

QUALIDADE NEGOCIADA: AVALIAÇÃO E CONTRA-REGULAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA

LUIZ CARLOS DE FREITAS*

RESUMO: A “qualidade negociada” é proposta como alternativa de contra-regulação e apoio a processos de mudança complexos nas escolas. Por este conceito, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola. Defende-se a inadequação de estratégias de “difusão” de mudanças a partir de um centro irradiador destas, sem ter como referência os problemas reais da escola. Analisa-se o conceito de “serviço público” procurando entender suas características particulares. Dado que o servidor público tem estabilidade e atua no interior de relações específicas com o poder, com o dinheiro e com o tempo, procura-se mostrar que, a exemplo das políticas públicas neoliberais (PSDB-PFL), as políticas públicas participativas (PT e aliados) também terão problemas se não reconhecerem tais especificidades e se não instalarem processos de avaliação negociados que criem compromissos pactuados e incentivem novas formas de organização nas relações internas das escolas.

Palavras-chave: Qualidade negociada. Serviço público. Avaliação institucional. Projeto pedagógico. Regulação.

NEGOTIATED QUALITY: ASSESSMENT AND COUNTER-REGULATION IN PUBLIC SCHOOLS

ABSTRACT: Negotiated quality is proposed as a counter-regulation alternative favoring complex change processes at school. This concept sees quality as produced through an institutional assessment process, collectively built, whose reference is the political-pedagogical project of school. The text substantiates the unsuitability of strategies that “spread” changes from a center, without any reference to the actual problems of school. It analyzes the concept of public ser-

* Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
E-mail: freitas.list@uol.com.br

vices so as to understand its peculiar characteristics. Since civil servants have job security and work within specific relationships to power, money and time, it attempts to show that, as was the case with the neoliberal public policies (PSDB-PFL), the participative public policies (PT and allies) will also be faced with problems if they do not acknowledge such specificities and implement negotiated assessment processes that create agreed commitments and stimulate new organization forms in the internal relationships of schools.

Key words: Negotiated quality. Public services. Institutional assessment. Pedagogical project. Regulation.

O presente ensaio é uma tentativa de encontrar um caminho para as tensões que afetam os sistemas públicos de ensino, os quais, administrados por diferentes políticas públicas, vivem os dilemas das várias concepções de produção de mudança. Por um lado, as políticas neoliberais usam e abusam da regulação; por outro, as políticas participativas resvalam no democratismo, nem sempre fortalecem as estratégias locais de realização da mudança e, com isso, não exercitam os trabalhadores da educação para a contra-regulação. Contra-regulação é resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. Contra-regulação não é a mera obstrução ou um movimento de “fechar as fronteiras da escola” com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público.

Os variados espaços dos sistemas de ensino são disputados por propostas políticas, por diversas concepções educativas e, por que não reconhecer, também pela inércia da rotina diária. Daí não se poder discutir conceitos como o de “regulação” sem antes se estabelecer de qual política pública estamos falando. Uma ampliação inadequada do conceito de “regulação” implicaria considerar regulação indevida até mesmo a ação do Estado para, por exemplo, fazer cumprir direitos arduamente conquistados nas lutas sociais, entre eles o direito de acesso ao conhecimento historicamente acumulado por meio dos processos escolares.

“Regular”, no sentido amplo do termo, é vocação de toda política pública, entretanto “regulação” foi um termo construído no interior das “políticas públicas neoliberais”, cuja eficácia maior no Brasil foi obtida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, para denotar uma mudança na própria ação do Estado, o qual não deveria intervir no mercado, a não ser como um “Estado avaliador” (cf. Dias Sobrinho, 2002b). As políticas regulatórias querem, em áreas estratégicas, transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, como parte de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público. Isso inclui tanto a instituição da regulação via mercado como o seu complemento, a desregulação do público via Estado, para permitir aquela ação de regulação do mercado. Inclui, ainda, no caso da educação, o conceito de “quase-mercado”, mas, mesmo nesse caso, a regulação feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado dependem do Estado (Afonso, 1998, p. 160).

É importante notar que o termo “regulação” está relacionado à ação de privatização do Estado no âmbito das políticas neoliberais. Ao privatizar, o Estado desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de “regulação do mercado”. Porém, esse controle visa a retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados apenas pelas leis de mercado. A batalha entre o governo e as operadoras de serviços de telefonia com relação ao reajuste de tarifas, por exemplo, evidencia esta estratégia. É neste sentido que reafirmamos que o conceito de “regulação” não pode ser discutido em abstrato, sem levar em conta a natureza da política pública que o abriga, sob pena de analisarmos a forma e não o conteúdo.

Aceitando entrar neste debate, assumimos que já resolvemos ou decidimos deixar de lado outro, anterior, sobre as possibilidades ou não de se induzir mudanças dentro das “instituições” produzidas por uma dada sociedade (essas mesmas instituídas a seu mando). Essa questão é importante porque, a partir dessa decisão, todas as forças políticas que se dispõem a disputar e ganhar o governo do Estado têm a expectativa de poder pôr em prática algum tipo de indução de mudanças, ou “regulação”. Fica em aberto a forma de fazê-lo, o que sofre alteração em função da natureza de cada política pública em particular.

Grosso modo, no Brasil, podemos dizer que temos uma disputa entre duas grandes políticas públicas: as chamadas neoliberais, conduzi-

das pelo PFL e pelo PSDB, e as que chamaríamos democráticas e participativas, conduzidas pelo PT e seus aliados.¹ Ainda que esta característica não seja suficiente para esgotar as diferenças dessas políticas, para os nossos propósitos é a que mais nos interessa. Isso porque nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema. E é nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores com o fim de criar condições para a contra-regulação.

Pode-se estudar a temática da indução das mudanças como se estivéssemos descrevendo a realidade dos sistemas públicos de ensino na qualidade de um observador externo privilegiado. Mas não é esta a nossa perspectiva. Queremos examinar o dilema desde dentro da contradição. Daí a importância de resolvermos a primeira instância deste debate (se é possível ou se vale a pena tentarmos disputar os espaços institucionais para produzir mudanças – e, portanto, de alguma forma, “regular”, no sentido amplo do termo). Se o posicionamento nesta questão apontasse para a irrelevância da luta institucional, então não haveria nada mais a ser dito. Outras estratégias teriam que ser postas em prática. Mas, admitida a importância da luta por dentro das instituições, isso implica induzir algum tipo de mudança (com algum grau de “regulação”) como pano de fundo para todas as políticas públicas – ainda que gostemos mais de umas que de outras.

No que resta deste ensaio, estaremos falando do poder de indução de mudanças pelo Estado fora do âmbito das políticas públicas neoliberais (PSDB e PFL), focando o que chamamos, por contraposição a estas, de políticas públicas participativas (PT e alianças), ou pelo menos os seus desejos.

Durante os dez últimos anos ou mais, estivemos criticando as políticas neoliberais e seus efeitos. Foi um trabalho notável se examinado em perspectiva. Nesse mesmo tempo, as políticas democráticas e participativas ocuparam espaços em vários lugares (municípios, estados, Federação). Os resultados destas políticas permanecem ainda como tema de avaliação. É compreensível que tivéssemos investido na crítica do neoliberalismo, mas, uma vez tendo avançado nesta, faz-se necessário que

nos debruçemos sobre os resultados das políticas que se contrapõem a este. Tal objetivo não pode ser realizado por meio de um esforço pessoal isolado, mas é temática para grupos de pesquisa e esforços coletivos sistemáticos para os quais deve ser convocada a comunidade científica compromissada com as políticas públicas progressistas. Nosso objetivo, aqui, é tão-somente provocar esse debate.

Aproximando-se do problema a partir de alguns dados iniciais

Contra as políticas neoliberais têm pesado acusações de dirigismo na condução de sua implementação, ao que se contrapõem as políticas progressistas com suas formas de gestão participativas. A questão que necessitará ser examinada no futuro próximo é se essas políticas participativas e democráticas conseguiram mudanças significativas na qualidade dos serviços educacionais prestados aos alunos, bem como na organização dos trabalhadores da educação, e em função do que está uma eventual limitação prática de suas intenções. Com o passar do tempo, mais e mais dados procedentes de gestões progressistas estão à disposição para análise.

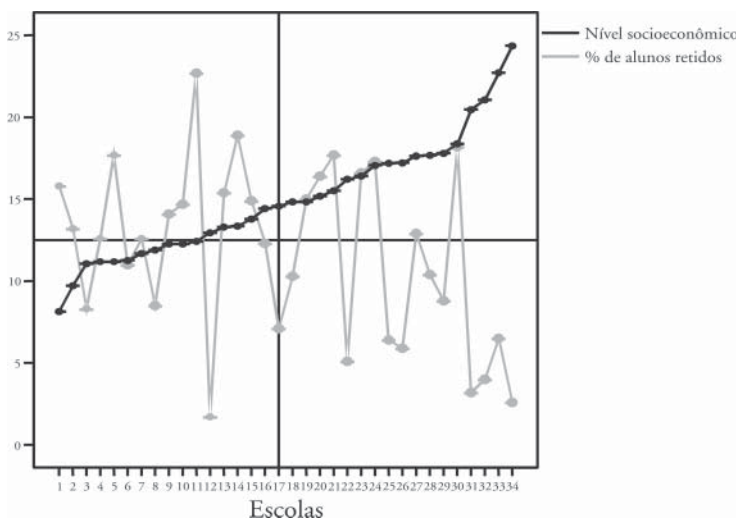
Nas redes públicas de ensino administradas por políticas participativas (por exemplo pelo PT) avolumam-se as queixas no sentido de que os investimentos em condições de trabalho e em qualificação do professor têm dificuldades para espelharem-se na melhoria do atendimento aos alunos, medido pelas taxas de reprovação, evasão e desempenho cognitivo. Há indícios de que o nível socioeconômico ainda continua definindo a apropriação do conhecimento, sem que a escola consiga gerar maior equidade.

O Gráfico 1 mostra uma comparação entre o nível socioeconômico médio da escola² e a porcentagem de alunos reprovados de uma rede com 34 escolas. Nota-se que, à medida que o nível socioeconômico aumenta, diminui o nível de reprovação na rede, revelando, portanto, que as áreas de pobreza continuam sendo alvo da reprovação, contrariando o objetivo das políticas.

O que surpreende ao ouvirmos os relatos dos gestores é a dificuldade de a escola sintonizar seus esforços de melhoria de condições de trabalho, com o fim de ter como horizonte o repasse dessa melhoria para a formação dos alunos.

A apresentação destes dados não tem a finalidade de demonstrar que os esforços foram em vão. Mas tem a finalidade de alertar para o fato

Gráfico 1



de que as administrações progressistas não podem conviver com tais resultados sob pena de vermos fortalecidas as teses privatistas e neoliberais.

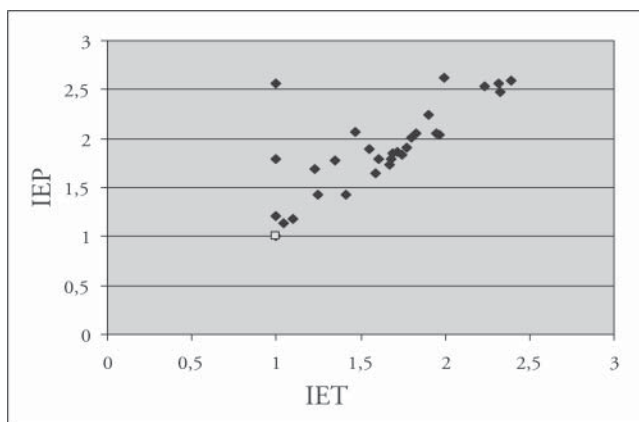
Examinando essa mesma rede de ensino com técnicas mais apuradas (Análise por Envoltória de Dados – DEA), pode-se obter um quadro mais preciso.

No estudo foram levados em consideração elementos das escolas dessa rede que se encontravam disponíveis a partir de um censo local realizado também à época.³ O Gráfico 2 mostra a dispersão entre as escolas dessa rede *quando comparadas consigo mesmas*, tendo como variável dependente um índice composto de resultados das escolas (Freitas & Miranda, 2004).

Tomando-se como referência a escola que figura no cruzamento dos valores 1 como referência, todas as outras vão afastando-se, o que significa uma eficiência menor (aumento da ineficiência de gestão e/ou de resultados). Das 34 escolas, apenas 4 podem ser consideradas próximas do ponto de eficiência máxima.

Outros dados também chamam a atenção. Comparando a média de alunos reprovados nessa mesma rede dois anos antes e um ano depois de processar os dados do gráfico, vemos que esta realidade, apesar de ate-

Gráfico 2



nuada, não foi alterada de maneira substancial, tendo se estagnado nos dois últimos anos, reconhecidamente os anos de maior investimento nas condições de trabalho da rede.

Média anual de reprovação na rede			
2001	2002	2003	2004
18,0%	17,6%	15,3%	15,3%

Fonte: Dados oficiais da Secretaria de Educação em questão

Pode-se questionar estes dados dizendo que são apenas medições do desenvolvimento cognitivo do aluno e não de seu desenvolvimento global, mas quem defenderia que o desenvolvimento cognitivo não desse caminhar junto com o global?

No ano em que coletamos os dados (2003) que motivaram tais gráficos, realizamos um levantamento sobre a opinião dos professores dessa rede em alguns aspectos relativos às condições de trabalho; 63% dos professores participaram do estudo. Os resultados foram os seguintes:

1. 68% dos professores estavam na rede há mais de dez anos e 11% na faixa de seis a nove anos, totalizando 79% com uma experiência superior a dez anos de casa.

2. As questões relativas a condições de trabalho obtiveram as seguintes respostas:

Item	Não	Sim, mas não foi grave	Sim, e foi grave	Não respondeu
Insuficiência de recursos pedagógicos	35%	46%	12%	7%
Insuficiência de recursos financeiros	34%	46%	9%	4%
Falta de professores na rede	36%	37%	20%	7%
Rotatividade de professores na rede	61%	26%	4%	9%

3. As questões relativas à presença na escola revelaram o seguinte:

Item	Não	Sim, mas não foi grave	Sim, e foi grave	Não respondeu
Faltas de professores às aulas	42%	45%	6%	7%
Faltas de alunos às aulas	44%	37%	12%	7%
Interrupção de atividades escolares	68%	20%	5%	7%

4. Quanto à satisfação salarial o resultado foi o que segue:

Item	Não	Sim	Não respondeu
Satisfação salarial	82%	15%	3%

5. Quanto à formação continuada:

Item	Sim	Não	Não respondeu
Participou em algum curso de formação	53,2%	44,6%	4,4%

Item	< 20 horas	20 a 40 horas	> 40 horas	Não respondeu
Número de horas de formação continuada recebido	38,2%	15,7%	24,1%	22%

Olhando para os resultados pode-se observar que o quadro de professores é experiente; a percepção deles é de que não se reportam insuficiências de recursos pedagógicos ou financeiros; que alunos e professores estão em seus respectivos lugares e não faltam ou têm interrupções excessivas em seu trabalho. A formação continuada estava presente. A questão salarial que motivava a insatisfação apontada foi resolvida no ano seguinte (2004), colocando os professores da rede entre os que têm salários mais

elevados entre os municípios brasileiros, o que já se encontrava à época em negociação. Entretanto, as condições de remuneração não eram más mesmo antes dessa alteração salarial, já que havia possibilidade de participação em projetos remunerados que cresciam até 12 horas a mais em ganhos. Com as alterações, cerca de 40% das horas pagas do professor foram reservadas para preparação de aulas e qualificação. Nem por isso os resultados de reprovação em 2004 se modificaram.

Um estudo qualitativo realizado por Oliveira (2005) colheu dezenas de depoimentos nessa mesma rede de ensino entre 2000 e 2004. Não é possível sequer um resumo desses dados aqui. Entretanto, destacamos algumas falas:

Já é uma coisa difícil a gente administrar a escola com estes professores que trazem a toda hora esses atestados médicos que dá para ver que são fajutos e com as desculpas mais esfarrapadas do mundo. Agora essa de todo mundo querer ir para grupo de formação, que parece que estão crescendo, só para ganhar quatro horas a mais. E agora tem professor que falta na aula para fazer grupo de formação, para fazer leitura dos grupos de formação. É um absurdo isso. (Diretora efetiva, depoimento dado em 2000)

Eu duvido muito que os problemas das escolas vão acabar com esses professores se reunindo para conversar, montar livrinho, fazer propaganda [para o governo]. (...) Tem professora aqui que não quer dar aula, quer fazer curso... no horário da aula, é lógico, porque professor para enrolar está sozinho, a Secretaria ainda dá incentivo... (...) É para melhorar a sala de aula? Não é, é só interesse pessoal. (Vice-diretora efetiva, depoimento dado em 2003)

Olha, muda o governo e cada um vem querer deixar suas marcas, mas eu acho que nunca para privilegiar os professores, não é possível. Eu acumulo com o estado, não dá para ficar nesta lenga-lenga de ficar conversando, é só exploração nesta prefeitura. Agora me inventaram aquelas duas horas que a gente tem que ficar discutindo o que fazer com aluno que não aprende direito, que não lê... (...) publicaram no Diário Oficial que agora todo mundo vai fazer o projeto político-pedagógico. Essa é boa, o projeto da escola que sempre foi escrito pela orientadora pedagógica e a diretora, agora os professores vão ter que escrever ele também? Dar mais trabalho, entubar a gente de trabalho é exploração... (Professor, quinta série, depoimento dado em 2003)

Eu faço o que dá, não me estresso, não me desgasto, não. Na escola ou você cumpre as formalidades da burocracia ou você ensina. Não tô nem aí que o aluno aprendeu, se deixou de aprender, sei lá. Não é meu filho. E é tudo um bando de louco, burros, não querem aprender. Me pagam muito pouco pra cuidar de filho dos outros. Faço o que posso, faço o que me pagam. Se me

pagam pouco, ensino pouco. Se me pagam justo, ensino o justo. (Professora efetiva, séries iniciais, depoimento dado em 2003)

Estes depoimentos não são representativos do que essa rede de ensino pensa, é natural. E não precisam ser. Entretanto, enquanto um único professor pensar assim, o Poder Público não pode cruzar os braços à espera de que haja uma “conscientização” espontânea no serviço público, pois cada um desses profissionais tem sob sua responsabilidade dezenas de crianças. O Poder Público está obrigado a “regular” para criar as condições institucionais que alterem este quadro e não pode apenas confiar no voluntarismo ou na boa vontade. Este é um problema que as políticas participativas precisam enfrentar: como lidar com uma parcela do serviço público que não se engaja na luta pela melhoria de suas condições de trabalho, não se sensibiliza pelo aumento da qualidade dos serviços oferecidos aos alunos nem se envolve com práticas participativas que maximizem sua própria organização.

Nas falas daqueles profissionais não há referências às lutas nas quais eles tivessem participado para alterar a realidade ali descrita e sequer o relato de suas lutas para obter melhores condições de trabalho. Apenas constata as dificuldades e justificam suas condutas a partir da existência dos próprios problemas. Em alguns casos, é quase uma torcida para que os problemas não sejam resolvidos, o que permite que sua posição continue justificada, autorizando soluções individualistas.

A questão é o que fazer. Neste sentido, no que resta deste ensaio, procuraremos apresentar algumas idéias que poderiam ajudar a configurar uma abordagem diferenciada que não nos leve de volta às políticas regulatórias neoliberais e, ao mesmo tempo, promova um maior compromisso dos servidores públicos e dos gestores no interior de políticas democráticas e participativas.

Qualidade negociada

“Qualidade negociada” é um conceito que nos chega por intermédio de um estudo de Anna Bondioli (2004). Ele reforça uma certa tradição de se conceber a avaliação educacional no Brasil, que tem ancoragem em autores como Ludke (1984), Saul (1988), Dias Sobrinho (2002a), entre outros.

Para a autora, definir qualidade implica explicitar os descritores fundamentais da sua natureza, ou seja: seu caráter negociável, participativo, auto-reflexivo, contextual/plural, processual e transformador.

A qualidade, em seu aspecto negociável, é vista da seguinte forma:

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser. (Bondioli, 2004, p. 14)

Ao destacarmos seu caráter negociável, isso não significa deixar de lado os outros aspectos da natureza da qualidade. Significa apenas a escolha de um aspecto em que esta definição contrasta mais abertamente com a noção corrente de qualidade adotada pelas políticas públicas neoliberais, cuja concepção é quase sempre eivada de uma pseudoparticipação que objetiva legitimar a imposição verticalizada de “padrões de qualidade” externos ao grupo avaliado.

A mesma autora prossegue conceituando um aspecto essencial na produção de qualidade: os indicadores. Para ela:

Os indicadores não são, portanto, padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos nos adequar. Não representam, nem mesmo, um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade. São, ao contrário, significados compartilhados (...). São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. (...) aquilo que os diferentes atores sociais (...) se empenham em buscar, contribuindo, para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade. (Bondioli, 2004, p. 18-19)

Dois são os aspectos desta definição que precisam ser destacados. Por um lado seu caráter de “significação compartilhada” e, portanto, de produção coletiva, e, por outro, a contribuição de cada um “de acordo com seu próprio nível de responsabilidade”. Para os neoliberais, esta concepção é inviável no serviço público não só pelo fato de dar margem a corporativismos, mas também porque seria de implementação extremamente lenta e incerta.

Entretanto, os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas, como veremos mais adiante.

Um último aspecto a ser mencionado diz respeito ao instrumento para a condução da qualidade negociada: [O projeto pedagógico] “assume, portanto, um significado negociável. Constitui uma espécie de ‘pacto’ entre o órgão público e o órgão gestor da rede (...), que define compromissos e responsabilidades recíprocas (...)” (Bondioli, 2004, p. 22).

Dessa ação, resultam algumas conseqüências, entre elas o fato de cada escola atribuir-se a liberdade de delinear a sua própria fisionomia educativa, levando em conta seu contexto, limites e virtudes; o fato de que tais escolhas se tornam públicas e socializadas, ou seja, o *direito de criar sua fisionomia está acompanhado do dever de “tornar público” o seu projeto*; e, finalmente, evidencia-se o caráter “ético” dessa operação na medida em que, uma vez público, *toma o sentido de uma promessa, de uma admissão de responsabilidade para realizá-lo* (Bondioli, 2004, p. 25). Essa responsabilidade não só é da escola, naquilo que lhe é devido, mas também é relativa ao que a *escola necessita dispor para garantir a exequibilidade do seu projeto*. Daí o sentido de um “pacto” com múltiplos atores: da escola para com seus estudantes; da escola consigo mesma; da escola com os gestores do sistema escolar; e dos gestores do sistema para com a escola.

Estes elementos constitutivos do que chamamos “qualidade negociada” nos remetem a um aspecto de fundo, contido em um pequeno livro de Paulo Freire com o título *Extensão ou comunicação?*. Escrito em 1969, em Santiago de Chile, quando trabalhava na reforma agrária daquele país, procurou analisar o problema da comunicação entre o “técnico agrícola extensionista” e o camponês. Diz na introdução do livro que o estudo pretende analisar o trabalho do agrônomo, chamado erroneamente de “extensionista”, vendo-o como um educador, e “ressaltar sua indiscutível e importante tarefa junto aos camponeses (*e com eles*), a qual não se encontra corretamente indicada no conceito de ‘extensão’” (Freire, 1975, p. 15).

Qual a questão posta por Paulo Freire? É o contraponto entre “entender o conhecimento até alguém” ou “comunicar-se com alguém”. Após uma análise dos termos o autor conclui que ao técnico agrícola “não

lhe cabe estender suas técnicas, entregá-las, prescrevê-las”, não lhe cabe “persuadir” o camponês, mas sim realizar uma tarefa educativa em que atue “com outros homens sobre a realidade que os mediatiza”. E finaliza: “Como educador, se recusa à ‘domesticação’ dos homens, sua tarefa [do técnico agrícola] corresponde ao conceito de *comunicação*, não ao de *extensão*” (idem, *ibid.*, p. 24).

Esta reflexão deve servir para alimentar um profundo questionamento do conceito de “promoção de mudança” em nossas escolas. A noção de “qualidade negociada”, discutida anteriormente, traz a dimensão da mudança, da participação, a qual é, aqui, aprofundada por Paulo Freire.

É comum que se pense a mudança como produto de um centro difusor que atua na transferência desta (extensionismo) para as escolas. É como se uma Secretaria de Educação ou uma universidade pudesse se instalar tal esse centro irradiador que estendesse à prática das escolas a mudança. Tal concepção supõe que ela já esteja elaborada em algum lugar, fora do local onde ela tem de ocorrer, bastando para tal “persuadir” os atores locais para a “adoção” ou “adaptação local” da mudança.

Entre os vários aspectos que esta concepção esquece se encontra o de que qualquer conhecimento externo a uma rede de ensino depende, para poder ser eficaz, de uma associação com o conhecimento interno, local, presente no interior das redes. Não levar em conta esse conhecimento já acumulado no interior das escolas é impedir o processo de mudança (cf. Gouveia, 1992).

Esta crítica se assenta no fato de que um problema, do ponto de vista dialético, não pode ser resolvido de fora dele, mas sim desde dentro dele, levando em conta as contradições reais da sua existência. Portanto, são os atores sociais envolvidos com os problemas os que detêm conhecimentos importantes sobre a natureza desses problemas, seus limites e possibilidades.

Paulo Freire coloca esta questão da seguinte forma:

A tarefa do educador, então, é a de problematizar aos educandos o conteúdo que os mediatiza, e não a de dissertar sobre ele, de dá-lo, de estendê-lo, de entregá-lo, como se se tratasse de algo já feito, elaborado, acabado, terminado. Neste ato de problematizar os educandos, ele se encontra igualmente problematizado. (Freire, 1975, p. 81)

E conclui:

Dessa maneira, os conteúdos problemáticos, que irão constituir o programa em torno do qual os sujeitos exercerão sua ação gnosiológica não podem ser escolhidos por um ou por outro dos pólos dialógicos, isoladamente. (Idem, *ibid.*, p. 86)

A idéia de que a mudança é um processo está fortemente presente no conceito de “qualidade negociada”. A mudança é uma *construção local apoiada* e não uma transferência desde um órgão central para a “ponta” do sistema. Tal construção é guiada por um projeto pedagógico da instituição, local – consideradas as políticas globais emanadas de órgãos centrais – que configura uma cesta de indicadores com os quais se compromete e se responsabiliza, demandando do Poder Público as condições necessárias à sua realização. Esta forma de relacionamento exclui tanto as formas autoritárias de gestão baseadas na verticalização das decisões como exclui igualmente o populismo e o democratismo de formas de gestão que transferem inadequadamente (para não dizer que abandonam) para a “ponta” as decisões, unilateralizando-as e omitindo-se. É na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e os projetos locais que se constrói a qualidade das escolas, a partir de indicadores publicizados e assumidos coletivamente, articulados no projeto pedagógico da escola.

A noção de “qualidade negociada”, ao admitir que os problemas são fortemente contextualizados e plurais, não quer com isso sugerir, sequer, que cada uma das escolas defina autônoma e isoladamente seus indicadores de qualidade. Isso poderia conduzir à perpetuação de desigualdades econômicas sob a forma de desigualdades escolares e vice-versa (Bourdieu & Passeron, 1975; Bourdieu, 2001) ou da constituição de “escolas para pobre”. É importante frisar que a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino. Ressalte-se ainda que, para o setor público, a qualidade não é optativa, é obrigatória. Neste sentido, a interface inteligente e crítica com a comunidade local e com as políticas públicas centrais é uma necessidade.⁴

Em contato com as redes públicas de ensino é surpreendente notar como as escolas não possuem um histórico de demandas e lutas registrado. Os projetos pedagógicos das escolas são peças fictícias que pouco

analisam os problemas concretos da escola e os esforços feitos por esta para solucioná-los. Não há uma problematização consistente, ao longo do tempo, das questões que afetam a escola e o seu dia-a-dia. Não há igualmente registro da produção dos esforços para resolver problemas locais, suas lutas, sua história e suas dificuldades e/ou vitórias.

Qualidade negociada e o fator serviço público

Estabelecido nosso entendimento sobre qualidade negociada, é importante que entendamos o ambiente no qual esta noção é aplicada, ou seja, o ambiente do serviço público. Esta questão é pertinente porque o serviço público esteve, nos últimos dez anos, no centro da maior campanha destinada à sua desmoralização, como forma de criar condições para sua privatização. E isso continuará nos próximos anos. Seria possível negociar qualidade de forma responsável no serviço público? Responder a esta questão passa pela necessária análise das características definidoras do que é o serviço público.

Supiot, em um artigo chamado “A crise do espírito de serviço público” (1995), resume as principais dimensões que caracterizam o serviço público e o diferenciam do privado. A característica distintiva encontra-se no tipo de relação de trabalho. Ao passo que na iniciativa privada a relação é regida por um contrato realizado pelo “patrão”, que compra a força de trabalho do empregado tendo por finalidade a sua subordinação e a geração de lucro durante o tempo que convier ao patrão, no serviço público a relação é feita por meio de estatuto (lei), sem um “patrão” que aufera lucros de sua vinculação ao serviço público e com estabilidade no emprego – tempo contínuo e definido em lei que impede a demissão a não ser por causa merecida e devidamente apurada em processo administrativo. Para o autor, esta diferenciação básica implica “outra relação com o poder, o dinheiro e o tempo (...) em cada um desses níveis é possível salientar uma característica – própria à lógica estatutária – que é a reunião de características que constituem o que se pode chamar ‘espírito de serviço público’ e que institui um tipo particular de moral profissional” (Supiot, 1995, p. 18).

As relações com o poder e com o público são diferenciadas nos dois modelos, pois no setor público a relação não se esgota na hierarquia mas se estende à população atendida e a sua estrutura hierárquica está toda

ela em condições de igualdade perante o estatuto. Nesse caso, ainda, os servidores contratados não estão apenas subordinados a uma pessoa, seu superior, mas a uma instituição e seus valores. Tanto o servidor como seu chefe estão, ambos, a serviço do público e submetidos a uma mesma moral profissional.

Neste contexto, diz o autor: “O que domina a dupla relação de poder que o servidor estabelece com o usuário e com os seus próprios superiores é a idéia de *dignidade profissional*, idéia essa que exclui o servilismo, tanto quanto proíbe a arbitrariedade” (Supiot, 1995, p. 19).

Em contrapartida, os usuários do serviço público são “titulares de direitos” e todos têm igualmente direito a ele. Isso os diferencia do cliente – figura que aparece na iniciativa privada –, o qual escolhe (e paga) quem ele quer que o atenda. Ao passo que a iniciativa privada diferencia clientes e cria serviços diferenciados para diferentes clientes, o serviço público é obrigado a indiferenciar seus usuários tratando-os igualmente.

Em serviços públicos educacionais esta questão leva à discussão da equidade no atendimento de seus usuários (os alunos). Pode uma escola justificar sua menor qualidade em razão de que seus usuários são mais pobres? Pelo princípio da indiferenciação no atendimento, não. Entretanto esta questão precisa ser melhor esclarecida. A indiferenciação no atendimento é uma questão ética/jurídica e não processual. Pela ética, todos têm direito a tratamento indiferenciado, o qual, do ponto de vista processual, em educação, pode significar um tratamento pedagógico diferenciado, ou seja, de acordo com as dificuldades de cada um.

Ao mesmo tempo, a relação de poder na qual está inserido o servidor público impede que sobre ele se exerçam arbitrariedades – sejam elas justificadas ou não por “ideais” políticos. Este é o ponto que faz com que as políticas públicas neoliberais se rebelem contra a sistemática de contratação do serviço público na tentativa de romper com este impedimento e subordinar, pela privatização ou terceirização, o servidor público a um chefe ou superior com meios para tornar a relação de poder personalizada e o contrato com duração aleatória. Entretanto, protegido pelo estatuto, o serviço público não pode ser re-convertido à lógica de mercado, para o que é necessário o contrato como instrumento de regulação das relações e não o estatuto.⁵

A estabilidade do servidor é uma ferramenta para assegurar a continuidade da relação de trabalho, quebrando a aleatoriedade e a descon-

tinuidade típicas do setor privado. Ao mesmo tempo, a estabilidade é uma ferramenta de proteção contra as arbitrariedades que possam ser cometidas contra o servidor público no exercício de sua função, favorecendo que o tratamento dado por ele seja indiferenciado e não sujeito a pressões ilegítimas do usuário ou de seus superiores.⁶

Estas são algumas das condições técnicas de funcionamento do serviço público. É claro que as condições reais de funcionamento dificultam estas funções técnicas na medida em que a falência do Estado e sua subordinação a grupos de interesse terminam levando a limitações orçamentárias, de qualificação e de controle que jogam contra um atendimento indiferenciado. Não bastasse isso, estão as fontes de corrupção introduzidas de fora para dentro no serviço público.

Apesar destas perturbações graves que afetam os objetivos do serviço público, é preciso reconhecer que ele também tem, desde dentro, inimigos: o servidor público leniente e, por vezes, deliberadamente incompetente. Tais servidores fazem uso do estatuto da estabilidade e das demais condições do serviço público para faltar ao compromisso com o público e cuidar de suas conveniências particulares. A este se junta uma parte das chefias do serviço público que pratica a “gerência invertida”, ou seja, aquela que está muito mais interessada em representar os interesses particulares de seus “subordinados” perante a administração central do que interessada em conduzir as políticas públicas de melhoria e gerenciar seus “subordinados” assumindo responsabilidades perante estes. Nessa mesma situação estão as gerências ou os servidores que perdem o foco de suas responsabilidades e passam a ser agentes de partidos políticos que, sem objetividade e fundamentação, bombardeiam quaisquer ações propostas simplesmente por estas terem origem em uma administração que não é controlada pelo seu partido político. Em ambos os casos, perde-se de vista o compromisso com o público atendido – e no especial caso da educação, perde-se de vista o compromisso com as crianças em processo de formação.

Salvar a idéia de serviço público da privatização, por um lado, e desses servidores públicos lenientes, por outro, implica termos clareza sobre a defesa dos princípios do serviço público aqui expressos. Implica uma luta pela recuperação do papel do Estado como financiador e articulador deste e, além disso, implica uma luta implacável contra o servidor público que privatiza em seu próprio benefício o setor público. À

luta por mais verbas e condições de trabalho, é urgente associar a luta pela revitalização do serviço público, desde dentro.

É esta particularidade do serviço público – baseada na dignidade profissional e não na subserviência – que faz com que o servidor público se descole das relações trabalhistas e possa questionar as propostas, discutir com altivez as alternativas para o seu trabalho. Mas nenhuma política pública pode desconsiderar a evidência de que uma parte do serviço público (maior ou menor, segundo cada caso) pode agir em benefício de causas próprias, descolando-se de objetivos públicos. Isso também é uma realidade. A estabilidade é dada, entretanto, com o fundamento de um serviço público compromissado com “servir ao público” e não a si mesmo ou apenas ao seu partido.

É possível a qualidade negociada no serviço público? Esta é uma pergunta aberta. Mas devemos lutar para que seja. As alternativas a ela são: a política pública neoliberal já testada e recusada; a privatização e a terceirização brandas (PROUNI; ONGS, entre outras), mesmo quando não se trata de governos com vocação claramente neoliberal; ou o caos.

Uma proposta em construção

Não nos parece que seja viável introduzir mudanças nas redes de ensino se estas não estiverem inseridas em um desafio que deve ser feito a cada escola no sentido de ela pautar suas demandas por condições de trabalho e, ao mesmo tempo, comprometer-se com o repasse aos seus alunos dos benefícios de tais condições adicionais. Este é o sentido da proposta de qualidade negociada.

Porém, as mudanças não poderão ser exportadas desde um ponto central difusor. É fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela *construa o seu caminho de melhoria* e, com isso, promova maior organização dos trabalhadores da educação e sensibilize todos os servidores para a importância do seu trabalho. Cada escola deve tornar-se um centro de reflexão sobre si mesma, sobre o seu futuro. Este desafio poderá ser mediatizado pelos especialistas existentes nas redes e pelas universidades, mas não poderá ser concretizado por estes se em cada escola não houver um processo interno de reflexão conduzido pela sua comunidade interna de forma participativa. Neste sentido, os gestores têm um importante papel mobilizador a cumprir.

Note-se que não é apenas o professor que deve ser reflexivo – é a escola que precisa ser reflexiva. Isso inclui gestores, professores, funcionários, alunos e pais. O individual e o coletivo complementam-se na medida em que é pelo coletivo que o individual também se forma.⁷

A proposta implica mobilizarmos as escolas com *processos de avaliação institucional participativos*, mais conhecidos por avaliar as universidades (avaliação institucional). Os conceitos e procedimentos já estão disponíveis,⁸ bastando agora que sejam exercitados nesse nível de ensino.⁹ Esse processo deve ser alimentado por diferentes dados procedentes da realidade da escola, entre eles por ações que *acompanhem o desempenho do aluno de forma contínua e sistemática* de maneira que se garanta que as melhorias introduzidas nas escolas também tenham como destinatário final o aluno.

Neste sentido, é importante que se recupere o “espírito de serviço público” referido por Supiot (1995) como base para o renascimento do próprio serviço público compromissado moral e eticamente com a qualidade da atenção ao público de forma indiferenciada. Sobre esta base, poderemos dar um passo decisivo na direção da construção do envolvimento das escolas em um processo de avaliação institucional que veja no seu projeto pedagógico uma forma de estabelecer um pacto pela melhoria da qualidade – uma qualidade negociada, sim, mas com a exigência de uma contrapartida de responsabilidades assumidas pela comunidade interna da escola, com reflexos positivos na sua organização.

Estudos sobre as políticas de avaliação neoliberais (por exemplo, Bertagna, 2003, Quagliato, 2003, e Biani, 2004) alertam para a insuficiência destas propostas educacionais – verticalizadas e privatistas. Os dados apresentados aqui, em contrapartida, apesar de não conclusivos, alertam para os problemas que as políticas públicas progressistas – democráticas e participativas – poderão ter. Uma e outras podem estar tendo dificuldades para produzir modificações substanciais na qualidade da escola. Acreditamos que em especial as últimas estão deixando de lado o fator serviço público no Brasil, com sua história de sucesso, mas também com sua história de desmandos e oportunismos produzidos pelas próprias elites (cf. Jatene, 2005). Uma negociação ampla e responsável *com os atores* da escola – acerca do seu projeto pedagógico e das suas demandas, incluindo um sistema público de monitoramento de qualidade, construído coletivamente – pode ser a maneira de fazer alguma diferença. Primeiro, porque a população atendida tem direito à

melhor qualidade possível oferecida pelo serviço público; segundo, porque o exercício de novas formas de participação na instituição se constitui em um importante meio para desenvolver a contra-regulação quando o serviço público sofre a ação predatória das políticas públicas neoliberais e conservadoras.

Neste esforço, além da avaliação institucional, será necessária a construção de um conjunto de medições que permita acompanhar longitudinalmente o desempenho das crianças na rede de ensino.¹⁰ Tal sistema não substituirá a avaliação regular do professor, mas deverá ser independente desta e formulado de maneira que se possa traçar linhas de comparação entre as escolas de uma mesma rede de ensino, sem nenhum propósito de premiação ou punição, voltado exclusivamente para alimentar a reflexão no interior do processo de avaliação institucional das escolas. Há meios de se fazer isso com justiça. Trata-se, portanto, de construir uma estratégia alternativa que recoloca os processos de medição de desempenho dos alunos em seu devido lugar – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores – e associe-os com um processo de avaliação (institucional) destinado a levar em conta o desempenho do aluno como parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas, favorecendo a reflexão e a organização dos trabalhadores em cada uma delas.

A avaliação institucional, juntamente com um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, deve criar as condições necessárias para mobilizar a comunidade local das escolas na construção da sua qualidade e na melhoria de sua organização. É essa comunidade que pressionará os eventuais servidores públicos lenientes a assumirem o verdadeiro “espírito de serviço público”, no qual o atendimento indiferenciado é uma pedra fundamental. É essa comunidade local que tem melhores condições para se erguer como um coletivo que faça com que as forças vivas do serviço público pensem sobre si, sobre a ética de suas condutas, sobre a responsabilidade na denúncia da falta de condições de trabalho e sobre a responsabilidade do bom uso das condições de trabalho quando elas são atendidas.

Recebido e aprovado em setembro de 2005.

Notas

1. O PT que acabou nos escândalos em Brasília é o PT social-liberal e não o PT socialista.
2. Medido pela técnica ABIPEME.

3. Foram levados em consideração os seguintes elementos: a *experiência profissional* levou em consideração quantos anos o professor estudou, quantos anos o professor trabalha na escola, quantos anos o professor tem de experiência na docência e quantas horas-aula o professor ministra por semana; a *liderança administrativa* considerou como foi elaborado o projeto político-pedagógico, quantas vezes o conselho se reuniu e quantas horas de formação continuada o professor cursou; o *clima escolar* levou em consideração os procedimentos dos alunos dentro da unidade escolar; se os recursos financeiros, o número de professores, o pessoal administrativo, o pessoal de apoio e os recursos pedagógicos são suficientes; se ocorreu interrupção não planejada das atividades na escola; se sistematicamente houve falta por parte dos professores; se houve ocorrência de roubos e depredações; e ainda se considerou a ocorrência de violência contra alunos, professores e funcionários, além da frequência de rotatividade dos professores na escola; o *estilo pedagógico* levou em consideração o uso do livro didático; se o aluno tem acesso à internet; como os alunos utilizam os computadores; se o professor utiliza: fitas de vídeo educativas, jornais e revistas informativas; como o professor faz uso da biblioteca na escola no que concerne a utilização de livros de consulta, livros de leitura e atividades com alunos; um *índice composto* de resultados por escola; um *indicador de nível socioeconômico*.
4. Esta questão está ligada com um debate difícil e complexo sobre o papel do Estado e sobre a possibilidade ou não de se implementar modificações significativas no cotidiano da escola, aspectos que não podemos aprofundar aqui. Mas é de se registrar que o serviço público é a única instância a que boa parte da população mais pobre pode recorrer para ter seus problemas minorados. Um serviço público sem qualidade afeta diretamente a população mais necessitada – veja-se os efeitos do Katrina em Nova Orleans...
5. De alguma forma estamos lentamente caminhando nessa direção, no serviço público, em decorrência da contratação de servidores públicos na condição de celetistas.
6. Em excelente artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, Adib D. Jatene mostra como, no Brasil, a partir da ditadura militar, a cúpula do serviço público deixou de ser ocupada por funcionários de carreira e passou a ser preenchida por cargos em comissão com pessoas de fora do serviço público, causando uma transitoriedade nos cargos, com repercussões negativas sobre a qualidade (Jatene, 2005).
7. Este é o grande engodo das teorias pós-modernas que centram sua reflexão no indivíduo.
8. Tais conceitos e procedimentos foram desenvolvidos especialmente com relação à avaliação das universidades (cf. Dias Sobrinho, 2002a, e Freitas, 2003).
9. Em uma pesquisa em andamento envolvendo uma rede de ensino, estamos sistematizando esses princípios, transferindo-os e adaptando-os para o âmbito do ensino fundamental (Sord et al., 2005).
10. Um estudo com estas características está em desenvolvimento em cinco cidades brasileiras por intermédio de seis centros de pesquisa que se uniram para o desenvolvimento do GERES (Geração Escolar 2005). Esse estudo acompanha cerca de 25 mil alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental e durará 4 anos.

Referências bibliográficas

AFONSO, A.J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

BERTAGNA, R. *Progressão continuada: limites e possibilidades*. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BIANI, R.P. *Progressão continuada: a produção de novas formas de exclusão*. 2004. Campinas: Faculdade de Educação/UNICAMP, 2004. (Trabalho de conclusão de curso).

BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.C. *A reprodução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

DIAS SOBRINHO, J. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002a.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L.C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002b. p. 13-62.

FREIRE, P. *Extensão ou comunicação?* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1975.

FREITAS, L.C. (Org.). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas: Komedi, 2003.

FREITAS, L.C.; MIRANDA, A.C. LOED, Faculdade de Educação da UNICAMP, 2004. (Relatório de pesquisa)

GOUVEIA, M.S.F. *Cursos de ciências para professores do 1º grau: elementos para uma política de formação continuada*. 1992. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

JATENE, A.D. O drama do serviço público. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 3, 16 set. 2005.

LUDKE, M. O que vale em avaliação. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 9, p. 27-36, 1984.

OLIVEIRA, R.M. LOED, Faculdade de Educação da UNICAMP, 2005. (Relatório de pesquisa)

QUAGLIATO, M.F.T. *Os estudos de recuperação no ensino fundamental: aprendizagem ou discriminação?* 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SAUL, A.M. *Avaliação emancipatória*. São Paulo: Cortez, 1988.

SORDI, M.R.L.; FREITAS, L.C.; MALAVAZI, M.M.S. *GERES Campinas: a avaliação institucional potencializando a qualidade nas escolas*. Campinas: LOED; Faculdade de Educação/UNICAMP, 2005. (Documento de trabalho)

SUPIOT, A. A crise do espírito de serviço público. *Adverso*, v. 5, n. 7, p. 17-25, 1995.