

# AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS E ESPECIFICIDADES NO SETOR EDUCACIONAL

**Márcio Adriano de Azevedo**

IFRN

marcio.azev@yahoo.com.br

**Resumo:** Este trabalho objetiva analisar os fundamentos da avaliação de políticas públicas no Brasil, em particular no contexto da reforma educativa promovida a partir dos anos de 1990. Optou-se, assim, por uma revisão da literatura que investiga o tema como uma das etapas no ciclo das políticas. Iniciativas como o SAEB representam um marco inovador, mas a avaliação no setor educacional ainda não conseguiu cumprir um papel sistêmico. Para tanto, deve se constituir em um mecanismo que permita analisar os conteúdos, os princípios e as ações decorrentes das políticas, de tal forma que contribuam para a transformação dos sujeitos (beneficiários), o que ainda se constitui em um desafio para o Estado.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas; reforma educativa; setor educacional.

## INTRODUÇÃO

Segundo Horta Neto (2007), os primeiros fundamentos da avaliação de políticas públicas no setor educacional brasileiro ocorreram na década de 1970 por iniciativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC). “Em 1976 ela inicia a avaliação dos programas de pós-graduação existentes no país” (HORTA NETO, 2007, p. 2). A partir da década de 1980 e com mais evidência nos anos de 1990 o enfoque avaliativo foi posto a serviço das reformas de Estado, respaldado segundo os estudos de Afonso (2005) em concepções de Estado avaliador, para atender, basicamente a dois propósitos:

Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial [...] O segundo propósito, ou expectativa, é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais e preservar todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços [...] (FARIA, 2005, p. 99-100).

Cabe ressaltar ainda que a partir dos anos de 1980 e de 1990 também se fomentaram os debates sobre a avaliação institucional. Percebe-se assim que os movimentos docentes, as agências governamentais ligadas à educação superior, sobretudo aqueles vinculados à pesquisa, discutiam sobre a necessidade da avaliação institucional, tendo motivações e diferentes razões. Nessa perspectiva, tinha-se a compreensão de que a avaliação se justificava ao menos por dois motivos: “[...] cumprimento do princípio de transparência, ou seja, a exigência ética da prestação de contas à sociedade; e mecanismo de fortalecimento da instituição pública ante as contínuas

ameaças de privatização” (DIAS SOBRINHO; BALZAN, 2005, p. 7).

Essa discussão é também contemplada nos estudos de Caiden e Caiden (2001), ao abordarem os enfoques e delineamentos para a medição e a avaliação de desempenho em programas do setor público. No Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países do Continente Latino-Americano, a concepção predominante de avaliação é aquela orientada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo compreendida como

[...] uma estimativa das características e efeitos de uma política ou de um programa ou projeto, concluído ou em fase de execução, da sua concepção, implementação e resultados. Ela visa determinar a relevância e realização dos seus objetivos e sua eficiência, eficácia, impactos e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento. Uma avaliação deve suprir informações críveis e úteis e permitir absorções dos resultados pelo processo decisório e pelos beneficiários das políticas e programas (SILVA; COSTA, 2000, p. 1).

Segundo Costa e Castanhar (2003), em decorrência da crise da dívida externa e dos problemas socioeconômicos enfrentados pelo País na década de 1980, bem como em função da mais recente reforma do Estado<sup>1</sup> desse período, nos anos de 1990 o debate ocupou maior espaço, dada a necessidade de melhor aplicar e utilizar os gastos públicos, principalmente no setor social. Na verdade, “[...] até recentemente a avaliação de políticas públicas era apenas um componente compulsório nos empréstimos internacionais, uma exigência dos órgãos financiadores internacionais” (FONSECA, 2007, p. 1).

## ENFOQUES AVALIATIVOS NO SETOR EDUCACIONAL

No setor educacional, até o final dos anos de 1970, as pesquisas voltadas à avaliação de políticas públicas priorizavam o enfoque na expansão do atendimento e na promoção do acesso ao sistema. Assim:

O principal levantamento estatístico da área, o Censo Escolar, não era realizado desde 1986. Os poucos dados disponíveis provinham do Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, por não ter a finalidade específica de coletar dados sobre a educação, continha muitas lacunas. Esta insuficiência na oferta de estatísticas educacionais, que são fundamentais para o gerenciamento do sistema em todos os seus níveis, gerou uma demanda reprimida por dados censitários na área de educação (COTTA, 2001, p. 89).

A despeito das limitações que a avaliação da educação apresentava, o Brasil foi incluído nos principais sistemas internacionais de informação e de avaliação, como os da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da OCDE que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), tendo como finalidade a produção de indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho dos estudantes na faixa etária de 15 anos, idade em que se deve concluir a escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Vale salientar que essas avaliações voltam-se mais para os programas e projetos específicos do que para o conjunto das políticas educacionais.

Desse modo, o enfoque avaliativo se concentrava no acesso e, conseqüentemente, na expansão do atendimento escolar. Prova disso está na inconstância dos censos escolares, que trariam informações para o acompanhamento e controle sobre o atendimento à população escolarizável,

O principal levantamento estatístico da área, o Censo Escolar, não era realizado desde 1986. Os poucos dados disponíveis provinham do Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, por não ter a finalidade específica de coletar dados sobre a educação, continha muitas lacunas. Esta insuficiência na oferta de estatísticas educacionais, que são fundamentais para o gerenciamento do sistema em todos os seus níveis, gerou uma demanda reprimida por dados censitários na área de educação (COTTA, 2001, p. 89).

Nos anos de 1980-1990, vários fatores contribuíram para que houvesse uma gradativa mudança nesse cenário, dentre os quais sobressaem-se as orientações dos organismos internacionais no redimensionamento do papel do Estado, sobretudo nos países latino-americanos, exigindo ajustes estruturais, entre outras medidas, que conduzissem à transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a avaliação de políticas públicas foi considerada como uma ferramenta indispensável para o controle e acompanhamento das ações governamentais. No que tange à discussão com particularidades no setor educacional, destaca-se o

[...] *Proyecto de Medición de la Calidad*, da Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – OREALC/UNESCO. Envolvendo quatorze países, inclusive o Brasil e o conjunto de nações da comunidade européia, em que se encontra em via de implantação um ambicioso projeto de monitoramento de escolas (PESTANA, 2007, p. 54).

Na ocasião, o Banco Mundial definiu algumas metas, dentre as quais, a apresentação de resultados, o fortalecimento da autonomia escolar e a inovação na sua capacidade gerencial, bem como a capacitação de professores à luz de parâmetros técnicos decorrentes daqueles que orientam a economia. Entre 1991 e 1995, em três reuniões<sup>2</sup> com o Banco Mundial e os Ministros da Educação de países da América Latina e do Caribe, firmaram-se os principais acordos da reforma educativa no Continente. No PROMEDLAC<sup>3</sup> IV (Quito/Equador, 1991), estabeleceram-se compromissos no sentido de investir na formação de recursos humanos e fortalecer iniciativas sociais e de promover o desenvolvimento educativo concernente aos desafios do mercado, da equidade social e da democratização política. Sublinham-se ainda os propósitos de executar mudanças nos processos de gestão da educação, com ênfase na administração e no planejamento, e de desenvolver mecanismos e estratégias que proporcionassem a integração de diversos setores, a fim de compartilhar as responsabilidades com a educação. Além desses, a formulação de novos currículos, para atender aos princípios básicos de aprendizagens, estabelecidos em Jomtien (1990), visando tornar as práticas pedagógicas das escolas mais significativas.

Em Santiago/Chile (1993), na reunião do PROMEDLAC V, os Ministros da Educação acordaram em destinar mais recursos e melhorar a sua aplicação à educação; promover a modernização da gestão educacional, a profissionalização e a melhoria do funcionamento das escolas; priorizar e dar qualidade à educação básica, inclusive nos processos de ensino-aprendizagem; investir na educação de jovens e adultos; e envolver os meios de comunicação no processo escolar, como agentes educativos. Na reunião de Kingston/Jamaica (1995), o PROMEDLAC VI, ao debater sobre a agenda intitulada *Transformação Educativa*, definiu mecanismos de controle e de medição para acompanhar e comparar os níveis de competência e de indicadores da evolução do desempenho escolar, além de utilizar essas informações para melhorar a qualidade da educação. Discutiram-se, ainda, ações que propiciassem a valorização dos docentes, realçando-se o seu desempenho funcional. Apesar de os acordos ressaltarem a educação em um contexto mais amplo, as atenções para as ações da reforma educativa voltaram-se à Educação Básica e, no Brasil, especificamente, ao Ensino Fundamental. As diversas estratégias, programas e projetos que empunhavam as reformas educativas, a partir dos anos de 1990, concentraram-se em quatro eixos: a) gestão; b) qualidade e equidade<sup>4</sup>; c) profissionalização docente; d) financiamento, como mostra Gajardo (1999, p. 12)

A ênfase nesse tipo de pesquisa decorre também das exigências da *redemocratização* do país, inclusive no campo da educação, quando a avaliação<sup>5</sup> passou a ser uma estratégia importante frente às diferenças e às especificidades não identificadas dos sistemas de educação – unidades federadas e municípios – do ponto de vista da gestão, da atuação docente, do financiamento e dos resultados do processo de ensino-aprendizagem, sobretudo em função das orientações políticas que pautaram a reforma educativa nos anos de 1990, conforme explicita Peroni (2003), quando ressalta que nesse período o

MEC solicitou à Fundação Carlos Chagas a elaboração das provas, que foram feitas com base nas propostas curriculares dos Estados. [...] Na segunda aferição (1993-94), foram abordados novamente os três aspectos de 1990: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno, tendo sido observadas as mesmas séries e disciplinas, com o objetivo de consolidar o sistema de avaliação e de aperfeiçoar técnicas (PILATI, 1995, p. 20) [...] Com a aprovação da nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a avaliação passou a ser obrigatória, e, desde então, os municípios e Estados têm de participar do sistema nacional de avaliação (PERONI, 2003, p. 112).

Cabe lembrar que a avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior<sup>6</sup> (SINAES) consiste em os estudantes submeterem-se a *exames de curso* com ênfase aos conteúdos de ensino, se concentrando em aspectos descritivos e atribuindo pouca importância à dimensão crítico-científica dos processos avaliativos. “Apenas uns poucos identificam e analisam problemas do sistema” (BARRETO et al, 2001, p. 69). Apesar de alguns estudiosos, como Castro (2000), reconhecerem que iniciativas como o SAEB representam um marco inovador – tanto metodológico quanto institucional – no processo de avaliação educacional

brasileiro, ressalta-se também que avaliar apenas para se constatar uma determinada realidade faz com que a função avaliativa torne-se limitada, deixando assim, de cumprir o seu papel sistêmico no processo de análise de políticas públicas.

Essa perspectiva de avaliação como medida e controle de desempenho teve continuidade em iniciativas governamentais nos dois mandatos do último governo (2003-2006 e 2007-2010), a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>7</sup> (IDEB), do Prova Brasil, do Provinha Brasil, do SINAES, conforme é explicitado no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL. MEC, 2007). No que concerne à avaliação das políticas públicas e programas educacionais dois aspectos ainda merecem ser evidenciados,

[...] o primeiro é que grande parte dos estudos focaliza iniciativas e ações implementadas no contexto de alguns estados, principalmente da região sudeste, com especial freqüência no Estado de São Paulo. [...] No entanto, chama atenção a grande lacuna de estudos e informações sobre o contexto e as condições histórico-específicas das políticas executadas na grande maioria dos sistemas de ensino dos estados e dos milhares de municípios brasileiros. Além disso, fica também evidente a falta de dados empíricos e análises das políticas que propiciem um quadro mais completo de referências de âmbito regional e nacional. A segunda é que a maioria das avaliações incide sobre programas que tiveram início na década de 80, alguns inclusive já extintos [...] (BARRETO et al, 2001, p. 82-83).

Depreendendo-se dos aspectos mencionados, percebemos que mesmo havendo nas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI uma efetiva discussão e luta pela democratização e qualidade socialmente referenciada por parte dos movimentos sociais e sindicais, bem como de outros segmentos institucionais da sociedade vinculados à educação, a avaliação como um dos componentes imprescindíveis no ciclo das políticas públicas, concentra-se prioritariamente no enfoque da regulação e da gestão orientada para resultados quantitativos.

## CONSIDERAÇÕES

Observou-se que os organismos internacionais orientaram da mesma forma os países a elaborarem mecanismos de controle de seus sistemas educacionais por meio de avaliações externas, cujo marco no Brasil foi o Sistema Nacional de Avaliação, gerando, assim, vários instrumentos avaliativos, como o SAEB e o ENEM. Apesar de se reconhecer que iniciativas como o SAEB representam um marco importante no processo de avaliação educacional brasileira, ressalta-se também que avaliar apenas para constatar uma determinada realidade e controlar os resultados acaba limitando a função da avaliação como uma importante etapa do ciclo de formulação e de implementação das políticas públicas em educação.

Como parte do ciclo da política, a avaliação de políticas públicas deve ser uma prática constante, sistêmica e efetiva e, em particular, no setor educacional, não deve se limitar a controlar os resultados, mas também contribuir para a redefinição das ações governamentais na perspectiva de melhoria da qualidade social da educação devendo ser, conforme mostra a literatura, um processo que permite a participação ativa da comunidade educativa em redes de comunicação e de reflexão conjuntos.

No contexto em que se discute a construção de um sistema nacional articulado de educação, bem como o Plano Nacional de Educação o qual vigirá para o decênio 2011-2020, a transparência dos atos pelos setores governamentais, a efetiva participação e acesso dos sujeitos aos/nos *processos* de decisão e de formulação, podem contribuir para que vislumbre uma qualidade social para a educação, sendo a avaliação um instrumento que poderá contribuir para a consolidação do que se tem debatido na agenda governamental da política educacional brasileira.

Compreende-se por fim, que a avaliação deve se constituir em um mecanismo que permita analisar os conteúdos, os princípios e as ações decorrentes das políticas, podendo orientá-las para resultados sociais, de tal forma que contribuam para a transformação e emancipação dos sujeitos – beneficiários –, o que ainda se constitui em um desafio para o Estado brasileiro.

### (Endnotes)

- 1 Essa reforma decorreu, basicamente, da necessidade de os Estados promoverem ajustes estruturais; da crise fiscal; das pressões sociais por mais transparência e eficiência no uso dos recursos públicos, entre outros fatores que embasam as políticas neoliberais. No setor educacional, em particular, o Banco Mundial definiu algumas metas, dentre as quais, a apresentação de resultados, o fortalecimento da autonomia escolar e a inovação na sua capacidade gerencial, bem como a capacitação de professores à luz de parâmetros técnicos decorrentes daqueles que orientam a economia, conforme mostra Gajardo (1999).
- 2 Reuniões do PROMEDLAC (GAJARDO, 1999). Em março de 2001, ocorreu a última reunião, isto é, o PROMEDLAC VII, em Cochabamba. Nesse evento, as instituições promotoras e os participantes analisaram os resultados e a evolução dos 20 anos do projeto principal de educação na América Latina e Caribe, os desafios e perspectivas em âmbito político, social, econômico e cultural, nos quais se desenvolveria a educação na região no período de 2001-2006, bem como foram feitas recomendações sobre as políticas de educação para o início do século XXI.
- 3 Reuniões dos Ministros da Educação de países da América Latina e do Caribe.
- 4 Apenas nesse eixo o meio rural foi especificamente citado. Segundo os estudos de Gajardo (1999), a pobreza rural é um dos fatores que impedem a qualidade e a equidade na educação, sendo necessário, portanto, superá-la.
- 5 “É amplamente reconhecida a capacidade de transformação que os processos avaliativos possuem. Por isso, os Estados, em geral, inicialmente os mais desenvolvidos e, agora, também muitos dos em desenvolvimento, não abrem mão de ter suas agências e seus mecanismos de avaliação, em vista de mudanças que querem produzir na administração pública, nos programas sociais, nas instituições e nos sistemas educativos, etc. Essas agências estão em diferentes ministérios dos respectivos países; muitas são fronteiriças, estão em organismos multilaterais [...] e em associações interinstitucionais. Mas há também em organizações de caráter privado” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 16). O autor ressalta ainda que as avaliações que se desenvolvem atualmente, sobretudo aquelas de cunho externo, orientadas pelos organismos multilaterais, são carregadas de forte teor econômico e/ou economicista.
- 6 O SINAES foi regulamentado pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, agregando programas de medição do rendimento acadêmico como o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Contextualizando sobre as estratégias de avaliação da educação superior no Brasil, os estudos de Polidori, Araújo e Barreyro (2006) mostram que a partir dos anos de 1990, o Brasil “[...] desenvolveu diferentes estratégias de avaliação da educação superior, começando pelas universidades públicas. Surgiu o PAIUB (1994) que se caracterizou como um Programa construído pelas IES, com o objetivo de desenvolver um processo de avaliação institucional. Em 1996, foi introduzido o Provão, seguido de outros mecanismos avaliativos com a proposta de nivelar as IES em termos de qualidade que, no entanto, não atendeu aos objetivos. Este trabalho recupera essas experiências e traz subsídios sobre a construção e a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Superior Brasileiro – SINAES, sancionado em 2004, discutindo os desafios e perspectivas decorrentes de sua implementação” (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 1). O Programa de Avaliação Institucional (PAIUB), o qual se referem as autoras, foi criado em 1994, mas em função do Exame Nacional de Cursos, por meio do Decreto n.º 2026/96, submeteu-se a uma nova organização e não conseguiu manter-se enquanto sistema de avaliação. Desse modo, foi, literalmente, “[...] deixado de lado para dar espaço às estratégias de avaliação da educação superior que estavam sendo apresentadas” (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 7).
- 7 O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a fim de

diagnosticar a situação do ensino no Brasil e, posteriormente, oferecer subsídios ao MEC para apoiar técnica e financeiramente os municípios com índices baixos na qualidade do ensino. A Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil foi criada pela Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de analisar se há efetividade na alfabetização de crianças de seis a oito anos (BRASIL, 2007).

#### REFERÊNCIAS:

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá et al. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 49-88, nov. 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos; desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 37, vol. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
- COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do serviço público**, Brasília, n. 52, p. 89-111, out./dez. 2001.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, Dilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula (Orgs.). **Avaliação participativa: perspectivas e debates**. Brasília: INEP, 2005 (Educação Superior em Debate, 1). p. 15-38.
- DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, César. Introdução. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, César. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 7-13.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.
- FONSECA, Ana. **Avaliação de políticas sociais: o desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente**. 6 p. Campinas, 2007. Mimeografado.
- GAJARDO, Marcela. Reformas educativas em América Latina: balance de uma década. **OPREAL**, [s.l.], n. 15. set. 1999.
- HORTA NETO, João Luís. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42, p. 1-14, 25 abr. 2007.
- PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional – o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- POLIDORI, M. M; ARAUJO, C. M.; BARREYRO, G .B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio**, [s.l.], v. 14, n. 53, p. 425-436, [s.d], 2006.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2000, Santo Domingo, República Dominicana. **Anais...** Santo Domingo, República Dominicana: 2000, p. 1-22.