

CULTURA ORGANIZACIONAL E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: FACES E INTERFACES A PARTIR DA ANÁLISE COMPARADA ENTRE ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAL E MUNICIPAL

Graziela de Jesus

Graziela Zambão Abdian

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista. Marília/SP.

CAPES /INEP – Projeto OE 146/2011

Introdução

Dois movimentos concomitantes marcam a emergência da escola como “foco” das atenções atuais na educação - o da política educacional e o dos estudos acadêmicos – que acabam por repercutir no cotidiano das escolas públicas. Trataremos, brevemente, dos dois movimentos, sendo o primeiro nesta introdução e o segundo nas discussões teórico-metodológicas que estão norteando a realização da pesquisa.

Diversos autores (BARROSO, 2005; OLIVEIRA, 2005) já identificaram que a reforma educacional brasileira da década de 1990 privilegiou (talvez ainda venha privilegiando) questões relacionadas aos aspectos financeiros e à adequação do sistema educacional à lógica do capitalismo, mediante, entre outros aspectos, redefinição do sistema de financiamento e regulação da política com a concretização de rígido e centralizado sistema de avaliação nacional.

No contexto das reformas, a gestão da educação ganhou atenção maior na medida em que se tornou uma das responsáveis direta pela melhoria da produtividade do setor educacional público diante das novas demandas dos setores produtivos e das orientações das agências internacionais de financiamento (RUSSO, 2004).

Dentre outras estratégias, segundo Oliveira (2002), várias medidas foram desencadeadas no sentido de constituir as escolas como último receptáculo das instâncias do governo. Segundo o autor, delas se espera a Gestão democrática, mediante elaboração do projeto pedagógico e da participação das comunidades escolar e local em conselhos e equivalentes. Na legislação, nas diferentes pesquisas e no discurso dos integrantes das escolas reina a idéia de que os processos que incentivam a autonomia e a descentralização têm a gestão

democrática como centro. Em relação às alterações na organização da escola, é preciso destacar que os diretores passam a ser considerados “[...] a principal carreira em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas” (BALL, 2006, p.13). Emergem também alguns programas que se remetem diretamente às escolas, como por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola que estimula a administração por objetivos, a pedagogia de projetos, a cultura da eficiência e demonstração dos resultados. Neste contexto, são incentivados cursos de formação continuada de diretores de escola (“Circuito Gestão; ProGestão”) com o principal objetivo de formar lideranças que conduzam, de forma eficiente e eficaz, as metas traçadas pela política educacional. Neste sentido, o Estado se torna mais flexível na definição dos processos e rígido na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados, principalmente mediante a realização das avaliações nacionais do ensino, em todos os níveis e modalidades. Com o processo de descentralização, muitos municípios, constituindo seus próprios sistemas, passam a transpor a mesma lógica em seu funcionamento.

Silva Jr (2002), ao analisar os aspectos principais que para ele marcam as discussões sobre Administração escolar no início do século, afirma que “prevalece a lógica econômico-empresarial como critério de avaliação da gestão escolar” e o que vale, nesta perspectiva, é a “criatividade gerencial inata ou construída de um bom gestor de escola”.

Nessa perspectiva, inúmeros outros pesquisadores (MARTINS, 2001; FREITAS, 2001; 2005) vêm criticando a proliferação da avaliação em larga escala como uma das políticas educacionais. Werle (2010, p.22) caracteriza a avaliação em larga escala como sendo “um procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino”, ela indica que essas avaliações possuem como objetivo “obter resultados generalizáveis ao sistema”, tais resultados são obtidos por meio da aprendizagem dos alunos, com isso, a avaliação em larga escala é “sempre uma avaliação externa as instituições escolares avaliadas”.

No caso das avaliações em larga escala realizadas no Brasil, essas se caracterizam por “serem planejadas, implementadas e seus dados serem interpretados e divulgados por agências externas”, os dados a serem

interpretados levam em “consideração os resultados da aprendizagem, não os processos de aprendizagem, os recursos disponíveis e as condições de trabalho dos professores”. (WERLE, 2010, p.24)

As críticas incidem, principalmente, ao fato de essas avaliações elegerem critérios economicistas para nortear a educação que acabam também por redirecionarem o trabalho pedagógico nas escolas por esses mesmos critérios. Sendo assim, questionamos: como se constitui a cultura organizacional de uma escola estadual e de uma escola municipal que tiveram salto significativo no IDEB (2007-2009)? Quais as mudanças na organização do trabalho nessas escolas, segundo os sujeitos que vivenciam seu cotidiano? Quais as diferenças e semelhanças entre elas?

Objetivos

O presente estudo tem como objetivo geral caracterizar e analisar a cultura organizacional de duas escolas, sendo uma municipal e outra estadual, que tiveram salto significativo no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) entre 2007 e 2009.

Especificamente, este estudo será orientado pelos seguintes objetivos:

- Identificar as principais diretrizes norteadoras da política educacional de avaliação em larga escala nos âmbitos federal, estadual e municipal (1995-2009);
- Levantar, sistematizar e analisar a publicação sobre cultura organizacional (1995-2009);
- Identificar e analisar os elementos principais que, de forma direta ou indireta, caracterizam a cultura organizacional de cada uma das realidades pesquisadas; destacar as mudanças percebidas pelos seus integrantes entre os anos de 2007 e 2009.
- Realizar análises comparativas entre as realidades pesquisadas, apontando congruências e divergências quanto à organização do trabalho na escola.

Metodologia:

A presente pesquisa é realizada em uma perspectiva qualitativa compreendida como sendo “o esforço jeitoso de formalização perante uma realidade também jeitosa”, ou seja, “trata-se de uma consciência crítica da propensão formalizante da ciência, sabendo indagar suas virtudes e vazios”, essa perspectiva de

pesquisa “dedica-se mais a aspectos qualitativos da realidade, ou seja, olha prioritariamente para eles, sem desprezar os aspectos também quantitativos”. (DEMO, 1998, p.101).

Para a realização da pesquisa, partiremos dos dados publicizados pelo Ministério da Educação, principalmente o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) dos anos de 2007 e 2009 para a escolha das escolas. Em seguida, utilizaremos, além do aprofundamento bibliográfico, entrevistas semi - estruturadas e observação da rotina (reuniões de órgãos colegiados, reuniões pedagógicas, reuniões com os pais, etc.) das organizações escolares participantes.

As entrevistas serão realizadas com dois integrantes de cada segmento das escolas participantes, essa técnica será utilizada, pois consideramos que seja “um encontro entre duas pessoas, cujo principal objetivo é o de se obter informações do entrevistado sobre determinado assunto ou problema” (MARCONI; LAKATOS, 1996). As entrevistas serão gravadas, transcritas, categorizadas e analisadas a partir de nosso referencial teórico sobre Administração escolar e cultura organizacional, que está em fase de aprofundamento.

A observação, a ser realizadas nos diferentes momentos, seguirá a proposta de Ludke e André, (1986, p. 25) que afirmam a necessidade de ela ser “[...] controlada e sistemática [...], procurando sempre planejar “o quê” e “o como” observar”.

A análise dos dados terá como objetivo “organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação” (GIL, 1999, p.168), desta forma, em um primeiro momento será realizada a

[...] organização de todo o material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevantes. Num segundo momento essas tendências e padrões serão reavaliados, buscando-se relações e inferências num nível e abstração mais elevado. (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 45).

Discussões e considerações finais

Os estudos sobre cultura escolar vêm, nos últimos anos, ganhando ênfase na área da educação porque, sobretudo, paulatinamente, aumenta a necessidade de compreender como os indivíduos constroem as suas relações, seus valores e

práticas e como eles repercutem no processo de ensino e aprendizagem e na construção de uma concepção de qualidade de ensino.

Partindo dessa necessidade de compreensão, os estudos sobre a escola como objeto de estudo, juntamente com os estudos sobre a cultura escolar vêm conseguindo propor novas reflexões, que venham a contribuir com a busca da qualidade de ensino.

Para Canário (1996) a concepção do que vem a ser a escola, requer a compreensão do sentido do termo “escola”, pois o mesmo pode ser dono de uma conceituação em uma determinada situação e não em outra. O autor aponta que o termo designa duas conceituações simultaneamente: ora a escola aparece como algo que advém do “mundo das coisas materiais” (as escolas concretas), ora a escola aparece enquanto realidade conceitual, pertencente ao “mundo dos produtos humano”, nessa perspectiva, pode-se compreender a escola como um produto deliberado das nossas atividades intelectuais.

Essas duas concepções do que vem a ser a escola causam certa ambigüidade nas investigações “da” e “na” escola e, segundo o autor, é necessário que haja uma “sobreposição entre escola enquanto objecto social e escola como objecto científico” (CANARIO, 1996, p.126), tal sobreposição proporcionara as investigações separar as: percepções do investigador, o mundo material da escola e o mundo conceitual construído pelo investigador por meio de suas inferências.

Realizando investigações com a mesma preocupação de Canário (1996), Nóvoa (1995), pontua que as investigações que priorizam a escola como objeto de estudo buscam “escapar ao vaivém tradicional entre uma percepção *micro* e um olhar *macro*, privilegiando um nível *meso* de compreensão e de intervenção”, o autor complementa dizendo que esse tipo de investigação possibilita que as instituições escolares adquiram “uma dimensão própria, enquanto espaço organizacional onde também se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas”. (NÓVOA, 1995, p.15).

Segundo Nóvoa (1995, p.16), a identificação das possíveis mudanças que podem vir a ocorrer nas instituições escolares implica uma “contextualização social e política das instituições escolares, bem como a apropriação *ad intra* dos seus mecanismos de tomada de decisão e das suas relações de poder”. Sendo assim, não basta aos pesquisadores adentrarem os muros da escola e trabalharem com

o aparente, as investigações que envolvem a escola como objeto de estudo requerem do pesquisador uma profunda investigação das diversas variáveis e dos diversos membros do ambiente escolar, isto porque “as escolas constituem uma territorialidade espacial e cultural, onde se exprime o jogo dos actores educativos internos e externos”.

Em sintonia com Canário (1996) e Nóvoa (1995), Derouet (1996, p.63) afirma que nos anos de 1980, as investigações sobre o funcionamento dos estabelecimentos de ensino avançaram consideravelmente, entretanto, tais investigações “atingiram uma espécie de impasse, devido à definição pouco limitada que desde o início, atribuíram ao seu objecto de estudo.” Para o autor, é necessário que as novas investigações abandonem “uma acepção estritamente pedagógica e educativa, para se situar num quadro mais largo e se inscrever no conjunto de investigações que estudam as novas formas que as políticas de administração pública assumiram com a descentralização”.

Derouet (1996, p.65) realiza uma crítica aos estudos sobre o “efeito escola”, pois os mesmos têm como objetivo estudar apenas a eficácia da escola em relação às médias nacionais, eles são estudos que, geralmente, permitem “elaborar prognósticos sobre: taxa de sucesso de exames, repetências, competências dos alunos avaliados, etc”. O autor aponta que a crítica para tipo de investigação está na não compreensão dos processos internos, das dinâmicas dos ambientes escolares.

Sendo assim, ele propõe estudos que analisemos as escolas como “cidades a construir”, ou seja, como estabelecimentos que não se caracterizam apenas como instâncias administrativas que fazem parte de um sistema nacional, mas como estabelecimentos políticos, que possuem dinâmicas, culturas, identidades próprias construídas por seus “actores locais” que influenciam decisivamente na eficácia das escolas. Derouet (1996) busca instigar novas pesquisas que visem não apenas conhecer, avaliar a eficácia da escola (*micro* e *macro*), mas também conhecer a identidade a cultura organizacional da instituição escolar (*meso*).

Nesta mesma perspectiva, Nóvoa (1995, p.30) propõe que realizemos estudos sobre a cultura organizacional escolar, compreendendo esta como sendo “composta por elementos vários, que condicionam tanto a sua configuração interna, como o estilo de interações que estabelece com a comunidade”. Para o autor, é por meio das pesquisas que colocam a escola como objeto de estudo e

ao mesmo tempo buscam compreender a cultura organizacional que poderemos traçar reflexões que contribuam com a busca da qualidade da educação. Nossa perspectiva de qualidade da educação escolar passa, necessariamente, pela discussão dos elementos integrantes de sua natureza que, segundo Freitas (2005), com base em Bondioli (2004) são: caráter negociável, participativo, auto-reflexivo, contextual/plural, processual e transformador. Nesse sentido, a qualidade da educação escolar passa pela construção coletiva da/escola de seus próprios princípios e subsídios balizadores. A partir da coleta e análise dos dados empíricos, poderemos aprofundar esses apontamentos e melhor delimitar nossas contribuições.

Referências

BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem fronteiras*, vol.6, n.2, jul/dez.2006.

BARROSO, J (org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência de Educação. Campinas CEDES, vol.26. n.92, outubro de 2005.

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

CANÁRIO, R. O estudo sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, J (org.). *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

DEMO, P. Pesquisa qualitativa. Busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. *Rev.latino-am.enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 6, n. 2, p. 89-104, abril 1998.

DEROUET, J. L. O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objecto de estudo em redefinição. In: BARROSO, J. (org.) *O estudo da escola*. Lisboa: Porto Editora, 1996

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas CEDES, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1991.

LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em Avaliação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*. Revista de Ciência da Educação: CEDES, n. 77, ano XXII, dez. 2001, p. 28-48.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, Antonio (org). *As organizações escolares em análises*. Lisboa, Portugal: Publicações Dom Quixote 1995.

OLIVEIRA, C. d. Gestão da educação: União, Estado/DF, município e escola. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N. S. C. *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. Biblioteca ANPAE

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência de Educação. Campinas CEDES, vol. 26. n. 92, outubro de 2005.

RUSSO, M. H. Escola e paradigmas de gestão. *Eccos*, São Paulo, v.6, n.1, p.25-42, 2004.

SILVA JR., C. A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (orgs.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.199-212.

WERLE, F. O.C. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: Flávia Obino Corrêa Werle. (Org.). Avaliação em larga escala: foco na escola. 1 ed. São Leopoldo; Brasília: Oikos; Liberlivro, 2010, v. , p. 21-36.