



**A ABORDAGEM ANALÍTICA E AS CONTRIBUIÇÕES DE  
STEPHEN BALL EM UM ESTUDO ACERCA DOS EFEITOS DA POLÍTICA DE  
AVALIAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) EM  
UMA REDE MUNICIPAL DE ENSINO**

**THE ANALYTICAL APPROACH AND THE CONTRIBUTIONS OF  
STEPHEN BALL IN A STUDY ABOUT THE EFFECTS OF THE EDUCATION  
DEVELOPMENT PLAN (PDE) EVALUATION POLICY ON A MUNICIPAL  
EDUCATION NETWORK**

*Ana Claudia Celice Alves Vasconcelos<sup>1</sup>*

*Iraíde Marques de Freitas Barreiro<sup>2</sup>*

**RESUMO:** O presente artigo é parte da tese de doutorado desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP/Marília, finalizada em 2014, que trata sobre os efeitos da política de avaliação, uma das vertentes do Plano de Desenvolvimento da Educação, na rede municipal de ensino de Araçatuba/SP. Este artigo, fundamentalmente, discorre acerca do percurso analítico utilizado para avaliação de política pública, o que envolve a abordagem do ciclo de políticas, de Stephen J. Ball, além de pesquisa bibliográfica. Essa abordagem, segundo o autor, se mostra adequada para avaliação de política pública, por constituir-se um campo de profundas contestações e que requer um cuidadoso percurso

---

<sup>1</sup> Professora - Educação (graduação e pós)

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Educação da Faculdade de Ciências e Letras de Assis - UNESP e da Pós-Graduação na Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP - Marília.

teórico-metodológico na sua prática investigativa, no sentido de garantir uma análise tanto mais objetiva quanto afastada de um perfil estritamente técnico, neutralista e opaco.

**Palavras-chave:** Ciclo de Política; Avaliação de Política Pública; Análise de Trajetória.

**ABSTRACT:** This article is part of the doctorate degree thesis developed along the Education Postgraduate Program of UNESP/Marília, finished in 2014, which is about the effects of the evaluation policy, one of the sides of the Education Development Plan, on Araçatuba/SP's municipal educational system. This article, fundamentally, discusses about the analytical path used for public policy evaluation, which involves the policy cycle approach, by Stephen J. Ball, besides bibliographic research. This approach, according to the author, is proper for public policy evaluation, for being a field of profound contestation and that requires a careful methodological-theoretical path on its investigative practice, in the sense of ensuring an analysis as more objective as away from a profile strictly technical, neutralist and opaque.

**Keywords:** Policy Cycle; Public Policy Evaluation; Trajectory Analysis.

## **Introdução**

O presente artigo é parte da tese de doutorado desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP/Marília, finalizada em 2014, que trata sobre os efeitos da política de avaliação, uma das vertentes do Plano de Desenvolvimento da Educação<sup>3</sup>, na rede municipal de ensino de Araçatuba/SP. Este artigo, fundamentalmente, discorre acerca do percurso analítico utilizado para avaliação de política pública.

De acordo com estudo anterior (VASCONCELOS, 2014), a avaliação de políticas públicas sociais vem se constituindo como um grande desafio para a área educacional. Autores como Azevedo (2004), Ball (2004; 2011), Faria (2005), Figueiredo e Figueiredo (1986), Mainardes (2006), Mainardes et al (2011) e Ozga (2000), aqui citados apenas alguns deles, afirmam ser este um campo de profundas contestações, seja pelos limites que concernem ao percurso teórico e metodológico, seja pelos desdobramentos da própria área educacional, que abrange questões que transcendem suas fronteiras.

A recente investigação de políticas educativas vem se afastando dos modelos lineares e tecnicistas que predominaram este campo até a década de 1980. A partir daí, emerge a necessidade em se considerar o contexto no qual as políticas são formuladas e

---

<sup>3</sup> Plano implementado em 2007 pelo Ministério da Educação que contém todos os programas em funcionamento do MEC, englobando diferentes áreas, incluindo processos de avaliação. Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.

implementadas, compreendendo o processo político de uma forma mais abrangente (MAINARDES et al, 2011). Ou, como salienta Ball (2011), distanciar-se do que o autor denomina de “empirismo descritivo”.

Estas e outras preocupações permearam a construção do presente trabalho, desde a sua concepção. No Brasil, a redefinição da configuração do Estado no delineamento das políticas públicas, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, acompanha um processo mundial iniciado anos antes. Um modelo de Estado, fundamentalmente centralizador, é minado por fortes críticas pela sua incapacidade e ineficiência em manter serviços públicos de qualidade. Em paralelo, uma “nova lógica” que consubstancia os movimentos políticos, econômicos e sociais impetra na descentralização administrativa e financeira a viabilidade da oferta de tais serviços de forma mais racional e competitiva, características tão necessárias para o ingresso ao mundo globalizado.

No âmbito educacional, este modelo ganha visibilidade ao serem observados elementos do campo da racionalidade econômica no processo de produção de políticas. Exemplo disso está o processo de municipalização do ensino, desencadeado a partir da década de 1980, transferindo para esferas administrativas locais a responsabilidade pela gestão da educação pública. Outro ponto encontra-se na centralidade dos processos de avaliação em larga escala que, a partir de testes padronizados, tanto nacionais como internacionais, aferem a qualidade do ensino. Por meio destas políticas, o Estado assume uma nova função central estratégica. Por um lado, atende a determinações de organismos internacionais, que tanto se empenham nos encaminhamentos de políticas educativas em nível mundial, especialmente as direcionadas a países em desenvolvimento. Por outro, fundamenta suas ações para o controle dos processos descentralizadores de gestão do ensino (MARTINS, 2001).

No que tange às políticas de avaliação, é possível observar a evidência atribuída à averiguação de competência, a seleção de indivíduos, à *performance* de alunos e escolas, configurando-se em um campo fortemente afetado por forças políticas e ideológicas. Dessa forma, o Estado se apresenta como usuário dos mecanismos de avaliação no sentido de legitimar a implementação de políticas para a educação.

Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um plano de ação que contém todos os programas em funcionamento do MEC, englobando diferentes áreas. As ações relativas à educação básica envolvem desde a área do financiamento, gestão, avaliação, formação de profissionais da

educação, até programas de apoio à estrutura educacional. No sentido de se concretizar ações voltadas à melhoria da qualidade da educação e equalização de oportunidades, o PDE disponibiliza aos estados e municípios mecanismos de avaliação, implicando, segundo o discurso oficial, uma nova postura do governo federal frente aos compromissos com a educação básica.

Desde 2005 foi estabelecida a Prova Brasil – avaliação censitária, aplicada a cada dois anos, aos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público. Os resultados da Prova Brasil vêm, posteriormente, compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB. Esta nova fase das políticas avaliativas revela elementos importantes à educação nacional: metas específicas a serem alcançadas por cada unidade escolar e a publicação dos resultados à sociedade. Há, sem dúvida, uma relação direta entre a federação e a escola.

A expansão do papel da avaliação em larga escala, para além do objetivo tradicional voltado para o diagnóstico dos sistemas educativos, colocam-na como um dos pilares da política educacional do MEC na atualidade. A criação do IDEB é uma das principais ações do PDE, especialmente por constituir-se, em conjunto com outras medidas, em uma peça fundamental no direcionamento da gestão educacional. A partir dos resultados destes indicadores, a União disponibiliza aos municípios que obtiverem baixo desempenho, amparo técnico e financeiro com vistas ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. Dentro deste “amparo”, há a disponibilização de programas específicos. Um deles é o Programa Mais Educação, que propõe o aumento da oferta educativa por meio de atividades diferenciadas desenvolvidas no contraturno, ampliando o tempo da criança na escola. Outro, o Plano de Desenvolvimento da Escola – o PDE Escola, constitui-se em um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo, com vistas a melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, o desempenho dos alunos.

Quanto à esfera local, espera-se que estes indicadores possam subsidiar a reorganização das estratégias educacionais. Considerando que o maior problema da educação, segundo a ótica oficial, não está relacionado à falta de recursos, mas, sim, a falhas na gestão, o governo federal lança o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, pautando-se em 28 diretrizes a serem atingidas pelos municípios que aderissem ao Compromisso, visando a melhoria da qualidade da educação básica. Cabem a estes municípios, especialmente àqueles que apresentarem IDEB mais baixo, elaborar um diagnóstico e um plano de ação, utilizando-se de ferramentas tecnológicas, com o intuito de estruturar, de forma geral, a gestão escolar. Para tanto, o MEC lança mão de algumas ações,

Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.

dentre elas a disponibilização do Plano de Ações Articuladas (PAR), a reestruturação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e a criação do PDE Interativo. Todas essas plataformas estão baseadas em sistemas computacionais que procuram monitorar a educação pública, instituindo, assim, uma lógica de organização racional gerencial.

Nessa perspectiva, surgiram alguns questionamentos: qual o papel das políticas de avaliação, tanto as internas às redes de ensino quanto às políticas de avaliação em larga escala? Em que medida o IDEB e a leitura que as escolas e as redes de ensino fazem deste indicador conduzem a novos direcionamentos para a educação local? De que forma a prioridade estabelecida pelo MEC, a partir do IDEB, delimita as necessidades para aquela realidade? Quais os efeitos destas políticas para a gestão da rede municipal de ensino e para as escolas? Que políticas ou ações são produzidas pela rede e pelas escolas a partir desta política central de avaliação?

Um dos caminhos utilizados no desenvolvimento da pesquisa original configurou-se pela busca por produções acadêmicas<sup>4</sup> envolvendo este debate, nos três anos anteriores à finalização da pesquisa, revelando a ênfase em análises dos processos de avaliação em larga escala e sua relação com as mudanças relativas à dinâmica escolar e o desempenho dos alunos. Outro campo de pesquisa instalou-se sobre a visão destes processos a partir da ótica de professores e gestores, quando recaem sobre a escola estas propostas de avaliação.

Mainardes (2009), ao realizar um levantamento acerca dos referenciais teórico-metodológicos das análises de políticas educacionais brasileiras, afirma que as pesquisas de natureza teórica, que abrangem o processo de formulação de políticas de forma mais ampla, e a análise e a avaliação de políticas educacionais específicas são fundamentais para a ampliação do debate e o avanço do conhecimento neste campo. Contudo, o autor observa certas fragilidades e questiona em que medida estes estudos estabelecem a articulação entre as perspectivas macro e micro.

Diversas pesquisas sobre políticas educacionais específicas enfatizam ou supervalorizam os processos locais, apresentando pouca ou frágil articulação com o sistema social, político e econômico mais amplo (falta de uma visão de totalidade) (MAINARDES, 2009, p. 7).

No sentido de garantir maior clareza quanto aos propósitos deste artigo, faz-

---

4

A referida busca foi realizada no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), utilizando-se o tema política de avaliação em larga escala, para as teses produzidas nos últimos três anos.

Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.

se necessário apontar que a pesquisa original considera estes elementos e teve como objetivo central analisar os efeitos da política de avaliação educacional em larga escala, do ensino fundamental, implementada a partir da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito da gestão de uma rede municipal de ensino e de escolas municipais.

Tomando por empréstimo as contribuições de Stephen Ball, em entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes, em 2007, importa ressaltar que o presente estudo veio se constituindo como uma proposta de construção gradativa, que certamente não teve como intenção fechar-se em si mesmo, buscando distanciar-se da mera prática de denúncias, como afirma Azevedo (2004).

### **1- Proposta analítica para avaliação de política pública**

No que concerne ao percurso analítico, considerando a trajetória do ciclo de políticas, a ser detalhada na sequência, vale apontar que na concepção de alguns estudiosos (AZEVEDO, 2004; BALL, 2011; FARIA, 2005; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; MAINARDES et al, 2011; OZGA, 2000), a avaliação de política pública, por sua complexidade e amplitude, constitui-se em um campo de profundas contestações e que requer um cuidadoso percurso teórico-metodológico na sua prática investigativa, no sentido de garantir uma análise tanto mais objetiva quanto afastada de um perfil estritamente técnico, neutralista e opaco.

Em sua grande maioria, a avaliação de políticas, fundamentalmente, apoia-se no estudo da sua eficácia, desprezando a avaliação política dos princípios que as norteiam. É importante que haja critérios de análise bem definidos e referenciais analíticos que possam dar conta de avaliar não somente a eficiência instrumental e técnica da política, mas se esta é politicamente eficiente (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), ainda que dificilmente encontremos um consenso do que venha a ser essa “eficiência” em termos de política.

A investigação de políticas públicas e, dentre elas, as políticas educativas, constitui-se em um campo que encontra-se em permanente (re)construção. A prática da avaliação desta ordem, ao longo dos anos, vem desenhando sua trajetória em função de sua intencionalidade e do contexto no qual estão submetidas. Nos Estados Unidos, a partir da massificação dos processos de avaliação na década de 1960, os estudos de políticas estavam a serviço da administração educacional, de caráter essencialmente gerencialista (MAINARDES et al, 2011). Os estudos de cunho avaliativo eram estabelecidos como ferramenta de

planejamento para os formuladores de políticas e gerentes do mais alto escalão, garantindo a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas. Os resultados da avaliação, portanto, seriam utilizados, instrumentalmente, para a melhoria da política em questão (FARIA, 2005).

Mainardes et al (2011), ao apresentarem um breve percurso histórico da análise de políticas – aqui situados apenas os pontos que interessam aos propósitos deste trabalho, apontam elementos de cunho analítico que tem configurado, nos meios acadêmicos, “a pesquisa orientada para a formulação de políticas” ou a “análise sobre políticas”, cujo termo em inglês é *policy sciences*.

Na visão dos autores, o termo surge após a Segunda Guerra Mundial e estava relacionado à noção de planejamento de políticas públicas, no âmbito das ciências sociais, voltado para a solução dos problemas relativos a esse campo. As *policy sciences*, portanto, eram utilizadas como instrumentos analíticos direcionados ao enfrentamento da crise inerente ao contexto histórico vivido à época e para a tomada de decisões visando a melhoria da política em questão.

Como havia uma perspectiva das *policy sciences* voltada para a orientação por valores, tendo em vista que consideravam que todo problema social, assim como toda abordagem metodológica, são dotados de componentes valorativos, Mainardes et al (2011) afirmam que a conjuntura política, econômica e social das décadas de 1960 e 1970, representada por alguns eventos como, por exemplo, a crise do petróleo e a política de combate à pobreza, delinearão um novo perfil para as *policy sciences*. A análise política e, obviamente, os analistas políticos, ganhavam novos contornos ao considerar, dentre outras coisas, a complexidade das variáveis que envolviam a definição de estratégias para minimizar os efeitos da crise, o que implicou, conseqüentemente, na necessidade do emprego de abordagens mais amplas, multidisciplinares, que considerassem a dinâmica daquele contexto.

Sob outro prisma, Ozga (2000) argumenta que até a década de 1970 o tipo de investigação que prevaleceu nas políticas educacionais era relacionado à administração social, com o objetivo de utilizar a investigação para mudar e melhorar práticas, em geral práticas administrativas do Estado.

Segundo a autora, resguardada certa distância dos responsáveis pela política, as preocupações desta abordagem centram-se no Estado. Percebe-se o caráter tecnicista da análise política e sua focalização nos resultados e aspectos quantitativos.

A partir da década de 1970, portanto, são observadas mudanças na atuação

do analista político, que objetivavam estreitar o campo da pesquisa (produtores de conhecimento) e o da formulação de políticas (gestores). Para Mainardes et al. (2011), no âmbito internacional foram desenvolvidos diversos modelos lineares de formulação e análise de políticas, definindo “as fases do processo político como agenda, projeto (formulação), adoção, implementação, avaliação e reajuste” (p. 153). A avaliação de políticas detinha uma abordagem analítica que debruçava-se no processo e seus impactos na implementação, aferindo a eficácia<sup>5</sup> dos programas e a avaliação da relação custo-benefício. Esta concepção passaria por mudanças nos anos subsequentes.

Após essa fase positivista, na qual os problemas e as questões da análise de políticas eram vistos como predominantemente técnicos, a partir dos anos 1980, surgiram críticas aos modelos lineares e às tendências tecnicistas de análise de políticas. Além disso, várias abordagens e metodologias foram formuladas por autores de diferentes países. Em geral, elas destacam a relevância de considerar o contexto no qual as políticas são formuladas e implementadas, a análise das políticas de uma perspectiva crítica e a necessidade de entender o processo político como algo dialético (MAINARDES et al., 2011, p. 153-154).

Os anos subsequentes trazem um novo formato para as práticas de avaliação, de forma geral. Segundo Faria (2005), em diversos países, incluindo a América Latina, a medição e a avaliação de políticas públicas passam a fazer parte da agenda da reforma do Estado, de caráter gerencialista, e privilegiavam perspectivas voltadas para a melhoria da eficiência, para a ampliação da flexibilidade gerencial, garantindo a sustentabilidade e a credibilidade do processo de reforma. Essa postura no tratamento analítico das questões associadas ao processo de avaliação das políticas públicas e de seu uso, na visão do autor, significaria o “esvaziamento da possibilidade de se analisar de forma cabal a política da avaliação de políticas, a qual acaba, assim, negligenciada em muitos de seus aspectos e implicações” (p. 106).

Contudo, buscar possibilidades de distanciar-nos deste ‘esvaziamento’ não é uma tarefa fácil. Ball (2011) defende que o desenvolvimento epistemológico nas ciências humanas, como a educação, funciona politicamente e, de toda ordem, está relacionado ao gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos. Para o autor, não há como simplesmente sugerir qualquer tipo de relação direta e uniforme entre o contexto social e político e o debate acadêmico.

Diante disso, traçar trajetórias metodológicas de investigação de políticas públicas requer, no mínimo, a busca por um equilíbrio entre as preocupações com a eficiência e a justiça social. Analisar metodologias é parte essencial do debate sobre políticas oficiais, e

---

<sup>5</sup> Eficácia, aqui, no sentido da relação entre os objetivos propostos e o cumprimento dos mesmos.  
Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.



não algo que lhe é exterior, meramente técnico (OZGA, 2000).

No campo da educação tem predominado nos escritos em pesquisa educacional o que Ball (2011) denomina de “empirismo descritivo”. Para o autor, a pesquisa é teorizada deslocando-a de seus contextos relacionais e mais amplos, o que implica na desconexão substantiva destas pesquisas da arena geral da política social.

Em se tratando de estudos investigativos que envolvem, por exemplo, contextos escolares, Ball (2011) pondera que muitas pesquisas deslocam escolas e salas de aula de seu ambiente físico e cultural, fazendo com que todas apresentem certa homogeneidade, o que não condiz com a realidade. E mais grave ainda, quando certas pesquisas inferem que “as políticas são sempre soluções e nunca parte do problema. O problema está ‘na’ escola ou ‘no’ professor, mas nunca ‘nas’ políticas” (p. 36).

Há que se distanciar, segundo os autores (BALL, 2011; OZGA, 2000), de abordagens frágeis que, por vezes, tornam a avaliação em política pública incipiente e, de certa forma, superficial.

Uma das questões levantadas por Ball (2011) passa por aspectos temporais. Na sua concepção, muitas pesquisas sobre políticas educacionais negligenciam o sentido de tempo, comprometendo a interpretação das reformas. Falta, na visão do autor, dar um sentido de continuidade das políticas quando, em alguns casos, são utilizados marcos delimitadores, como antes e depois. Ademais, Ball (2011) põe em xeque as ponderações conclusivas de alguns estudos limitados a um momento específico, ao questionar sobre a determinação de um espaço temporal para se definir conclusões sobre os efeitos das políticas, ainda que estes sejam assuntos práticos e empíricos que se misturam ao processo de pesquisa.

Além do tempo, outra questão apontada pelo autor passa pela abordagem do lugar. É importante que se justifique o estabelecimento de limites, visão esta compartilhada por Ozga (2000). Ball (2011) assinala a abstração de pesquisas em política educacional que não localizam as políticas para além do nível nacional, por vezes desprezando a relação entre o nacional e o global. Daí a preocupação, no desenvolvimento da pesquisa que originou esse artigo, em abordar aspectos que transcendem o nível local, buscando elementos que denotam este imbricamento.

A partir desta abordagem, é possível perceber o nível de complexidade que percorre a escolha por referenciais analíticos mais assertivos. Ozga (2000) não arrisca em propor um modelo rígido para a investigação de políticas educativas, no entanto chama a atenção para a adoção de princípios de estruturação da investigação que requeiram a

transparência em relação ao que será estudado, porque e como o será.

Em primeiro lugar, considerei que é possível e desejável procurar explicações sérias e transferíveis da política educativa e que estas podem estar a um nível de abstracção que proporcione generalizações e comparações, mas não estão tão afastadas das particularidades e conteúdo de qualquer política educacional que não possam ser consideradas relevantes. Também considerei que estas explicações devem ser expressas enquanto proposições sustentáveis que ligam as políticas educacionais às intenções e aos discursos da sociedade mais vasta. Isto implica identificar o que se deve estudar, clarificar a orientação do investigador em relação ao que se estuda e identificar a perspectiva a partir da qual a investigação é efectuada (p. 103).

Afirma a autora, ainda, que a investigação deveria considerar os modos como as condições locais e globais, incluindo o estado atual das políticas da educação, vêm moldando os problemas políticos em educação.

Semelhantes questionamentos e preocupações também foram pontuados por Azevedo (2004), quando a autora revela que a intensificação do debate acerca das políticas educativas no Brasil, que vem sendo fomentado nestas duas ou três últimas décadas, é resultante dos desdobramentos de sérios problemas que envolvem a educação como prática social e, certamente da inadequação das recentes políticas públicas implementadas, o que vem agravando os níveis de desigualdade social. Este cenário perverso, segundo a autora, reflete sobremaneira nos processos de produção do conhecimento científico, o que tem implicado em contestações relativas aos referenciais metodológicos e paradigmas tradicionalmente utilizados, ao longo do século XX, no campo das Ciências Sociais e Humanas, o que inclui a educação.

Azevedo (2004) opta, no desenvolvimento de seu trabalho, por uma perspectiva teórico-crítica ao analisar o objeto “políticas educativas”, daí a necessidade de se fazer uso de uma postura objetiva nas práticas investigativas, campo este permeado por tensões, em especial pelo componente valorativo que assume ao comprometer-se, enquanto pesquisadora, com a luta pela construção de alternativas sociais significativas e emancipatórias. Para a autora, o enfrentamento desta tensão contribui para a busca de um equilíbrio entre a objetividade da pesquisa e a escolha de um nível analítico que intente possibilidades de transformação.

Assim, podemos nos livrar da constante tentação de nos deixar envolver na prática “das denúncias”, que pouco contribui para a construção de novos saberes comprometidos com a mudança substantiva da ordem. Essas considerações me parecem importantes porque a opacidade que cerca os novos processos sociais, decorrentes da reorganização do capitalismo em escala mundial, constitui o grande desafio para as Ciências Sociais e Humanas no sentido de melhor compreendê-los e de buscar alternativas para sua superação (AZEVEDO, 2004, p. 9).

Cabe ressaltar que a abordagem em política educacional comprometida com uma perspectiva crítica não está implicada, diretamente, na solução de problemas. O desenvolvimento da pesquisa sob um contexto crítico impõe ao investigador determinados procedimentos para se seguirem princípios éticos de investigação, apontando determinadas questões sobre o trabalho a ser desenvolvido e que se relacionam com a preocupação central relativa à intencionalidade da pesquisa (OZGA, 2000). Sendo assim, são extremamente pertinentes as contribuições de Azevedo (2004) no sentido de fomentar o debate acerca de escolhas de referenciais analíticos que possam contribuir para a busca de um novo foco para o campo investigativo.

Nesta perspectiva, as práticas investigativas de políticas públicas devem explorar se e em que medida tais políticas contribuem para a produção, o aumento e a reprodução de injustiças e desigualdades (OZGA, 2000). Além disso, segundo Ball (2009), a pesquisa crítica é inevitável quando se pretende compreender como o poder funciona e que isso, de toda forma, implica em questões ligadas à justiça social.

Para uma proposta analítica que visa apreender a dinâmica global de determinada política, Ball (2011) defende a utilização da abordagem da trajetória política, ou ciclo de política. Esta abordagem envolve a concepção de política como política em movimento. Envolve, ainda, seu processo de desenvolvimento, a produção do texto político e sua realização, inserida no contexto de influência, chegando até o campo da prática e seus efeitos.

A escolha pela utilização, portanto, da abordagem da trajetória política como eixo central do referencial analítico para a avaliação da política avaliativa brasileira dos anos 2000 e seus efeitos no âmbito da gestão municipal de ensino, voltada para o ensino fundamental I (do 1º ao 5º ano), questão primordial desenvolvida na tese original, pareceu ser uma opção que melhor atendeu aos objetivos desta pesquisa. Há riscos inevitáveis quando se faz escolhas categóricas de perspectivas e posicionamentos teóricos que visem balizar as investigações, visto que é importante considerar os limites de cada abordagem, embora Ozga (2000) enfatize que a escolha da perspectiva teórica seja essencial e necessária para toda investigação. No entanto, outras contribuições, na medida em que se fizeram pertinentes, foram incorporadas ensejando um melhor delineamento do trabalho.

Tomando, então, por empréstimo a perspectiva crítica, definida por Azevedo (2004) como alicerce de sua pesquisa, e as concepções defendidas por Ball na configuração de um quadro analítico capaz de apoiar a análise da política tal qual pretendemos, descreve-se na

sequencia em que consiste a abordagem do ciclo de políticas.

## **2- Abordagem do ciclo de políticas no desenvolvimento da pesquisa**

Em uma palestra proferida por Stephen Ball, em 2009, como também em Mainardes e Marcondes (2009)<sup>6</sup>, o autor reafirma seu posicionamento em relação a esta abordagem, tendo em vista que datam da década de 1990 suas primeiras considerações a esse respeito. Ball (2009) aponta que o mundo das políticas não é linear, é feito de ciclos de repetições, daí o que ele denomina de ‘ciclo das políticas’. O caráter multifacetário das políticas denota a impossibilidade de defini-las de forma contundente. É um campo de interesses, lutas, conflitos e significados. Para o autor, esta abordagem, considerada por ele um método e não uma teoria, é um instrumento utilizado para a compreensão da política em si, uma das formas de pesquisa-la.

Em Ball (2001) encontra-se a reafirmação de que, além da impossibilidade de defini-las, as políticas, em sua maioria, são frágeis, produtos de acordos, podendo ou não funcionar. As políticas são ressignificadas e aperfeiçoadas, inseridas em “complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática” (p. 102).

Mainardes (2006) e Mainardes et al. (2011), que analisam as perspectivas teórico-metodológicas com base no ciclo de políticas, apontam que Ball, ao considerar que as abordagens analíticas são dinâmicas e flexíveis, defende a ideia de ciclo de políticas que contempla diferentes facetas: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática, contextos estes inter-relacionados, não-lineares e sem dimensão temporal (MAINARDES, 2006).

No contexto de influência, as políticas públicas, em geral, são constituídas e os discursos de base são fomentados, configurando um campo de disputas na articulação desta influência. No processo de formulação de políticas nacionais são consideradas, também, as forças globais e internacionais, materializadas pela internacionalização de ideias e intenções provenientes, especialmente, de agências de financiamento e organismos internacionais (MAINARDES, 2006).

Há que se levar em conta, na análise do contexto das políticas, não somente

---

<sup>6</sup> Este trabalho refere-se ao artigo intitulado “Entrevista com Stephen Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional”, de 2009. Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.

aspectos contemporâneos, mas históricos.

A análise do contexto refere-se aos antecedentes e pressões que levaram à gestão de uma política específica. Isso inclui fatores econômicos, sociais e políticos que levaram a questão a ser incluída na agenda política. Há ainda as influências de grupos de pressão e de movimentos sociais. Além dos aspectos do contexto contemporâneo, a análise precisa considerar os antecedentes históricos da política, incluindo iniciativas já construídas (MAINARDES et al., 2011, p. 158).

O contexto de produção de textos refere-se aos textos políticos que, por sua vez, representam as políticas. Os textos políticos também são o resultado de disputas e acordos, produto de múltiplas influências e agendas, e que devem ser lidos considerando o tempo e o local em que foram produzidos. Englobam textos oficiais, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos etc (MAINARDES, 2006).

Nesse sentido, ao buscar uma possível convergência entre estes dois contextos (influência e produção de textos) ou “arenas” (BALL, 2004) em que as políticas são produzidas, desenvolveu-se, inicialmente, no trabalho original, como já observado, uma abordagem sobre as políticas de avaliação da educação no contexto das reformas educativas globais, encenadas após a década de 1950, apontando para as modificações do Estado nos encaminhamentos das políticas públicas neste período, e o protagonismo do mercado como elemento relevante no direcionamento das políticas avaliativas atuais. Além disso, abordou-se a lógica do mercado como pano de fundo das políticas avaliativas no cenário global, bem como o surgimento do conceito de *accountability*. Entendeu-se, também, como pertinente nesta seção, a contextualização destas políticas no âmbito das reformas administrativas do Estado no Brasil, que tem na década de 1990 o cenário em que se intensificam, dentre muitas outras questões, as mudanças relativas aos princípios de gestão da educação nas diferentes esferas administrativas. Indiscutivelmente, é sob este contexto que se constata a reconfiguração das políticas avaliativas para a educação básica pública.

Foi analisado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com seus aspectos conceituais, históricos e políticos, contextualizando a avaliação desde o âmbito do Plano Nacional de Educação até o próprio PDE. Abordou-se, especificamente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, como elemento central da política de avaliação do PDE, levantando aspectos da sua sustentabilidade enquanto indicador propositor de ações e políticas.

As etapas finais da pesquisa trataram da conceituação e análise da política de

avaliação em larga escala voltada para o ensino fundamental – séries iniciais<sup>7</sup>, aproximando-se da realidade do município de Araçatuba-SP. Nesta etapa foram destacados aspectos locais, como os efeitos de tal política na gestão da educação municipal e em escolas da rede de ensino, bem como o processo de produção de políticas no âmbito destes dois campos apontados. O Processo Diagnóstico, processo de avaliação interna da educação municipal, foi um destes efeitos. Vale destacar que a iniciativa, guardados seus limites e fragilidades, representou um avanço no que concerne aos encaminhamentos decorrentes dos resultados, quando se observa maior articulação entre as diferentes instâncias da gestão, a do sistema e a da escola. O Processo Diagnóstico, como uma política produzida no âmbito da gestão municipal, configurou-se como uma proposta indispensável para se cumprir com os propósitos da avaliação no contexto de uma rede de ensino.

Outros efeitos, o Programa Mais Educação e o PDE Escola, disponibilizados pelo governo federal, incidiram diretamente em duas escolas da rede, no entanto pouco contribuíram para mudanças significativas na dinâmica escolar. O processo de escolha das escolas contempladas deu-se a partir dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, fundamentalmente pela intenção oficial em se melhorar a qualidade do atendimento educativo e, conseqüentemente, o desempenho dos alunos. Concluiu-se, porém, que, pelas inconsistências apresentadas, os programas se esvaziam frente a um contexto desafiador em que as escolas estão mergulhadas.

No que tange aos elementos relativos à abordagem analítica, importa considerar que o contexto de produção de textos carrega uma relação simbiótica com o contexto de influência (MAINARDES, 2006), que permeia todo o processo de análise da política. A análise dos textos políticos, que representam as políticas, foi utilizada na tese como um relevante mecanismo deste referencial analítico, sem desconsiderar o contexto em que estas políticas estão inseridas. Nesse sentido, foram analisados textos oficiais relativos ao PDE, incluindo orientações, manuais de operação, decretos e termos de adesão entre a federação e o município, todos disponíveis nos portais do Ministério da Educação. Além destes, foram analisados, especificamente, os textos relacionados aos instrumentos de avaliação em larga escala para o ensino fundamental, do 1º ao 5º ano, incluindo as publicações oficiais disponíveis no site do Ministério da Educação e do INEP<sup>8</sup>, que informam, sobretudo, os resultados destas avaliações.

---

<sup>7</sup> O ensino fundamental I – séries iniciais refere-se às etapas do 1º ao 5º ano.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.

Na esfera municipal, utilizou-se documentos específicos da gestão da educação municipal, como orientações às escolas quanto aos processos de avaliação e atas de reuniões com gestores escolares, onde se registra todo o conteúdo desenvolvido ao longo das reuniões, incluindo os debates e discussões. Foi possível, também, ter acesso aos manuais e circulares produzidos pela gestão municipal, contendo os encaminhamentos às escolas referentes aos processos de avaliação, tanto os provenientes da instância federal como os processos de avaliação interna.

Importa lembrar que a análise documental se constituiu em relevante estratégia metodológica, usada “como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação” (BELLONI et al, 2001, p. 55). Importantes informações foram extraídas, também, do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC), ferramenta desenvolvida em ambiente virtual, disponibilizada pelo MEC aos municípios e às escolas, para que incluam os diagnósticos de cada escola, planos de ação e outras informações relativos aos programas federais que fazem uso. O acesso ao sistema foi realizado juntamente com a técnica da secretaria de educação, todas as vezes que se fizeram necessárias.

As informações específicas das escolas foram obtidas nas próprias unidades. Os documentos necessários foram disponibilizados pelas diretoras de escola, como atas de reuniões com professores e funcionários, orientações pedagógicas, circulares e comunicados aos pais, além de documentos relativos aos programas analisados (PDE Escola e Programa Mais Educação). Outras informações foram obtidas a partir do acesso ao SIMEC, juntamente com as gestoras.

O contexto da prática é o campo em que a política é interpretada, modelada e recriada. Ball (2009), em sua entrevista, afirma que a política é um texto e a prática é uma ação. Entende-se, a partir daí, que a prática também é política e cabe aos envolvidos, os atores, transformarem o texto em prática, o que configura, também, num contexto de lutas e interesses. Afirma, ainda, que esse processo de interpretação consiste em fazer a transposição da fantasia para a prática. Mainardes et al. (2011) reafirmam o que Ball (2009) revela em sua entrevista que outros dois contextos foram incorporados ao contexto da prática e ao contexto da influência: o dos resultados e efeitos, e o contexto da estratégia e ação política, respectivamente. O contexto da estratégia e ação política envolve “a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p. 175-191, out./dez. 2016).

55).

Ball (2009) afirma que o contexto da prática abrange o processo da tradução da política em ação e a efetivação da política na prática constitui-se o que o autor denomina de atuação. A partir desta ‘atuação’ é que são observados os resultados e efeitos da política. Para o desenvolvimento deste trabalho optou-se, no âmbito do contexto de resultados e efeitos, por uma adequação, ainda que apoiada nos pressupostos do autor. Buscou-se levantar os efeitos da política de avaliação de nível federal no campo da gestão da educação municipal e nas escolas, entendendo que a implantação do PDE, mais especificamente, a criação do IDEB, resultou em ações que incidiram, direta e indiretamente, na dinâmica da rede de ensino e das escolas.

Todas estas questões levantadas se fizeram necessárias no sentido de se buscar maior consolidação para a trajetória analítica que norteou o desenvolvimento deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In.: SILVA, L. H. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001.
- \_\_\_\_\_. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem estar. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Palestra: Ciclo de Políticas / Análise Política*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); 2009. Disponível em: <http://www.ustream.tv/recorded/2522493>. *Acessada em 07/04/2011*. [Esta conferência foi realizada por iniciativa de grupo de pesquisa do PROPED/EDU/UERJ e contou com a participação da IPTV Kaxinawá/PGECC/FEBF/UERJ para gravação, transmissão e edição].
- \_\_\_\_\_. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In.: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.) *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BELLONI, I. et al. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época, v. 75).
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007*: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em 13 jul. 2013.
- Revista Contemporânea: Revista Unitoledo: Arquitetura, Comunicação, Design e Educação, v. 01, n. 01, p. 175-191, out./dez. 2016.



- FARIA, C. A P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Sociais*. v. 20, n. 59, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em 8 jun 2013.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Cadernos IDESP*, São Paulo, n. 15, 1986. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewissue.php?id=5>. Acesso em 9 jun 2013.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas. vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- \_\_\_\_\_. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, Itajaí, vol. 9, n. 1, p. 4-16, jan/abr. 2009.
- MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In.: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.) *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*. Campinas, ano XXII, n. 77, dez, 2001.
- OZGA, J. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Coleção currículo, políticas e práticas. Porto: Porto Editora, 2000.
- VASCONCELOS, A. C. C. A. *Efeitos da política de avaliação do PDE no sistema municipal de ensino*. 2014. (Tese de Doutorado). Marília: UNESP.