

## **Nota de Ensino**

# **Sangue, suor e lágrimas: uma proposta de olhar sistêmico para a educação do Rio de Janeiro**

*Elaborada por Vinícius Cassio Barqueiro  
(2018)*

### **Resumo do Caso**

O caso apresenta a história da gestão de Cláudia Costin na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro entre 2009 e 2014. Ela entrou como secretária vinda de São Paulo e estranha à comunidade da educação carioca, mas compreendendo bem a rede. Sua proposta era atacar todos os principais problemas da rede de uma vez, e tinha metas arrojadas para melhorar os indicadores de aprendizagem.

A principal questão do caso é a institucionalização e perenidade das políticas e programas estabelecidos na gestão de Cláudia Costin. Por causa de atuar em muitas frentes diferentes e com o espírito forte, é possível que seus esforços tenham apenas resultados de curto prazo, e dependentes da sua presença na SME. O caso descreve sua atuação em várias dessas frentes e suas tentativas de tentar institucionalizar as iniciativas propostas.

Iniciou as diversas frentes de trabalho com a ideia de “planejando”, em que as equipes planejavam e faziam a política ao mesmo tempo, para obter resultados rapidamente. Tudo era muito urgente. Para problemas mais urgentes, como defasagens na alfabetização, ela estabeleceu parcerias com instituições privadas. Uma das formas de institucionalizar suas propostas foi limitar o número de pessoas de fora da SME para realizar os projetos.

A criação do currículo, central para sua teoria de mudança, foi feita em duas etapas. Na primeira uma especialista criou o currículo sozinha, a portas fechadas. Na segunda foram envolvidos professores da rede municipal para criarem os materiais didáticos.

Com esse currículo foram criadas avaliações externas, e Cláudia empurrou a agenda de uso de dados educacionais na gestão da educação, o que a rede não estava acostumada.

Em várias iniciativas os professores e gestores escolares se sentiam deixados de lado, pouco ouvidos, e acabavam sabendo das mudanças quando elas já deveriam ser implementadas. Com o tempo, a categoria foi criando resistências a seus programas. Em agosto de 2013 iniciaram uma greve que durou mais de dois meses. Essa greve desgastou bastante a relação com Cláudia.

Pouco tempo depois, no início de 2014 e no início do segundo mandato do prefeito Eduardo Paes, Cláudia sai da SME para um cargo no Banco Mundial. Quem entra no lugar dela é sua secretária adjunta, Helena Bomeny, que tem abordagem oposta à de Cláudia: representa a manutenção e mudanças graduais em vez de inovação e transformações bruscas. Resta ao leitor imaginar se as mudanças que Cláudia realizou vão se manter por muito tempo.

### **Palavras-chave**

Políticas Públicas. Educação. Política Educacional - Rio de Janeiro. Reforma Educacional. Ensino Público. Educação fundamental. Educação infantil. Inovação. Planejamento Estratégico. Liderança. Gestão de Pessoas – Resistência à Mudança. Greve – Negociação.

### **Cursos/públicos que podem se beneficiar com o estudo de caso**

O caso foi criado para ser usado em cursos de administração pública que lidam com aspectos de institucionalização de políticas públicas. O caso pode ser usado também em cursos mais focados em educação para aumentar o repertório dos alunos com relação a exemplos de iniciativas para mudanças rápidas de gestão da educação. O caso deve poder ser usado em outros contextos que precisam de exemplos da relação entre gestores públicos e atores das políticas públicas, de implementação de currículos ou avaliações externas.

### **Temas da Aula**

Dentre os muitos temas passíveis de discussão a partir do caso, selecionamos os seguintes:

- Institucionalização e perenidade de políticas públicas de educação
- Comunicação e participação em políticas públicas
- Mapeamento de riscos para implementação de políticas públicas
- Priorização em rede grande e complexa

### **Objetivos educacionais**

- Explicar a importância de planejar ações específicas para perenizar e institucionalizar as políticas públicas de educação.
- Avaliar o papel da comunicação e da participação no planejamento e na implementação das políticas.
- Perceber/prever os efeitos das políticas públicas na percepção dos atores envolvidos.
- Perceber os desafios de priorização em uma rede grande e complexa.

## Uso do caso em sala de aula

Com relação a institucionalização de políticas públicas, o caso permite organizar discussões sobre como as políticas ou programas foram implementados e o efeito sobre a recepção ou percepção pelos atores que fazem parte dessa implementação. Essa discussão deve envolver também as possíveis implicações futuras com relação à perenidade dessas políticas ou programas. Por exemplo, o fato de os professores não receberem formação adequada sobre as avaliações que seus alunos fazem periodicamente tem qual efeito sobre sua opinião com relação a essas avaliações?

Outro exemplo, o fato de Cláudia ter escolhido como sua sucessora uma pessoa que tem comportamento oposto ao dela com relação às mudanças que promoveu pode ter quais implicações para o futuro?

Os alunos devem ser capazes de perceber que parte das iniciativas da gestão da SME foram suficientes para receber o apoio dos professores enquanto outra parte permitiu que os professores realizassem as tarefas a contragosto. Eles devem perceber que Cláudia é uma pessoa competente em definir diretrizes e políticas para atingir essas diretrizes, mas que a forma da implementação dessas políticas gerou riscos para a institucionalização: se os professores não recebem suporte suficiente e estão contra boa parte das iniciativas, é possível que sem Cláudia no comando as políticas deixem de ser realizadas. Essa discussão deve inspirar nos alunos estudos sobre práticas para reduzir os riscos de descontinuidade de políticas e aumentar a institucionalização delas.

Com relação a políticas públicas em educação, o caso da SME do Rio de Janeiro é uma fonte abundante de temas interessantes. O caso explora: 1) a escolha de líderes de fora do ambiente da rede de educação em questão; 2) a rapidez com que é possível mudar políticas educacionais; 3) a participação de instituições privadas para atender necessidades públicas; 4) o envolvimento de pedagogos e não pedagogos na gestão da educação pública; 5) elaboração de currículos e materiais didáticos por especialistas e pela participação dos professores de uma rede; 6) o uso de dados na gestão da educação e avaliações externas; 7) a relação do governo com sindicatos e greves; e 8) os elementos que influenciam a continuidade ou descontinuidade das políticas educacionais. Alunos com mais ou menos experiência nesses temas podem realizar discussões com variados níveis de profundidade.

O caso pode ser usado para colocar o aluno na situação da gestora pública nas várias situações descritas no texto. Cada situação pode estar mais ou menos alinhada com o foco do curso em que o aluno está e deve receber o peso na discussão de acordo com esse alinhamento. O aluno pode precisar tomar uma decisão e argumentar sobre ela. Por exemplo: definir quais serão as prioridades do mandato, sabendo que priorizar tudo pode ser a mesma coisa que não priorizar; ou então decidir entre elaborar um currículo rapidamente e colher logo os frutos desse documento ou passar mais de dois anos para elaborar um currículo com participação dos professores da rede.

### *Materiais necessários para realização da dinâmica proposta*

- Lousa/Giz (pelo menos 3 cores) ou Quadro Branco/Canetas (pelo menos 3 cores) ou Flip-Chart/Canetas (pelo menos 3 cores) - Idealmente três espaços grandes.
- Placas com nome de cada aluno (caso professor/turma não se conheça por nome)
- Carteiras/Cadeiras dispostas em formato de “U”, para facilitar a discussão/interação entre a turma

### **Atividades sugeridas**

Dinâmica para Aula de 1h30:

A aula pressupõe que os alunos se prepararam para o caso, o que envolve leitura e reflexão sobre as perguntas-guia.

#### *Introdução (30 min)*

1. (5 min) Apresentar os objetivos da aula e sua relação com o contexto de aplicação (ligação com os objetivos do curso, por exemplo)
2. (10 min) Separar os participantes em grupos (ver dica didática 1); eles devem:
  - Construir uma linha do tempo dos acontecimentos relatados
  - Discutir e definir em uma sentença sobre o que é o caso (ver dica didática 2)
3. (15 min) Em plenária
  - Reconstruir a linha do tempo do caso na lousa, com base na contribuição dos alunos (ver dica didática 3). Ex:
    - i. Chegada (escolha controversa);
    - ii. Vários projetos, estilo de gestão (“planefazendo”);
    - iii. Parcerias para problemas urgentes;
    - iv. Mudanças na equipe;
    - v. Novo currículo;
    - vi. Avaliações externas;
    - vii. Comunicação dos projetos;
    - viii. Greve;
    - ix. Saída.
  - Coletar possibilidades de definição do assunto principal do caso (ver dica didática 4)

#### *Desenvolvimento (60 min)*

4. Em quatro blocos de 15 minutos, aprofundar os principais temas previstos para a aula, à luz dos objetivos. Para cada bloco, sugere-se discussão em pequenos grupos seguida de discussão plenária (ver dica didática 5).
- (15 min) Perenização e institucionalização:
- Quais ações Cláudia Costin tomou para perenizar e institucionalizar as políticas propostas?

- Essas ações foram bem-sucedidas, sim ou não? Por quê?
  - » Exemplos de ações positivas para institucionalização
  - » Exemplos de ações negativas para institucionalização
  - » Descrição do contexto: rede complexa, sindicato forte, manifestações de junho
  - » Síntese: não foi atuante o suficiente para a institucionalização de todas as ações, apesar de ter conseguido ser suficiente em alguns casos isolados. O principal foi não ter escolhido uma pessoa mais parecida com ela para sucessão
  
- ▶ (15 min) Comunicação e participação:
  - Como os professores perceberam e receberam as políticas propostas?
  - Quais ações poderiam ter sido tomadas para evitar mal-entendidos?
    - » Exemplos de percepções positivas
    - » Exemplos de percepções negativas
    - » Descrição de ações explícitas de Cláudia que “assustam” os professores
    - » Escolha de alguns casos para listar recomendações
  
- ▶ (15 min) Riscos
  - Houve previsão de riscos, sim ou não?
  - A SME poderia ter evitado os problemas que enfrentou? Como?
    - » Exemplos de riscos previstos e com ações
    - » Exemplos de riscos previstos sem ações
    - » Exemplos de riscos não previstos
    - » Descrição de ações de políticas específicas e recomendações
    - » Discussão sobre a greve
  
- ▶ (15 min) Priorização
  - A priorização feita no início da gestão de Cláudia foi correta, sim ou não? Por quê?
  - Qual é o papel da complexidade e tamanho da rede do Rio de Janeiro nessa priorização?
    - » Priorização generalizada demais
    - » Metas claras
    - » Complexidade da rede atrapalha uma priorização focada

### ***Fechamento-Síntese (30 min)***

5. (10 min) Pedir que cada aluno demonstre individualmente o quanto aprendeu. Pode ser preenchendo um formulário com perguntas fechadas, ou mesmo escrevendo em uma folha o que aprendeu sobre cada um dos objetivos de aprendizagem.

6. (20 min) Abra para comentários finais e, a partir deles, reforce as principais lições aprendidas.

### Dicas Didáticas

1) **Leve cópias impressas do caso:** Se possível, leve algumas cópias impressas do caso. Elas podem ajudar no momento das discussões em grupo.

2) **Aproveite as discussões em grupo para coletar dados para a aula:** Durante a discussão dos grupos, circule pela sala e vá ouvindo o que estão discutindo. Aí você já terá um termômetro de quais temas estão levantando mais dúvidas ou polêmicas, os quais você poderá trazer para a aula, até fazendo perguntas nominais. Quanto a isso, se perceber que um aluno pode ser mais tímido, chegue nele no momento dos grupos e fale “tudo bem eu pedir que você compartilhe isso com a sala daqui a pouco?”. Funciona muito bem!

3) **Planeje o espaço da lousa:** Analise o espaço disponível na lousa (tamanho, cores) e planeje minimamente como utilizá-la, preferencialmente da esquerda para a direita, verificando se precisará apagar em algum momento ou não. Muitos alunos recorrem à linha do tempo construída no início da aula durante a discussão.

4) **Colete primeiro o produto dos grupos, depois abra para discussão:** Quando trouxer para plenária “sobre o que é o caso”, peça para cada grupo compartilhar rapidamente a resposta que escreveram e vá anotando pontos de cada tema que aparece, marcando onde houver repetição; isso já dará pista de quais os “temas quentes” para a turma, bem como os pontos que podem suscitar debates produtivos.

### 5) Promova uma discussão produtiva:

- Faça perguntas claras e específicas, uma de cada vez. Se você fizer várias perguntas ao mesmo tempo, os alunos podem ficar confusos sobre qual responder primeiro.
- Dê tempo a eles para responder. É comum o professor ficar constrangido com o silêncio da turma e acabar dando a resposta, seja por hábito, nervosismo, ou preocupação com o tempo da aula.
- Faça perguntas fechadas, cujas respostas sejam “sim” ou “não”. Esse tipo de pergunta ajuda a filtrar os fatos e as opiniões que os alunos trazem, selecionando o que realmente é relevante para sustentar ou refutar a decisão em questão. Isso fortalece neles a capacidade de se posicionar de forma clara diante dos dilemas da administração pública – competência fundamental para gestores. Pergunte, por exemplo: “Se você estivesse na situação narrada nesse caso, tomaria essa decisão? Por quê?”.
- Aprofunde as contribuições e decisões dos alunos por meio de perguntas exploratórias. Peça exemplos e contraexemplos, explore o raciocínio desenvolvido, peça contraponto aos colegas. Enfim, use todas as contribuições dos alunos na aula.

## Preparação do estudante para a discussão do caso

### Instruções

Leia o caso: “Sangue, Suor e Lágrimas: uma transformação generalizada na educação do Rio de Janeiro” com as seguintes questões em mente:

- As ações planejadas da gestão de Cláudia Costin foram adequadas para a situação em que a educação do Rio de Janeiro se encontrava? Por quê?
- A priorização dessas ações era percebida como correta por todos os envolvidos em sua implementação? Por quê?
- Quais foram as atitudes da secretaria municipal para que as iniciativas implantadas tivessem um impacto de longo prazo? Por quê?
- Como a gestão da educação no município previu riscos para a implementação e obtenção dos resultados das ações realizadas? Por quê?
- Que atitudes diferentes você teria no lugar de Cláudia Costin para evitar os riscos e melhorar as perspectivas de impacto de longo prazo em sua gestão? Por quê?

### Dicas para bom aproveitamento do estudo de caso

Se você é estudante de administração pública ou educação, cientista político ou gestor público em atividade, vale a pena levar em conta alguns princípios que podem potencializar seu aprendizado com o estudo de casos.

### Antes da dinâmica, leia o caso de maneira produtiva

A simples leitura atenta do caso já é, por si só, uma importante maneira de acessar informações e aumentar seu repertório sobre políticas educacionais. Mas, para aproveitar ao máximo a leitura, deixe-se envolver não apenas pela razão, mas também pela emoção. Imagine-se na situação dos envolvidos e preste atenção aos sentimentos que afloram diante dos conflitos narrados. Um exercício interessante é perguntar: Se fosse eu nessa situação, o que faria? Quais são os princípios e as restrições que me levariam a essa decisão?

Na leitura dos casos, estabeleça metas pessoais. Para um estudante, a meta pode ser: “Vou ler para conhecer essa história ou para compreender determinado conceito”. Para um gestor público, pode ser: “Por meio desse caso, espero encontrar ideias e alternativas para um desafio real que estou passando”. Não deixe de fazer anotações, resumos e mapas conceituais que ajudem você a fixar as informações relevantes e conectá-las aos seus interesses. Além disso – e talvez o mais importante –, compartilhe com outras pessoas suas descobertas: o exercício de explicar o que aprendemos é a melhor maneira de fortalecer nosso aprendizado.

## **Durante a dinâmica, participe ativamente da discussão dos casos**

Por mais que a leitura seja importante, é na discussão dos casos que temos a oportunidade de exercitar visão sistêmica, identificação e resolução de problemas, pensamento crítico, argumentação e tomada de decisão. Sem contar que dialogando é possível explorar outros pontos de vista e percepções, o que amplia o horizonte da interpretação individual. Mas isso só é possível quando estamos preparados para discutir e dispostos a contribuir e aprender coletivamente.

Para alcançar um nível adequado de participação, é essencial ler o caso de maneira consistente e responder ao roteiro de perguntas, quando houver. Também é importante revisar toda e qualquer teoria relacionada para compreensão e análise do caso. Assim, organize-se para isso, separando tempo de qualidade para se dedicar ao estudo.

Durante a aula, esteja aberto para aprender não apenas com o professor, mas também com seus colegas, sobretudo quando houver polêmicas e diferentes pontos de vista na turma. É no confronto de ideias que o conhecimento se fortalece.

Tanto na leitura individual do caso quanto, no momento de discuti-lo em classe, é importante ter uma postura aberta à transformação, à aquisição de diferentes pontos

de vista; melhor ainda: a construir uma opinião diante de dados, informações, argumentos e contra-argumentos.

Assim, é importante não ter medo de participar. Em geral, não há certo nem errado na análise crítica de casos. O mais importante é seguir um raciocínio coerente, baseado em evidências. Evite compartilhar opiniões se não conseguir argumentar a favor delas. Mas seja gentil consigo e com seus colegas e aproveite a segurança da sala de aula para assumir riscos. Use essa experiência para aperfeiçoar ações futuras na vida acadêmica, profissional ou política. Podem acontecer erros? Com certeza. E é desejável que eles aconteçam, afinal de contas, são eles que nos permitem aprender.

## **Sobre os autores**

caso:

*Camila Camilo Neves* é Mestranda em formação de professores pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Jornalista pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, coordena os times de professores autores de educação infantil e inglês no projeto Planos de Aula da Associação Nova Escola.

Nota de ensino:

*Vinícius Cassio Barqueiro* é Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com extensão em Blended Education pelo IE



Business School. Desde 2013, trabalha no Insper, atualmente com foco na condução dos processos de gestão e desenvolvimento docente.

### **Referências bibliográficas**

DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano Pansani; BRAGA, Felipe Michel (Orgs.). Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação? São Paulo: Edições SM, 2018. Disponível em: <http://casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>