincent. La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, jan./mar. 2000.

MAROY, Christian; DRAELANTS, Hugues. L'analyse des politiques publiques: un panorama. *Know and Pol. Revue de la Littérature*, jun. 2007.

MAROY, Christian. Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidences des institutions, des intérêts et des idées In: PELLETIER, G. (Dir.). *La gouvernance en éducation Régulation encadrement dans les politiques éducatives*. Bruxelles: DeBoeck, 2009.

MEURET, Denis. Les recherches sur l'efficacité et l'équité des établissements scolaires: leçons pour l'inspection. 2002. Disponible em: <<http://bibliothèque.univ.lille1.fr/grisemine>>.

REYNAUD, Jean Daniel. *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. 3. ed. Paris: A. Colin, 1997.

_____. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel-Reynaud*. Paris: La Découverte, 2003.

SÉNORE, Dominique. *Pour une éthique de l'inspection*. Paris: ESF, LIFE, 2000.

✉ MARIA HELENA AUGUSTO é doutoranda em Educação da Faculdade de Educação da UFMG. E-mail: malena.oga@gmail.com.

✉ DALILA ANDRADE OLIVEIRA é doutora em Educação pela USP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do CNPq. E-mail: dalila@fae.ufmg.br.

*Recebido em julho de 2010.
Aprovado em outubro de 2010.*