



Volume 18

Seção Artigo e93215

18 de Março de 2024

Fórmula principal-agente na definição de indicadores da qualidade da educação

Principal-agent model in defining education quality indicators

Fórmula principal-agente en la definición de indicadores de calidad de la educación

Abelardo Bento Araújo¹

Citação: ARAÚJO, Abelardo Bento. Fórmula principal-agente e hierarquização na definição de indicadores da qualidade da educação. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 18, e93215. Março de 2024.



<http://10.5380/jpe.v18i1.93215>

Resumo: Neste artigo, analisa-se a fórmula principal-agente como modelo econômico aplicado à gestão do trabalho educativo, via políticas de monitoramento da qualidade da educação. Trata-se de discussão acerca da responsabilização em educação, fazendo uso de um recorte de uma pesquisa de doutorado. Neste artigo, vale-se da pesquisa bibliográfica e da análise de trechos de falas dos sujeitos da pesquisa mais ampla, realizada no âmbito de uma escola pública da rede estadual de educação de Minas Gerais, que se relacionam diretamente com a discussão aqui proposta. As entrevistas foram analisadas com base na análise de conteúdo. O confronto com a literatura crítica acerca da política educacional e do trabalho educativo permitiu enunciar algumas contradições, de modo a contribuir para o debate dos caminhos da política educacional brasileira. As medidas de controle da produtividade possuem contradições inerentes à sua concepção e aplicação, marcadas pela ausência de diálogo na gestão de uma atividade em que o caráter técnico é essencialmente político.

Palavras-chave: Políticas públicas em educação; Gerencialismo; Produtividade; Avaliação da educação.

Abstract: This article analyzes the principal-agent model as an economic framework applied to the management of educational work through policies for monitoring the quality of education. This is a discussion regarding accountability in education, using a segment from doctoral research. In this article, it draws upon literature research and the analysis of excerpts from the statements of participants in a broader research project conducted within a public school of the state education system in Minas Gerais, which are directly related to the discussion proposed here. The interviews were analyzed using content analysis. The comparison with critical literature on educational policy and educational work allowed for the

¹Doutor em Educação. Professor na Universidade Federal de Alfenas. Alfenas, MG. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2441-0384> E-mail: abelardo.araujo@unifal-mg.edu.br

identification of some contradictions, aiming to contribute to the debate on the direction of Brazilian educational policy. The control measures for educational labor productivity exhibit inherent contradictions in their conceptualization and implementation, characterized by a lack of dialogue in the management of an activity in which the technical aspect is fundamentally political.

Keywords: Public policies in education; Managerialism; Productivity; Education assessment.

Resumen: En este artículo, se analiza el modelo principal-agente como un marco económico aplicado a la gestión del trabajo educativo a través de políticas de monitoreo de la calidad de la educación. Se trata de una discusión sobre la responsabilidad en la educación, utilizando un segmento de una investigación de doctorado. En este artículo, se basa en la investigación bibliográfica y el análisis de extractos de declaraciones de los participantes en un estudio más amplio realizado en una escuela pública de la red estatal de educación de Minas Gerais, que están directamente relacionados con la discusión propuesta aquí. Las entrevistas se analizaron utilizando análisis de contenido. La comparación con la literatura crítica sobre política educativa y trabajo educativo permitió identificar algunas contradicciones, con el objetivo de contribuir al debate sobre el rumbo de la política educativa brasileña. Las medidas de control de la productividad del trabajo educativo presentan contradicciones inherentes en su concepción y aplicación, marcadas por la ausencia de diálogo en la gestión de una actividad en la que el carácter técnico es esencialmente político.

Palabras clave: Políticas públicas en educación; Gerencialismo; Productividad; Evaluación de la educación.

Introdução

A qualidade da educação se tornou tema nos âmbitos social, acadêmico e político desde o início da década de 1990. Sucessivamente, nos Planos Nacionais de Educação, em embate com a crítica acadêmica e sob o debate na sociedade em geral, o tema foi conquistando espaço e especificações, tentativas de materialização das propostas, entre elas as estratégias de aferição da qualidade.

Embora, num primeiro momento, o Sistema de Avaliação da Educação Básica tenha sido pensado de forma mais colaborativa (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017), o desenvolvimento das estratégias na busca pela qualidade da educação caminhou no sentido de centralização do planejamento, descentralizando apenas a execução da avaliação. Assim, desde os anos 1990, um dos principais meios que se consolidaram no âmbito das políticas de monitoramento da qualidade da educação, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho educativo, entendido como fator preponderante da promoção da qualidade da educação, é o estabelecimento de metas de desempenho. Uma das inspirações para as estratégias adotadas é o chamado modelo principal-agente. Esse modelo foi criado no âmbito das teorias econômicas, ligadas à gerência da empresa capitalista, para possibilitar maior controle do trabalho e da produtividade. Supostamente, tal conjunto de medidas permitiria estabelecer condições para atingir os objetivos em uma situação que envolve a contratação de um agente por um principal. O

agente seria contratado para executar determinados serviços, como dar aulas, por exemplo, algo que o principal – um Secretário de Educação, por exemplo – pode desconhecer – e quase sempre é assim.

Como a atividade que o agente desempenha não é totalmente passível de mensuração e quantificação, o modelo tem de valer-se de algum resultado que o seja. No caso das políticas educacionais brasileiras, elegeu-se a proficiência dos alunos aos quais o ‘agente’ deveria ensinar. Assim, as notas dos alunos são entendidas como expressão do empenho do ‘agente’, e a remuneração deste pode, eventualmente, ser associada aos escores obtidos pelos alunos em avaliações externas. Mesmo que não envolva o pagamento de bônus, a utilização do modelo permitiria o acompanhamento e avaliação do trabalho do agente contratado, podendo subsidiar, inclusive, sua demissão. Aliando diversas outras medidas a essa, pressupõe-se que o agente (professor) se esforçará para atingir metas e elevar cada vez mais os escores de aprendizagem dos alunos.

O benefício central do modelo seria permitir que o gestor (principal) não precisasse conhecer exatamente o que os profissionais diretamente envolvidos no trabalho educativo (agentes) necessitam fazer para alcançar os resultados. Dessa forma, embora não se encontre o modelo puro na política, pode-se dizer que ele é tomado como modelo supostamente capaz de promover melhoria automática da qualidade da educação, tornando secundárias medidas voltadas para questões pedagógicas, administrativas, entre outras necessárias à consecução dos objetivos da educação escolar.

Assim, analisa-se neste artigo, de forma introdutória, o modelo principal-agente, com base em pesquisa bibliográfica, fazendo uso, também, do recorte de uma pesquisa de doutorado, em que essa discussão serviu à análise do monitoramento da qualidade da educação de modo mais amplo. Além da discussão bibliográfica, apresentam-se recortes de falas dos sujeitos da pesquisa que auxiliam na análise do tema. A pesquisa de campo da qual provém o recorte foi realizada em 2016 em uma escola pública da rede estadual de educação de Minas Gerais, situada em Belo Horizonte-MG. A análise das entrevistas foi feita com base na análise de conteúdo, postulada por Laurence Bardin (1979), numa perspectiva de discussão do explícito e do implícito nas falas dos sujeitos. Assim, a perspectiva adotada envolveu a sistematização e categorização das falas gravadas e transcritas das entrevistas, com a “finalidade de efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e o seu contexto,

ou, eventualmente, os efeitos dessas mensagens)” (BARDIN, 1979, p. 42). Os nomes dos profissionais entrevistados são fictícios, visando à preservação do sigilo.

Ao discutir a política educacional sob um prisma administrativo, em que se focaliza a adequação entre meios e fins, pauta-se teoricamente na crítica da administração escolar, adotando a perspectiva da gestão democrática e suas implicações (PARO, 2012; 2015). Tendo em vista que a medida se aplica à educação numa perspectiva de gestão do trabalho, ancora-se ainda nas discussões sobre o trabalho educativo no âmbito da teoria do valor-trabalho (MARX, 1978; SAVIANI, 1991; PARO, 2012).

O artigo está organizado em cinco partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte, a seguir, apresenta-se o modelo principal-agente e seus pressupostos fundamentais. Na terceira parte, discute-se a adequação ou não à área da educação. Na quarta parte, analisam-se trechos das falas dos professores. Nas considerações finais, enunciam-se algumas consequências da adoção do modelo, bem como as contradições inerentes de sua aplicação à educação.

O modelo principal-agente: uma breve apresentação

A fórmula principal agente é uma abordagem organizacional criada na tentativa de resolver problemas ligados à contratação de profissionais ou organizações para a realização de determinada atividade. O agente contratado é detentor de determinado conhecimento/habilidade, e o modelo visa aplicar incentivos para evitar a divergência entre as metas do principal e do agente, ou até mesmo a sabotagem (JENSEN; MACKLING, 1976). Embora não se eliminem os riscos quanto à conduta do agente, as soluções encontradas pelas teorias econômicas para minimizá-los referem-se à aplicação de incentivos financeiros e a alguma forma de aferição da qualidade do trabalho realizado. No Brasil, o modelo principal-agente foi apresentado no âmbito do gerencialismo. A apresentação ocorreu em um seminário em que se discutia a reforma do Estado no Brasil, nos anos 1990. O cientista político Adam Przeworski apresentou o modelo, explicando:

Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executem inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem de enfrentar é o seguinte: Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, principal), respeitando ao mesmo tempo a

restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade –, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses. (2001, p. 46)

Para o autor, o que importa é inserir no processo de trabalho um *motivo* (leia-se motivo extrínseco).

O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos. (PRZEWORSKI, 2001, p. 46)

O fundamento da medida defendida por Przeworski é que,

operando com informações limitadas e sujeitos à pressão de interesses especiais, os funcionários públicos podem não saber como – ou não querer – se engajar em ações que visem a promover o bem-estar de todos, em vez de seus próprios interesses ou os interesses de seus aliados. Assim, a tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, em equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público. (PRZEWORSKI, 2001, p. 40)

O modelo foi apresentado como uma forma de garantir a prestação de serviços públicos de qualidade e garantir direitos fundamentais aos cidadãos. Vale lembrar que um dos fundamentos do Estado gerencial é a avaliação de serviços públicos por meio de metas e índices. No entanto, a simplificação contida no modelo principal-agente pode implicar contradições quanto à aplicação dele no setor público e, especificamente, na área da educação.

Das contradições internas do modelo à discussão da aplicabilidade à educação

Em 2023², a busca no Scielo® com o descritor “principal-agente” retornava 12 (doze) produções. Entre elas, a única que trata do tema na área de educação é o artigo de Maraysa Ribeiro Alexandre, Ricardo Sequeira Pedroso de Lima e Fábio Domingues Waltenberg (2014). Os autores tratam do modelo principal-agente na remuneração de professores, mencionam artigos que trazem bons resultados de programas de responsabilização e textos que demonstram resultados insuficientes. Embora afirmem

² Busca realizada em 16 de outubro de 2023 em: <https://www.scielo.br/>

inconclusão, diante de resultados positivos e negativos da responsabilização, que seriam explicados pela própria teoria econômica, os autores enunciam fatos que merecem aprofundamento. Alexandre, Lima e Waltenberg (2014) resumem a série de condições das relações de agência em organizações do setor público que constituiriam impeditivos do sucesso do modelo principal-agente, apresentadas por Dixit (2002) e por Larré e Plassard (2008):

- i. Ausência de concorrência e de lucro.
- ii. Existência de múltiplas relações de agência.
- iii. Razoável probabilidade de que agentes tenham motivação não monetária.
- iv. Multidimensionalidade de tarefas e objetivos, e limites a especialização.
- v. Educação e trabalho em equipe.
- vi. Dificuldade de mensurar “produtos” do processo educativo. (ALEXANDRE, LIMA e WALTENBERG, 2014, p. 50)

As características elencadas que evidenciariam o insucesso do *modelo principal-agente* adotado no monitoramento da qualidade da educação sugerem que existe uma diferença entre o tipo de atividade que se realiza em educação e aquela produção em que os bens ou serviços são apenas *meios* para a obtenção do lucro. No entanto, na análise de Alexandre, Lima e Waltenberg (2014), essas conclusões não são orientadas para a especificidade das atividades realizadas no âmbito de agências públicas, como sugere, por exemplo, Dixit (2002).

Por exemplo, ao tratar da ausência da concorrência e de lucro na educação, Alexandre, Lima e Waltenberg (2014) mencionam que o modelo interessaria a escolas particulares, por causa da concorrência com outras escolas. Diferentemente do que concluem os autores, apesar de as escolas particulares se valerem da concorrência com outras, não é pelo fato de as regras capitalistas perpassarem as diversas instâncias que estas se convertam em verdadeiras unidades produtivas capitalistas (MARX, 1978; SAVIANI, 1991; PARO, 2012). Embora o trabalho do professor realizado na escola particular possa ser entendido como trabalho que produz mais-valia, a natureza do processo de trabalho não é a mesma do trabalho realizado nas instâncias industriais capitalistas: a relação com o objeto de trabalho é outra – é uma relação entre sujeitos, assim como o objeto de trabalho não é mero objeto, mas é um sujeito (PARO, 2015). Como decorrência da relação sujeito-sujeito, que é relação política, portanto, não há uma relação direta entre incentivo financeiro e maior produtividade (se entendida a produção da

escola como produção de sujeitos). Essa relação continuará dependendo de estratégias que envolvem convencimento e tempo.

Quanto aos textos de Dixit (2002) e de Larré e Plassard (2008), o primeiro sugere que a aplicação de medidas da produção de mercadorias, como concorrência, seja inapropriada às agências públicas, por uma série de fatores, entre eles a ausência da busca de lucro, a forma de hierarquia, os conflitos de interesses. Assim, essas formas de gestão, como o modelo principal-agente, ainda que tenham aplicação e possam produzir resultados em alguns setores públicos, não se aplicariam a todos eles, em decorrência também da ausência de resultados mensuráveis em algumas atividades. As sugestões do autor, no entanto, caminham mais para a verificação da impossibilidade de aplicação dos modelos em determinados setores do que para um questionamento da validade desses modelos em face do objeto dessas instituições públicas. Dixit (2002) também concentra seu argumento no tipo de instituição e não no tipo de trabalho ou atividade realizado nessas instituições – a educação, por exemplo.

No entanto, Dixit (2002) deixa questionamentos importantes. O autor sugere a necessidade de considerar a realidade empírica e a especificidade das instituições nas quais se pretende aplicar os modelos de gestão, ao mesmo tempo em que se ofereçam dados para a reflexão teórica sobre esses modelos. Sugere, ainda, não se tomarem as medidas aplicadas ao setor privado como uma espécie de panaceia para os problemas verificados no setor público.

O posicionamento de Dixit (2002) suscita outra questão: ao sugerir que princípios ligados à concorrência e ao lucro não se aplicam às organizações públicas e que os modelos de gestão como o modelo *principal-agente* têm de se basear em realidades de alguma forma mensuráveis, o autor não refuta, por exemplo, o monitoramento da qualidade da educação tal como este vem sendo praticado. Assim, bastaria que os defensores dos testes em larga escala argumentassem que estes oferecem uma quantificação segura. Larré e Plassard (2008), por sua vez, enumeram algumas características do trabalho docente, inclusive já reconhecidas pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), e apontam as restrições da aplicação da teoria da agência ao trabalho educativo. Porém, os autores não negam essa teoria, mas limitam-se a contestar sua primazia na elevação da qualidade da educação, por não verificarem relação direta entre incentivos e qualidade em educação. É necessário ponderar que nem Dixit (2002), nem Larré e Plassard (2008), problematizam os

instrumentos e estratégias de aferição da qualidade da educação, tomando o aumento de escores como real elevação da qualidade.

Atentando ao artigo 32 da Lei 9.394/96, verifica-se uma amplitude de objetivos para o ensino fundamental que permitem postular a insuficiência dos testes para aferir tais resultados. Nesse mesmo artigo, a LDB trata de valores em que se assenta a vida social (inciso IV). Apesar de se ter notícia da equivocada tentativa de desenvolvimento de mecanismos para avaliar *habilidades socioemocionais* no Brasil (vide publicações do Instituto Ayrton Sena etc.), a perspectiva do ensino fundamental é a da humanização dos seres humanos. A partir da própria LDB, pode-se depreender que a humanização se faz pela apropriação de elementos culturais (PARO, 2015) que não se resumem à escrita e ao cálculo. A arte, os valores, o direito, a política, são elementos de que o ser humano deve se apropriar na formação de sua personalidade.

O artigo 4º da Resolução MEC/CEB nº 7/2010, que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, em seu parágrafo único, afirma:

As escolas que ministram esse ensino deverão trabalhar considerando essa etapa da educação como aquela capaz de assegurar a cada um e a todos o acesso ao conhecimento e aos elementos da cultura imprescindíveis para o seu desenvolvimento pessoal e para a vida em sociedade, assim como os benefícios de uma formação comum, independentemente da grande diversidade da população escolar e das demandas sociais.

Os objetivos previstos para essa etapa da escolarização são definidos no art. 7º da mesma resolução:

- I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, das artes, da tecnologia e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III – a aquisição de conhecimentos e habilidades, e a formação de atitudes e valores como instrumentos para uma visão crítica do mundo;
- IV – o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (BRASIL, 2010).

O artigo 4º da Resolução MEC/CEB nº 7/2010, ao falar sobre uma formação independentemente da diversidade da população e das demandas sociais, possui um conteúdo que poderia ser questionável, porque a educação que ignora a diversidade, pode, em vez de afirmar, negar a humanidade do outro (ARROYO, 2005; FREIRE, 2009); negar a humanidade de coletivos inteiros (ARROYO, 2014). No entanto, é compreensível

que na Resolução em questão trata-se da cultura como traço comum aos humanos, independentemente das manifestações locais, regionais. Por isso mesmo, o texto se permite citar para refutar quaisquer mecanismos adotados pela política educacional que teimem em reduzir o conceito de produtividade da educação escolar. O artigo 5º da mesma Resolução afirma:

Art. 5º O direito à educação, entendido como um direito inalienável do ser humano, constitui o fundamento maior destas Diretrizes. *A educação, ao proporcionar o desenvolvimento do potencial humano*, permite o exercício dos direitos civis, políticos, sociais e do direito à diferença, sendo ela mesma também um direito social, e possibilita a formação cidadã e o usufruto dos bens sociais e culturais. (BRASIL, 2010)

Tanto a LDB 9.394/96 quanto a Resolução MEC nº 7/2010, com os artigos citados, que culminam na afirmação da educação como ação que visa ao *desenvolvimento do potencial humano*, permitem concluir que a escola, sobretudo a de ensino fundamental, não é uma instituição em suspenso na vida da criança, que tenha por função apenas ensinar a ler, escrever e calcular – e mesmo essas aprendizagens não se fazem com qualidade, se forem feitas de forma isolada da cultura amplamente entendida.

Em resumo, Alexandre, Lima e Waltenberg (2014) apontam a natureza da instituição escolar como limitador da aplicação do modelo à educação, o que, sob suposta objetividade, abarca o problema apenas parcialmente. Neste texto, postula-se que a limitação da aplicação se deva à natureza da atividade realizada. É o fato de a educação voltar-se para a formação de sujeitos, o que faz dela uma prática que precisa ser democrática (PARO, 2015) e que se constitui como limitador da aplicação de modelos semelhantes à realização do trabalho nessa área.

Professores (agentes) e a definição de indicadores e instrumentos de aferição da qualidade

Os professores entrevistados em Minas Gerais consideravam importante a existência da avaliação externa. Seus argumentos trazem um sentimento de necessidade de prestar contas à sociedade, num contexto em que a escola pública é questionada não apenas em relação à sua oferta pelo Estado e às ações que esse ente desenvolve para garantir a qualidade da oferta, mas principalmente em relação à postura e ao compromisso dos professores.

Maria, professora do segundo ano do ensino fundamental, diz: “Não vejo como forma negativa. É uma forma de controle, sim. Mas é uma forma que deveria ser vista de uma forma diferente, igual eu te falei. A gente precisa sentar e olhar, analisar, discutir essa forma como eles estão trazendo isso para a escola.” Verônica, professora de Português, confirma o posicionamento, presente nas falas da maioria dos professores da escola:

Eu vejo como algo positivo. Tem que ter mesmo esse monitoramento desses órgãos daquilo que a gente, como professor, tem que passar pros meninos. Tem que saber o que tá sendo ensinado, o que tá sendo cobrado.[...] eu acho que isso tem que ter mesmo. Eu acho que isso é positivo pro professor. Não acho que é uma forma de controlar, não. Eu acho bem positivo. Porque tem que ter, né? Porque se não, como seria feito? De que modo seria feito? (Verônica, professora de Português)

Verônica defende o monitoramento pelo que chama de capacidade de criar um parâmetro para o trabalho do professor. A diretora, Cleonice, vê-se sendo mais cobrada a partir do momento em que o monitoramento da qualidade ganha centralidade na política educacional brasileira, mas concorda que a cobrança seja no seguinte sentido:

E tem que cobrar. Eu acho que tá certo, o governo, a secretaria, a superintendência, tem que cobrar, porque esses resultados eles estão ligados também à questão de verba que a gente recebe, né? À questão do profissional que está aqui dentro. Talvez essa cobrança não devesse ser tão pesada [sobre o diretor], né? Porque não depende só do diretor. Eu não dou aula de Português e Matemática, eu não estou dentro de sala de aula. Eu tenho que ser cobrada para repassar essa cobrança. Poderia ser mais leve, mas que tem que cobrar, eu creio que tem.

O diretor de escola continua sendo visto, pela política educacional, como um preposto entre o Estado e a sociedade (PARO, 2001), sendo, no final das contas, o responsável último pelos resultados da escola. Segundo a diretora, são os dirigentes das instituições de ensino que acabam sendo mais cobrados:

É. É porque eu que estou na frente, ali, né? Eu recebo a primeira cobrança. A gente vai em reunião, eles mostram os resultados, o resultado da escola tal que não está muito bacana. E aí a gente fica se cobrando. Eu me cobro enquanto profissional, enquanto pessoa, também. Eu quero uma escola com excelentes índices, porque o olhar para essa escola vai ser diferenciado. Entendeu? Eu não quero que meus índices caiam para ter esse olhar diferenciado. Pelo contrário, eu quero um olhar positivo aqui. (Cleonice, diretora da escola)

Parece, por esses depoimentos, que professores, coordenadores pedagógicos, diretores, mesmo identificando incoerências nas políticas de monitoramento, aceitam as

medidas porque acreditam que, sem elas, seria difícil levar *todos* os profissionais a assumirem um compromisso com a escola. Aderem, contraditoriamente, ao modelo em que o principal controla as ações dos agentes, evidenciando a necessidade de participação deles próprios no planejamento dessa política, como se vê a seguir.

No modelo principal-agente, o principal, contratante, pode não entender sobre o serviço prestado, que abre espaço para as duas características apontadas por Paro (2015) nas políticas educacionais recentes: razão mercantil e amadorismo pedagógico. Por isso, ele precisa se valer de algum instrumento de aferição a respeito da prestação desse serviço. A respeito dos instrumentos utilizados pela política educacional na gestão e avaliação do trabalho educativo, é preciso destacar as inadequações apontadas pelos professores. Em suas falas está presente o conflito entre a necessidade de regulação, que eles defendem, e a inadequação das medidas adotadas no âmbito da política educacional até o momento da pesquisa. Registram-se falas como a do professor de História, João, que faz uma ponderação sobre a importância de avaliar. O professor entende que a avaliação tem também sentido de prestação de contas, mas defende a participação dos professores na definição das medidas:

É uma tentativa de indução do que se espera de uma sala de aula, do que se espera... como uma expectativa de aprendizagem. Até certo ponto, considero positivo. Eu acho que existe... [controle]. *Professor não pode ser uma ilha*. A sociedade tem o direito de, através de seus representantes, estabelecer uma política e de propor isso para os professores. A questão é se essas avaliações são montadas *a partir da participação dos professores, se eles têm uma voz ativa no processo de elaboração dessas provas*, de aplicação, de definição desses resultados, porque, afinal de contas, são eles que estão inseridos no contexto (grifo meu). (João, professor de história)

A abordagem do professor João associa-se à ideia da qualidade negociada, de Bondioli (2013), na qual nem os indicadores da qualidade, nem os instrumentos de sua aferição podem ser definidos de fora. A fala do professor ainda diz respeito à ideia de que o monitoramento não pode se impor à escola e aos professores, sem alguma dimensão participativa na própria criação e validação desses processos. João também remete ao *paradigma do humano* como aquele que deve orientar as decisões a respeito das medidas que incidem sobre a escola, como se vê na continuação da fala do professor:

Eles [os professores] que compreendem aquele aluno, não como número numa estatística, mas como quem ele é; como um ser humano com todos aqueles fatores incidindo sobre ele e interferindo naquele resultado daquela prova. Então eu acho sim que existe uma tentativa de controle que, ao meu ver, não

contempla o que é o cotidiano do professor. Não dialoga como deveria dialogar com o professor, com o contexto no qual ele está inserido. (João, Professor de história).

O professor tem segurança em destacar que a compreensão do educando como humano com suas especificidades, com todos os fatores que incidem sobre esse humano, é essencial no processo educativo, especialmente quando se trata de avaliação. Sobre a dimensão participativa no processo de criação das medidas e validação dos resultados, presente na fala do professor, cabe citar a proposta de Alavarse (2014), na qual o autor critica a centralização das decisões em relação à avaliação externa.

A centralização das decisões, enquanto se descentraliza a execução da avaliação, é uma tendência desde os primórdios dos sistemas de avaliação no Brasil, que, na pesquisa de campo exposta neste texto, é questionada pelos professores. É, ao mesmo tempo, uma questão intocada pela própria política educacional. Nos sistemas de avaliação não se prevê a participação dos professores naquilo que diz respeito ao seu próprio trabalho e à realidade com que aqueles lidam. A comunidade também é vista como assessoria, não sendo posta como partícipe na estrutura do sistema de avaliação senão como consumidora que escolhe as escolas segundo ranques.

A despeito da tendência do Saeb quanto à centralização após seu primeiro ciclo, houve algumas iniciativas de elaboração democrática de indicadores de qualidade na história da avaliação de sistemas de ensino no Brasil. São exemplos: a) os Indicadores da Qualidade na Educação, propostos pela Ação Educativa (AÇÃO EDUCATIVA, 2004) e implementados em algumas redes de ensino; e b) a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017). Ambas as propostas compreendem a qualidade de um ponto de vista colaborativo e contemplam dimensões que vão muito além da lógica dos escores em testes em larga escala. A proposta do Sinaeb foi interrompida pelo governo de Michel Temer, em 2017.

A questão da participação e da democratização da avaliação externa leva a retomar a proposta da qualidade negociada, abordada por Freitas (2005) a partir de Bondioli (2004) – aqui a obra citada dessa autora é a segunda edição, de 2013. Ao propor a “qualidade negociada” para a escola brasileira, Freitas (2005) ressalta que os problemas são contextualizados e que, como consequência, a política pública não pode supor a transferência de tecnologias de um centro irradiador para a periferia, onde essa tecnologia seria capaz de resolver todos os problemas. O conceito de qualidade negociada

supõe uma comunicação entre governo e escola, de forma a considerar os conhecimentos produzidos no interior da realidade escolar.

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. (FREITAS, 2005, p. 923)

A ideia de qualidade negociada não é a do abandono da escola à sua própria sorte. Ao contrário, é alternativa à verticalização presente nas políticas públicas educacionais brasileiras. Ao afirmar que os problemas educacionais são contextualizados e plurais, Freitas (2005) assevera que a qualidade negociada não sugere que as escolas definam isoladamente seus indicadores de qualidade, porque isso poderia levar à perpetuação de desigualdades sociais sob a forma de desigualdades escolares e vice-versa. Porém, é a defesa da participação da comunidade escolar nos rumos do processo educativo e da avaliação.

Para se pensar numa definição democrática dos indicadores de qualidade, o resgate dessas lutas, que representam as reais demandas para a elevação da qualidade da educação, é imprescindível. Complementares às constatações de Freitas (2005) são as considerações sobre a natureza do trabalho educativo, como relação entre sujeitos, que tem como fim a formação do *humano*. Esse aspecto se impõe na definição das estratégias para a busca da qualidade. Primeiro, a educação necessariamente tem que ser democrática, porque, se ela pretende formar sujeitos, não pode negar a democracia como afirmação destes como tais (PARO, 2010). Não pode, portanto, impor-se como política educacional sobre os professores nem como prática educativa sobre os educandos.

Como o próprio Freitas (2005) destaca, os problemas são contextualizados e plurais. Por isso, não se pode ignorar a comunidade escolar como um todo na definição do que seja a qualidade e do que serão seus indicadores. Se trata-se da formação de sujeitos, as medidas não podem ser transferidas do centro para a periferia, não somente

porque cada escola possui uma situação diversa, mas também porque cada aluno é diferente e não se pode pretender formar humanos em série, por meio de técnicas como as aplicadas à produção de objetos. Na produção de objetos, quanto mais os produtos da mesma linha de produção forem iguais, tanto melhor será considerado o processo produtivo. Na educação ou na *produção* de sujeitos, a homogeneização não pode sequer ser cogitada – e é importante registrar que pressupostos de igualdade são diferentes de medidas de homogeneização. Isso não quer dizer que as escolas tenham que ser células independentes e desconectadas, desreguladas. Significa, apenas, colocar em evidência que a definição das diretrizes do trabalho educativo escolar não pode ser unilateral, tornando as escolas meras unidades executoras, como franquias que vendem um serviço padronizado por uma matriz que supostamente detém os meios para elevação da qualidade. A partir do levantamento e classificação dos usos que se fazem das avaliações externas no âmbito de políticas públicas no Brasil, Basso, Ferreira e Oliveira (2022, p. 515) identificam que a avaliação pode se tornar uma importante ferramenta na reflexão sobre o processo pedagógico desenvolvido nas escolas. Porém, isso pode “ser atingido apenas se os instrumentos disponibilizados dialogarem mais com os agentes escolares”.

Marta, professora de Matemática, diz que percebe nessas avaliações uma forma de controle dos profissionais da educação, o que, inclusive, não considera justo: “Igual eu falei. De uma forma que eu não acho justa, né? Não seria uma forma correta, mas é a forma que eles têm para controlar a escola e os profissionais que estão nessa escola.” Jussara, coordenadora pedagógica, também diz perceber maior impacto da política de monitoramento no trabalho educativo. Pergunto à coordenadora se o que percebe é maior cobrança em relação aos professores e como percebe, ao que ela responde:

A cobrança... Ela aumentou, porque vem de cima para baixo: a inspetora cobra da direção, a diretora cobra do supervisor que cobra do professor e que, aí, vai cair em cima do aluno. Então a cobrança aumentou, e eu vejo como positivo. Eu não vejo como negativo, não, porque tinha muito professor acomodado também, que não trabalhava em cima de CBC, que não trabalhava em cima da matriz de referência e que ia dar prova... Então eu acho que [a mudança] foi pra melhor, não foi pra pior, não. (Jussara, Coordenadora Pedagógica)

Apesar da valoração positiva atribuída pela coordenadora, as falas confirmam que o professor é cada vez mais forçado, por meio de um processo avaliativo, “a produzir”, ao mesmo tempo em que não se discutem perspectivas democráticas de avaliação da escola pública. Em outras falas, como se vê a seguir, o controle é destacado por seu impacto

negativo sobre o trabalho, com apreensão da autonomia. Para exemplificar esse impacto, é interessante retomar a fala de Marta, professora de Matemática, quando essa fala sobre a limitação que o monitoramento, enquanto controle, provoca em sua atuação:

Principalmente, quando a escola não está com as notas satisfatórias, igual tem acontecido. Então, chega um momento em que a gente tem que parar pelo caminho o que tá fazendo, parar pelo caminho o que a gente acha que vai dar certo. Até onde... Ir pelo caminho que eles dão conta, né? Que já é uma vitória muito grande. *Parar para trabalhar somente conteúdos que vão cair na prova.* E sendo, igual eu falei, na Matemática, uma construção. Não adianta encaixar na cabeça deles o que vai cair lá [na prova], se eles não foram bem-preparados lá atrás. Não tem como. Vamos trabalhar? Vamos. É igual você falou, não tem essa liberdade. Vamos trabalhar, mas eu, como educadora, estando dentro da sala de aula como professora de Matemática, eu sei que não vai resolver. Vai resolver se vier lá desde os anos iniciais. Trabalhar lá desde os anos iniciais da forma correta, essas habilidades, para quando chegar aqui no fundamental II conseguir dar essa sequência e dar conta dessa prova. (grifo meu) (Marta, professora de matemática)

Na fala da professora fica muito claro que *o projeto de escola que se adequa à realidade* difere do *projeto de escola demandado pela elevação de escores*. Parece que a política tem sido excessivamente verticalizada, implementada de cima para baixo, e que, em sua elaboração, não se leva em conta o que os professores percebem no dia a dia. Porém, se não implementada, o que vai parecer para o governo e para a sociedade? Que os profissionais não trabalham adequadamente. Então, obriga-se a implementação, reduzindo-se as perspectivas democráticas de discussão de alternativas para a realidade da escola concreta. A professora complementa:

Não te dá essa autonomia. Não tem essa lib[erdade]... Às vezes a gente até consegue um pouquinho, depende da escola dependendo da supervisão. A gente consegue, sim, mas *o que mais atrapalha são essas avaliações externas, que impedem a gente de caminhar da forma que a gente gostaria, que a gente acha que vai dar certo e que a gente acha que eles precisam.* (grifo meu) (Marta, professora de matemática)

A adesão contraditória dos professores em que eles reivindicam principalmente a participação, mostra uma contradição na alegação da suposta complexidade da instituição escolar, especialmente a pública. Conforme os adotantes das medidas em vigor, essa complexidade adviria da possibilidade de os educadores não realizarem exatamente aquilo para que foram contratados. Todavia, a prática concreta na escola evidencia que a gestão educacional como conjunto de instituições e medidas que efetivam a política educacional desconhece a realidade escolar, ao mesmo tempo que não

dialoga com quem realiza o trabalho educativo. A complexidade só existe para a gestão educacional, na medida em que não existe o diálogo que lhe permita conhecer a escola. Aliás, o diálogo entre a gestão das redes de ensino e as unidades escolares aparece na literatura recente como necessidade na discussão da qualidade da educação. Neves e Giorgi (2022) alertam que a eventual Lei de Responsabilidade Educacional, ainda em discussão no Congresso, conforme o Plano Nacional de Educação, precisa seguir por caminhos democráticos na definição da responsabilização de agentes educacionais se quiser ser adequada à garantia do direito fundamental à educação.

Considerações finais

As teorias organizacionais de cunho econômico-mercadológico não são novidade na área da educação. Mesmo não se apresentando de forma pura no monitoramento da qualidade da educação em alguma medida, a relação entre a aferição de resultados do trabalho dos profissionais da educação (como agentes) e a gestão das redes de ensino (como principal) tende a ser simplificada como entrega de um serviço que seria complexo demais. Na discussão aqui realizada verifica-se que a prática concreta na escola nega a eficácia dessa relação. A suposta complexidade que justificaria a adoção de uma medida que controlasse a ação do agente só se justifica na mesma medida em que não existe diálogo entre a gestão da rede de ensino e os educadores nas escolas.

Os profissionais da educação aderem de forma contraditória às estratégias da política educacional. Ao mesmo tempo que acreditam que uma política de avaliação é necessária, destacam que sua prática concreta no dia a dia da escola mostra a necessidade de que o planejamento de formas de aferição da qualidade da educação deve ser realizado de forma dialogada. Para além das questões inerentes ao setor público em que há ausência de busca de lucro, entre outras, está o fato de a própria relação pedagógica constituir-se como relação política, que precisa ser realizada de forma democrática. Tal evidência postula, também, que os métodos de administração dessa atividade precisam ser definidos de forma democrática. Afinal, como diz Paro (2015), a questão técnico-científica principal em educação é o fato de ela ser uma atividade política. A educação envolve interesses sociais amplos, e as formas de condução dela se definem, portanto, no campo do diálogo.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Avaliação escolar: características e tensões. **Cadernos de Educação**. Brasília. n. 26, p. 41-56, jan./jun. 2014.

ALEXANDRE, Maraysa Ribeiro; LIMA, Ricardo Siqueira Pedroso; WALTENBERG, Fábio Domingues. Teoria econômica e problemas com remuneração de professores por resultados. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 151, p. 36-61, jan. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142853> Acesso em: 24 Out. 2023.

ARROYO, Miguel G. **Ofício de mestre: imagens e autoimagens**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2000 [2005].

ARROYO, Miguel G. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; Persona, 1979.

BASSO, Flávia Viana; FERREIRA, Rodrigo Rezende; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Uso das avaliações de larga escala na formulação de políticas públicas educacionais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, n. 115, p. 501-519, abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902436>. Acesso em: 13 Out. 2023.

BONDIOLI, Anna. **O projeto pedagógico da creche: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 7**, de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília: Diário Oficial da União, 15 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 34.

DIXIT, Avinash. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, v. 37, n. 04, p. 696-727, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial. Out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300010> Acesso em: 24 Out. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática pedagógica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of firm: Managerial Behavior: Agency Costs and Capital Structure. **Journal of Financial Economics**, 3, 11-25, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 12 dez. 2023.

LARRÉ, Françoise; PLASSARD, Jen-Michel. Quelle place pour les incitations dans la gestion du personnel enseignant? **Recherches Économiques de Louvain**: Louvain Economic Review, v. 74, n. 3, 2008. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-recherches-economiques-de-louvain-2008-3-page-359.htm>. Acesso em: 24 Out. 2023.

MARX, Karl. **O capital**: capítulo VI (inédito). São Paulo: Livraria Ciências Humanas Ltda., 1978.

NEVES, Danilo Trombeta; GIORGI, Cristiano Amaral G. D. De quem é a responsabilidade? Uma análise das perspectivas para a lei de responsabilidade educacional prevista no Plano Nacional de Educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, n. 114, p. 11-31, jan. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902469> Acesso em: 16 out. 2023.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício de poder**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 39-73.

SANTOS, Alexandre dos; HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)**: proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Ensino público e algumas falas sobre a universidade**. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 1991.

Recebido em Outubro de 2023
Aprovado em Dezembro de 2023
Publicado em Março de 2024
