



**Percursos e percalços do diagnóstico participativo em políticas públicas:
relato de experiência**

José Augusto da Conceição Pereira¹
<https://orcid.org/0000-0002-1355-2045>
Márcio Alexandre da Mota Duarte²
<http://lattes.cnpq.br/3606688462142378>

Resumo

Este artigo apresenta os resultados de um estudo diagnóstico (cuja íntegra se encontra no processo SEI-120001/011061/2022) realizado pelos autores, em atendimento à solicitação do Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (Proderj). Tendo o processo de certificação de concluintes do curso regular do ensino médio da rede pública estadual, como objeto da análise e o fenômeno da resistência, como categoria analítica. Cientes da existência de um sistema digital que, embora auxiliasse a emissão de certificados, contava com baixa adesão dos usuários; os autores objetivaram identificar os óbices à digitalização do processo, recorrendo à metodologia da pesquisa-ação para responder à seguinte questão-problema: qual o motivo da resistência das equipes de secretaria escolar em utilizar a funcionalidade de certificação presente no sistema Conexão Educação?

Palavras-chave: Educação; Pesquisa-ação; Política pública.

Paths and pitfalls of participatory diagnosis in public policy: experience report

Abstract

This article presents the results of a diagnostic study (whose full text can be found in the SEI-120001/011061/2022 process) conducted by the authors, in response to a request from the Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (Proderj). The analysis focused on the certification process for graduates of the regular high school course in the state public network, with resistance as an analytical category. Aware of the existence of a digital system that, although it assisted in the issuance of certificates, had low user adoption; the authors aimed to identify obstacles to the digitalization of the process, using action research methodology to answer the following problem question: what is the reason for the resistance of school secretariat teams to use the certification functionality present in the Conexão Educação system?

Key-words: Education; Action research; Public policy.

Tramitação:

Recebido em: 10/05/2023

Aprovado em: 22/06/2023

Introdução

O ciclo de políticas públicas é um modelo de construção de projetos de intervenção socioeconômica constituído dos seguintes estágios: formulação (ou definição) de agenda,

¹ Doutor em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ); pesquisador do Grupo de Estudos sobre Novas Tendências Sociais (GENTES). E-mail: joseaugusto.gentes@gmail.com

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ); pesquisador do Grupo de Estudos sobre Novas Tendências Sociais (GENTES). E-mail: marciospio@gmail.com





diagnóstico (identificação de problemas e alternativas), planejamento (avaliação e seleção das alternativas ao problema), implementação e avaliação.

Contudo, gestores públicos – ora premidos por circunstâncias e agentes políticos que lhes exigem soluções rápidas, ainda que ineficazes; ora sucumbidos a soluções previamente deliberadas por agentes políticos e seus correligionários – rejeitam a produção de estudos diagnósticos, senão por sua inutilidade diante das contingências, pelo risco de contrariarem a solução eleita.

Este quadro aparentemente contrasta com a exigência constante de agências e investidores internacionais por dados, informações e conhecimento para o planejamento e avaliação; o que estimula tanto um mercado de consultorias quanto a adoção de simulacros de técnicas de pesquisa, aplicadas por pessoal não qualificado. Como resultado, observaram Bromley e Bustelo (1982), “tem havido uma separação crescente entre o processo de planejamento e avaliação de projetos e as funções normais do governo como um todo”.

Em maio de 2022, o governo do Estado do Rio de Janeiro lançou o Programa RJ Digital. Iniciativa desenvolvida pelo Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ), organizada em três frentes de trabalho: (i) criação de um portal integrado de serviços digitais; (ii) regulamentação e publicação de normas e diretrizes; e (iii) digitalização dos serviços públicos prestados à população. O setor educação foi um dentre os primeiros contemplados à transformação digital; nele sendo priorizada a certificação dos concluintes do curso de ensino médio. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foi instada a apoiar a ação, mapeando esse processo de trabalho.

Desde o primeiro contato do pessoal da SEPLAG com a equipe da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) compreendeu-se que embora o processo, em si, fosse bastante simples, era atravessado por substantivas singularidades. A começar pelo fato de a SEEDUC já dispor de sistema de processamento de dados, desde o ano de 2010: o Conexão Educação, com funcionalidade de geração de históricos escolares, certidões e certificados de conclusão de curso, operando desde o ano de 2019.

Esta revelação, em princípio, dispensaria a SEPLAG de realizar o mapeamento do processo e reduziria o trabalho do PRODERJ – de digitalização integral do processo de certificação – apenas à implantação de tecnologia de assinatura digital nesses documentos; não fosse outra revelação feita pela equipe da Coordenadoria Geral de Inspeção Escolar



(SEEDUC/COOGIE): cerca de 70% das escolas não utilizavam a funcionalidade oferecida pelo sistema Conexão Educação.

Dado que o fato tinha potencial o bastante para tornar inefetivos os esforços do PRODERJ pela digitalização integral do processo de emissão dos documentos relativos à certificação dos concluintes do ensino médio, foi proposto por seus representantes a edição de uma norma legal, de caráter impositivo, com consequente possibilidade de sanção administrativa, como solução para a situação-problema. O que a equipe da SEPLAG rechaçou, insistindo quanto à necessidade de se entender os motivos da hipotética resistência.

Decidiu-se pela realização de um estudo diagnóstico que – restando a cargo dos autores deste artigo – nascia, então, da categoria resistência, remetida à teoria dos Seis Passos para Mudança, de Ronald G. Havelock. Adiante, se elegeu a certificação de conclusão da educação básica, como objeto de análise. No entanto, se verificou, já na fase exploratória do trabalho, que para os concluintes do ensino fundamental se emite tão apenas o histórico escolar. Assim, o objeto do estudo estaria obrigatoriamente restrito à certificação dos concluintes do ensino médio.

Porém, o fato de existirem seis tipos de processo de certificação de conclusão de curso de ensino médio obrigou os autores a limitarem seu objeto ao processo mais recorrente, qual seja, a certificação de concluintes do curso do ensino médio regular da rede de escolas administradas pela SEEDUC (excluindo, portanto, o conjunto de escolas mantidas por outros órgãos da administração do Estado do Rio de Janeiro, assim como as instituições de ensino da rede privada).

Atento às recomendações de Havelock, os autores não consideravam a realização de um estudo diagnóstico participativo como sendo uma opção; mas um imperativo para que se pudesse responder à questão-problema: qual o motivo da resistência das equipes de secretaria escolar em utilizar a funcionalidade de certificação, presente no sistema Conexão Educação?

Neste propósito, optaram pela pesquisa-ação, como modelagem e pelo grupo focal (integrado pelas equipes de secretaria de 3 diferentes unidades escolares), como técnica de coleta de dados qualitativos. E decidiram, outrossim, produzir um *survey* tal que permitisse verificar, junto às demais 1229 unidades escolares da rede, a recorrência dos eventos, problemas e demandas apontados pelos grupos focais.

Todos estes fatos, os dados coletados (qualitativos e quantitativos) e a análise de seu conteúdo (baseada no modelo espiral de reflexão e ação, de Lewin) se encontram relatados, na

íntegra, em documento que, até a data da submissão deste artigo, se encontrava disponível para consulta pública no processo SEI-120001/011061/2022. E foi esta disponibilização pública que a Administração estadual fez do estudo que produzimos para ela, o que nos autorizou a expor, aqui, o quanto segue.

Percursos de uma pesquisa-ação com o pessoal da administração escolar

A pesquisa-ação, conforme Michel Thiollent (2004), é um modelo associado “a diversas formas de ação coletiva que é orientada em função da resolução de problemas ou de objetivos de transformação” e cujo prestígio, segundo Clem Adelman (1994), varia conforme à época, para mais e para menos, desde os anos de 1950. Sua criação costuma ser atribuída ao psicólogo social Kurt Lewin; embora haja outros, como Josef Gunz para quem sua origem tem muitas raízes, sendo uma delas a obra Jacob L. Moreno. Seus temas e problemas metodológicos, de acordo com Thiollent (2004), se limitam “ao contexto da pesquisa com base empírica, isto é, da pesquisa voltada para a descrição de situações concretas e para a intervenção ou a ação orientada em função da resolução de problemas efetivamente detectados nas coletividades consideradas”.

Sobre a técnica do grupo focal, convém sublinhar que aporta a vantagem dos participantes poderem discutir os depoimentos e opiniões uns dos outros, conferindo maior consistência aos dados qualitativos. De outra banda, oferece riscos como: (a) impossibilidade da garantia de anonimato; (b) possibilidade de constrangimento a dissidentes; (c) possibilidade de apropriação da fala por poucos participantes e (d) a possibilidade de interferência de juízos de valor do pesquisador. Incumbindo a este último, na coordenação do grupo focal, controlar, ao menos, os riscos de ocorrências dos três últimos eventos. Ademais, nesta técnica a população amostral tem de ser necessariamente intencional, à medida que o critério para a seleção dos participantes tem de observar estritamente o objetivo do estudo e estes têm de apresentar uma dada característica comum.

Por isso, para este estudo, foram escolhidos apenas os componentes da equipe da secretaria escolar e o professor inspetor escolar (este último integrante da Coordenadoria de Inspeção Escolar da Diretoria Regional Administrativa a que se vincula à unidade escolar). Foram, então, organizados dois grupos focais: um, com o *staff* da secretaria de uma unidade escolar sobre a qual se dizia utilizar o sistema Conexão Educação para o fim de certificação de aluno; e, outro, com o *staff* da secretaria de uma unidade escolar que alegadamente resistiria ao uso do referido sistema. E porque não se verificou resistência ao uso do sistema Conexão



Educação em nenhuma das duas escolas; apenas impossibilidade técnica de utilização do mesmo – parcial na escola que se pressuponha o utilizasse integralmente e total na escola que se imaginava resistisse à ferramenta – buscou-se uma terceira escola onde se pudesse verificar efetiva resistência ao programa.

A escolha das unidades restou a cargo da SEEDUC/COOGIE, sendo uma no município de Duque de Caxias; outra, no município do Rio de Janeiro; e, a última, no município de Niterói. A coordenadora da SEEDUC/COOGIE acompanhou os autores a todos os encontros e funcionou como facilitadora dos mesmos. Estes foram realizados no espaço de cada secretaria escolar, tiveram duração média de duas horas, com os pesquisadores se alternando na função de observador, auxiliando um ao outro na condução das discussões e no controle do tempo; sem utilizarem equipamento de gravação, apenas fotográfico e registrando as falas dos participantes em seus cadernos de campo.

Para o caso, não foram necessários nem o preparo dos participantes, nem a organização do espaço em círculo ou outra disposição para promoção da interação. Feito os esclarecimentos sobre os motivos do encontro, os depoimentos se iniciaram espontaneamente. Motivo porque também não se mostrou necessário qualquer sorte de instrumentalização, como o uso de textos ou imagens disparadoras de discussão; tampouco se mostrou adequada a formulação de um esquema norteador dos encontros. De sorte que os pesquisadores optaram por, apenas, se utilizarem de um guia de temas com as questões que seriam tratadas, a saber: tarefas desempenhadas na atividade de certificação de aluno concluinte do curso regular (simulação da atividade); média etária da equipe da secretaria escolar; instrumentos e equipamentos utilizados (sistema Conexão Educação ou outro); e condições de trabalho (dificuldades encontradas no processo de certificação).

Percalços da administração escolar

De acordo com John Elliot (1994), o modelo de Lewin prescreve uma sequência de atividades que se repete como uma espiral de elevação da qualidade do conhecimento do objeto e solução do problema. Suas etapas são: (i) esclarecimento e diagnóstico de uma situação problemática na prática; (ii) formulação de estratégias de ação para resolução do problema; (iii) implementação e avaliação de estratégias de ação; (iv) esclarecimento posterior e diagnóstico da situação problemática; e assim por diante em movimento que o próprio Lewin chamou de espiral de reflexão e ação.

A aplicação da primeira prescrição de Lewin – esclarecimento e diagnóstico de uma situação problemática na prática – levou os autores ao entendimento de que, na forma do Decreto nº 47.713 de 03 de agosto de 2021, a SEEDUC é o órgão do Estado responsável pela execução da política estadual de Educação; encontrando-se estruturada em 4 (quatro) subsecretarias: (I) Subsecretaria Executiva; (II) Subsecretaria de Gestão de Ensino; (III) Subsecretaria de Gestão Administrativa; e (IV) Subsecretaria de Planejamento e Ações Estratégicas. As Subsecretarias de Gestão de Ensino e de Gestão Administrativa têm atuação descentralizada, para o que conta, a primeira, com uma Superintendência de Gestão das Regionais Pedagógicas e a última, com uma Superintendência de Gestão das Regionais Administrativas. Estas controlam, respectivamente, Diretorias Regionais Pedagógicas e Diretorias Regionais Administrativas, reunidas em 14 pares que se distribuem conforme o quadro seguinte.

Quadro 1 - Listagem das Regionais Administrativas e indicação do município sede

Região	Sede
Baixadas Litorâneas	Niterói
Centro Sul	Vassouras
Sul Fluminense;	Volta Redonda
Metropolitana I;	Nova Iguaçu
Metropolitana II;	São Gonçalo
Metropolitana III;	Engenho de Dentro
Metropolitana IV;	Campo Grande
Metropolitana V;	Duque de Caxias
Metropolitana VI;	Capital
Metropolitana VII;	São João de Meriti
Noroeste Fluminense;	Itaperuna
Norte Fluminense;	Campos dos Goytacazes
Serrana I	Petrópolis
Serrana II	Nova Friburgo

As Diretorias Regionais Pedagógicas são integradas, cada qual, por uma Coordenadoria de: (i) Ensino; (ii) Gestão e Integração da Rede; e (iii) Avaliação e Acompanhamento. Ao passo que as Diretorias Regionais Administrativas, são integradas, cada uma, por Coordenadorias de: (i) Infraestrutura e Serviços; (ii) Gestão Financeira; (iii) Gestão de Pessoas e; (iv) Inspeção Escolar. De acordo com o Censo Escolar de 2021, a rede de ensino é diretamente administrada



pela SEEDUC com 1.232 unidades escolares, vinculadas a um par destas diretorias, conforme a região.

Consoante o disposto na Resolução SEEDUC N° 6.064 de 23 de março de 2022, compete à Inspeção Escolar o credenciamento, a autorização de funcionamento, o reconhecimento, a supervisão e a avaliação da Educação Básica e da Educação Profissional. Em relação ao processo de certificação, o mesmo diploma legal estabelece para a Inspeção Escolar, entre outras, as seguintes atribuições: (i) orientar a unidade escolar quanto à escrituração escolar; (ii) atuar nos processos de Certificação e Autenticação de documentos escolares; (iii) atuar nos processos de emissão de documentos de escolas extintas; e (iv) atuar nos processos de Equivalência de Estudos concluídos no exterior. Desta sorte, à SEEDUC/COOGIE, unidade integrante da Superintendência de Gestão Regional Administrativa, se reservam as atribuições de certificar, ela própria, os concluintes de ensino médio de escolas extintas, bem assim aqueles que concluíram estudos equivalentes no exterior; e, pelas unidades da rede pública administrada pela SEEDUC, os concluintes dos cursos regular e de Educação (presencial) para Jovens e Adultos.

Por força do disposto no art. 1° da Deliberação CEE N° 357, de 26 de julho de 2016, exclui-se das atribuições da SEEDUC/COOGIE a certificação de concluintes, assim como a emissão de históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas de curso ministrado por instituição da rede privada de ensino. *In verbis*:

Art. 1° - A expedição de históricos escolares, declarações de conclusão de série, certificados de conclusão de cursos ou etapas da Educação Básica e diplomas, quando couber, com as especificações cabíveis, são da exclusiva responsabilidade da instituição de ensino, a partir da publicação desta Deliberação.

Gize-se que, no âmbito da rede pública, considera-se “instituição de ensino” o órgão ou entidade setorial, a saber: Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECERJ), Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro (CEPERJ), Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC), SEEDUC e Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Neste sentido, convém sublinhar que o ensino fundamental e médio na modalidade à distância é ministrado pelo CECERJ em escolas da SEEDUC que, então, funcionam como Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA); sendo os concluintes destes cursos certificados pelo próprio CECERJ. Por fim, se deve notar que a emissão de certificado dos



aprovados no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) é realizada tanto pela SEEDUC quanto pelo CECIERJ.

Em alguma medida, se pode dizer que, a partir daqui, os autores buscaram aplicar a segunda prescrição de Lewin – formulação de estratégias de ação para resolução do problema – consubstanciada nos grupos focais que realizamos nas escolas visitadas. A primeira delas, em Duque de Caxias, utilizava o sistema Conexão Educação para emissão de históricos escolares, certidões de escolaridade e certificados de conclusão de curso de ensino médio. No entanto – porque constatou-se que o banco de dados desse sistema apresenta um grande número de inconformidades – após gerados os documentos do aluno, a escola os edita para, só então, imprimi-los.

Segundo a Secretária Escolar, e a Auxiliar de Secretaria, não há possibilidade de correção de dados no sistema Conexão Educação após sua consolidação. Os autores pediram-lhes, então, que simulassem o processo de emissão de certificado. Ao que a Secretária Escolar apresentou um dossiê de aluno (prontuário) e um livro de registro; e acessou o sistema Conexão Escolar, apresentando os procedimentos de geração de histórico e de emissão de certificado.

Por fim, a Secretária Escolar afirmou que a Auxiliar de Secretaria é quem a socorre em suas dificuldades de manejo de sistemas digitais. Ambas observaram que se tornaria mais fácil se o processo de certificação no sistema Conexão Educação fosse realizado em uma única tela, além de permitir, a qualquer tempo, a edição das informações cadastrais do aluno. E, reforçando a necessidade de habilitação dos servidores da escola à edição das informações cadastrais de alunos e ex-alunos, relataram (i) o caso de um aluno que alterou seu nome social e solicitou a segunda via do seu certificado, com o novo nome o qual teve de ser produzido manualmente; e (ii) a suspensão, desde a implantação do novo Matrícula Fácil, da funcionalidade (do sistema Conexão Educação) de importação das notas do aluno transferido, mesmo quando oriundo de outra unidade da rede pública estadual

Na segunda escola visitada, localizada na cidade do Rio de Janeiro, os servidores de sua secretaria informaram que o sistema Conexão Educação não permitia a emissão de históricos ou certificados para aquela unidade por ausência, no banco de dados, dos números do Decreto de criação da escola e dos atos normativos de autorização dos cursos de ensino médio e de Educação de Jovens e Adultos.

Relataram ainda que, em 2008, a direção da escola contratou os serviços de um profissional que desenvolveu um instrumento próprio de gerenciamento de dados e emissão

digital de certificados. O produto permite a importação dos dados do Conexão Educação, além de possibilitar a correção de inconformidades.

De acordo com a Secretária Escolar, o sistema próprio é mais ágil e intuitivo que o módulo de certificação do Conexão Educação, pois permite, em uma única tela, a realização de todo o processo. No entanto, lamentou o fato do profissional ter sido dispensado, sendo ele o único capaz de realizar a importação dos dados do sistema Conexão Educação. Razão pela qual alertou que, para o período de certificação seguinte, o processo seria todo ele realizado manualmente.

Acercando-se da terceira prescrição de Lewin – implementação e avaliação de estratégias de ação – a os pesquisadores solicitaram fosse apresentado o sistema desenvolvido para aquela unidade escolar. Constatando que o mesmo apresentava efetiva vantagem sobre o módulo de certificação do sistema Conexão Educação, principalmente pela possibilidade de realização de várias tarefas numa única tela. Neste diapasão, os pesquisadores sugeriram à coordenadora da COOGIE que, juntamente com a Secretária daquela unidade escolar, produzisse uma proposta de demanda, para encaminhamento à Superintendência de Tecnologia da Informação (SEEDUC/SUPTI), solicitando melhorias no módulo de certificação, tendo como modelo o sistema próprio desenvolvido pela unidade escolar.

Em relação às inconformidades no banco de dados do sistema Conexão Educação, os servidores da unidade escolar argumentaram que já haviam encaminhado à SEEDUC/SUPLAN o Decreto de criação. Ao que a servidora da COOGIE esclareceu que o documento encaminhado não continha os dados típicos de um Decreto de criação de unidade escolar, e sugeriu aos servidores outra fonte de pesquisa para que identificasse o requerido ato normativo.

Na terceira escola visitada, situada no município de Niterói, os servidores da secretaria esclareceram que, devido a recorrentes inconformidades encontradas no banco de dados do sistema Conexão Educação, optaram por produzir os históricos e certificados manualmente, com o auxílio de editor de texto instalado nas máquinas da escola. Listaram as inconformidades encontradas no banco de dados, muitas delas, as mesmas relatadas pelos servidores das duas outras unidades visitadas. Foram elas: (1) nome incorreto do/a aluno(a); (2) nome incorreto dos pais do aluno(a); (3) documento incorreto inserido pelo/a aluno(a) no momento da matrícula online; (4) disciplinas sem notas lançadas ou atualizadas (após a revisão do professor); (5) carga horária da disciplina incorreta; (6) desaparecimento de dados do/a aluno/a do sistema (boletim, ficha individual) em razão de sua transferência.



Para além destes problemas, também foram relatadas outras dificuldades no manejo do sistema Conexão Educação, tais como: (1) desabilitação da funcionalidade de edição de fichas individuais, a partir do semestre corrente; (2) desabilitação da funcionalidade de acesso ao histórico de matrículas, a partir deste semestre; (3) desconhecimento da funcionalidade do sistema “aprovado pelo conselho de classe (COC)”; (4) ausência de funcionalidade de diário digital para professores; e (5) falta de previsão de regra de negócio no sistema para o caso de conclusão do Ensino de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental por aluno/a menor de idade (por exemplo, aos 17 anos), impedindo-o/a de ser matriculado/a no curso do ensino médio regular. Em relação a este último caso, a Secretária Escolar vinha adotando a seguinte medida: (i) cópia manual dos dados do aluno (histórico, boletim, etc); (ii) cancelamento da matrícula do/a aluno, com conseqüente perda de informação no sistema; e (iii) registro do aluno no curso médio regular.

Somavam-se a estes, outros problemas identificados pelos servidores em relação às funcionalidades de outros módulos do Sistema Conexão Educação, a saber: (1) ausência de protocolo de notificação à escola quando o aluno efetua transferência; (2) duplicidade de matrícula de aluno, quando este realiza uma nova com outro número de CPF; (3) indução ao erro quanto à escolha da turma, na tela de matrícula do (N)EJA (apelido dado pelos servidores para a “segunda” matriz curricular do EJA; e que não deve ser confundida com o EJA do Novo Ensino Médio, denominada EJA NEM);

Os servidores também informaram que, dado o grande volume de inconsistências encontradas e encaminhadas ao Coordenador de Gestão e Integração da Rede (CGI), não há tempo hábil para a SEEDUC/SUPLAN produzir as correções necessárias à expedição do certificado pelo sistema. Desta forma, a equipe da secretaria escolar avaliou ser mais seguro e célere a produção manual dos certificados. Para tanto, os servidores dividem o trabalho entre si (sendo um responsável pela produção dos históricos escolares e outro, pelos certificados), de modo a cumprir o prazo para expedição dos mesmos.

Em relação à falta de nota dos alunos no sistema, foi esclarecido que há resistência por parte dos professores para o lançamento das mesmas. No entanto, ponderou-se que dada a inexistência de diários digitais, a cópia dos diários na plataforma digital revela-se um retrabalho muito dispendioso. Este lançamento é realizado ao fim de cada bimestre, ocasião na qual é promovida uma campanha para a cópia digital dos diários físicos.

A coordenadora da SEEDUC/COOGIE esclareceu que segundo o planejamento da



SEEDUC, os professores deveriam lançar as frequências e notas dos alunos durante as aulas. Para isso, foram disponibilizados, em 2011, computadores em cada sala de aula. A solução se mostrou ineficaz: muitos deles foram furtados.

Oportunamente, a inspetora escolar comentou que a prefeitura do Rio de Janeiro disponibiliza para os professores o diário online, acessado pelo celular. Explicou, ainda, que ao acessar o aplicativo, o professor é imediatamente direcionado para uma tela que exibe as turmas nas quais ministra suas aulas. Atuando, também, naquele município, demonstrou a todos o uso do instrumento, acessando uma das turmas para a qual estava habilitada. Esclarecendo que, nele, ao professor cabe o lançamento das faltas dos alunos, sendo a presença computada automaticamente. No caso de abono de faltas, informou haver um tipo de registro específico. Ao fim do bimestre, o professor validava as informações, consolidando o diário; conseqüentemente, impedindo sua alteração.

Por fim, para além dos problemas relativos à certificação, também, foram pontuadas as precárias condições de armazenamento do acervo. Motivo de preocupação dos servidores quanto à deterioração e perda dos documentos.

Encerrado a levantamento de dados com grupos focais, os autores procuraram observar a quarta e última prescrição de Lewin – esclarecimento posterior e diagnóstico da situação problemática – optando pela aplicação de um *survey* que lhe permitisse verificar, junto às demais 1229 unidades escolares da rede, a recorrência dos eventos, problemas e demandas apontados pelas unidades visitadas. Com a colaboração da COOGIE da SEEDUC e da Assessoria de Comunicação da própria secretaria, o *survey* foi enviado para as 1232 unidades da rede, tendo 898 delas respondido; o que representa 73% do total.

Foi constatado que mais da metade das unidades nunca havia utilizado o sistema Conexão Educação, nem mesmo para emitir históricos escolares, documento necessário para produção de certificados. As inconsistências no banco de dados foram apontadas como motivo para a não utilização do sistema por 33% das unidades, enquanto 31% estavam impedidas de acessar a funcionalidade devido à falta de registro de atos normativos das escolas (embora a quase totalidade das escolas alegasse possuir tais registros).

Além disso, a remuneração pouco atraente para função e grande carga de trabalho, levava a que 8% das unidades não tivessem um Secretário Escolar e 40% das demais contasse com apenas um servidor dedicado a esse serviço, num tempo médio de 26 anos de trabalho e média de 54 anos de idade (o que sugere um quadro de aposentadoria iminente, com

consequente redução das equipes nos próximos anos).

Para as unidades que não possuíam servidor para a função de Secretário Escolar, a direção acumulava essa atribuição com suas próprias tarefas. Além disso, 56% das diretorias escolares contavam com apenas dois servidores, com média de idade de 51 anos e tempo de serviço de 20 anos.

Em 69% das secretarias das unidades escolares, havia apenas até dois computadores em funcionamento e 73% delas informaram ter adquirido as máquinas há mais de cinco anos. Além disso, 55% das unidades contavam com apenas uma impressora. Quanto à qualidade do acesso à internet, 48% das unidades escolares avaliaram como "satisfatório, mas com eventuais interrupções no acesso" e 19% avaliaram como "ágil, mas com eventuais interrupções no acesso".

Considerações Finais

Portanto, os dados qualitativos produzidos pelos grupos focais revelaram um conjunto de óbices gerenciais e operacionais à utilização do sistema Conexão Educação para o fim da emissão de certificado de conclusão de curso do ensino médio que distribuímos por grupos em razão da natureza de cada qual. A saber, disfunções organizacionais relativas; (i) ao processo produtivo; (ii) aos insumos produtivos (pessoal, equipamento e suprimento) e (iii) ao manejo dos usuários do serviço (“erros do *design*”).

Porém, para dimensionar o quanto eram representativos da realidade das demais 1229 das unidades escolares administradas pela SEEDUC, foi elaborado pelos pesquisadores em conjunto com a equipe SEEDUC/COOGIE um questionário eletrônico o qual foi aplicado pelas equipes SEEDUC/COOGIE e SEEDUC/ASCOM. O grau de confiabilidade, isto é, de reprodutibilidade do cenário descrito pelos grupos focais, foi de 95% e a margem de erro de 1,70%, para um número de 898 escolas respondentes, o que corresponde a 73% do total de 1232 unidades.

Volume e qualidade de dados que não se poderia obter mediante recurso à técnica de mapeamento de processos de trabalho, sobremaneira ao que chamam “métodos ágeis” que sob a falsa aparência de sofisticação técnica – e, no dizer de Bromley e Bustelo (1982), suposta superioridade científica – ignoram o conhecimento, as preocupações e aspirações das populações enredadas na política pública.

A datação de Bromley e Bustelo evidencia que o quadro não se constitui em uma novidade. Apenas se vê agravada a denúncia que fizeram, há 40 anos, de que se estabeleceu





um sistema massivo de consultorias nacionais e internacionais que, normalmente apoiado e até mesmo exigido pelas principais agências de fomento, se beneficiam com lucros consideráveis pela venda de sua especialização e conhecimento de técnicas, aqui, sempre oferecidas como as melhores e mais modernas.

O que não seria, em si, nada de mais; não fosse o fato também denunciado pelos mesmos autores de que: (1) se constituem assim tecnocracias, em prejuízo à participação democrática na formulação das políticas públicas; (2) lastreadas em conceitos, especializações e habilitações técnicas estrangeiras (quase sempre europeias ou norte-americanas); (3) as quais, a despeito de em muitas das vezes se encontrarem obsoletas e desacreditadas em seus países de origem, asseveram nossa dependência tecnológica; (4) assim como, garantindo ao corpo de tecnoburocratas o isolamento intelectual e o conseqüente desprestígio das comunidades acadêmica e de servidores, prejudicam a participação dos movimentos sociais e usuários de serviços nos processos decisórios.

Adensa este quadro a perda da importância da universidade enquanto produtora de conhecimento novo e sua quase redução ao papel de formadora de mão-de-obra, pressionada pela demanda contínua por cursos de graduação para ingresso no mercado de trabalho. O que se explica, em parte, pela própria importação de tecnologia, como exposto anteriormente; em parte, pelo fato de – concentrando a maioria dos centros de pesquisa e as melhores condições de trabalho e salário docentes – preparar mestres e doutores que ela própria já não pode absorver.

Como consequência, esta mão-de-obra altamente qualificada se vale dos títulos conquistados como instrumento de facilitação de sua ascensão a postos de carreira privada ou de obtenção de gratificações por qualificação no serviço público; em quaisquer dos casos, para desempenhar atividades burocráticas, quando não de mera rotina, divorciadas da aplicação de sua ciência.

Culmina que – em toda parte, sendo atribuições e cargos distribuídos, não em razão do mérito acadêmico, mas por critérios políticos – servidores públicos acumulam informações e conhecimento sobre a Administração que ajuntam a seus conhecimentos acadêmicos ou sobre instrumentos e técnicas de gestão de negócios (por resultados ou processos) para engrossar as trincheiras das consultorias que atendem a própria Administração.



Tudo isto evidencia que a opção por aplicar, ou não, a ciência; ou adotar, ou não, uma modelagem participativa é uma decisão política que, a despeito da extensão do objeto, se desdobra em enormes consequências.

Por fim, convém esclarecer que os autores deste artigo são a íntegra do estudo diagnóstico. Sobre o relato de experiência exposto acima, seus desdobramentos podem ser observados acompanhando-se o processo SEI-120001/011061/2022.

Referências

ADELMAN, Clem. Kurt Lewin and the Origins of Action Research. **Educational Action Research**, Volume 1, No. 1, 1993. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0965079930010102>. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília, DF: Inep, 2021.

BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (orgs.). **Política X Técnica de Planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação CEE nº 357, de 20 de setembro de 2006**. Define normas gerais para publicação das listagens de alunos egressos da Educação Básica do Sistema de Ensino do Estado [do] Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: parte 1: Poder Executivo, Niterói, ano 42, n. 174, p. 23, 22 set. 2016.

ELLIOTT, John. **La investigación-acción en educación**. 4ª ed. Madrid: Morata, 1994.

GUNZ, Joseph. Jacob L. Moreno and the Origins of Action Research. **Educational Action Research**, Volume 4, No. 1, 1996. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0965079960040111>. Acesso em: 14 set. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 47.713 de 03 de agosto de 2021**. Altera, sem aumento de despesa, os Decretos nº 47.713, de 03 de agosto de 2021, nº 46.685, de 02 de julho de 2019, que dispõem sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado [do] Rio de Janeiro: parte 1: Poder Executivo, Niterói, ano 47, n. 149, p. 21-22, 5 ago. 2021

_____. **Resolução SEEDUC Nº 6.064 de 23 de março de 2022**. Define parâmetros para a expedição de documentos escolares da Educação Básica de alunos egressos de instituições de ensino autorizadas e extintas, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado [do] Rio de Janeiro: parte 1: Poder Executivo, Niterói, ano 48, n. 063, p. 23, 4 abr. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, *in*: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em; 29 abr. 2023





RELEM – Revista Eletrônica Mutações
©by Ufam/Fic/Icsez

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves; ALMEIDA, Nival Nunes; PEIXOTO, Leonardo Ferreira. Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro: heranças, marcos legais e limites políticos de um órgão do Estado, *In: Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.25, n. 96, p. 701-720, jul./set. 2017.

