

Pesquisa avaliativa em educação e mudanças nos modos de regulação dos sistemas educacionais:

Concepções e possibilidades de análise



Marisa Ribeiro Duarte/ UFMG

Pós-Doutora pela Université Catholique de Louvain. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Pesquisa avaliativa em educação e mudanças nos modos de regulação dos sistemas educacionais: concepções e possibilidades de análise

RESUMO

Este artigo objetiva analisar a construção discursiva acerca das políticas públicas destinadas à avaliação do sistema avaliativo educacional brasileiro. Inicialmente, propõe-se a fazer uma distinção entre o termo avaliação de programas educacionais e avaliação educacional *lato sensu*. A discussão realizada neste trabalho reflete sobre a formação de pesquisadores em avaliação de programas socioeducacionais para contrapor o que se considera um paradigma positivo da pesquisa avaliativa. Assim, pretende-se afirmar que a pesquisa avaliativa não deve ocorrer de fora para dentro, mas é um processo interventivo de dentro para fora, desde sua elaboração até sua atuação sob o projeto e programa socioeducacional.

Palavras-chave: Avaliação de Programas Educacionais; Políticas Públicas Educacionais; Pesquisa Avaliativa.

Evaluative research in education and changes in the means of regulations of educational system: concepts and possibilities of analysis

ABSTRACT

This paper aims to analyze the discourse construction regarding the public policies targeted to the evaluation of the Brazilian educational system. Firstly, we propose a distinction between the term evaluation of educational programs and *latusensu* educational evaluation. The discussion performed in this essay reflects upon the formation of researchers dealing with the evaluation of social educational programs in order to compare what is considered a positive paradigm of evaluation research. Therefore, we intend to affirm that evaluation research must not occur from the outside in, but is an intervention process from within, since its elaboration to the action under the Project and social educational program.

Key words: Evaluation of Educational programs; Educational Public Policies; Evaluation research.

Introdução

Este estudo se inicia com a análise da emergência e da expansão dos estudos sobre avaliação de programas educacionais nos últimos anos e sua distinção do termo avaliação educacional *lato sensu*. Para isso, descreve e critica o referencial que norteia um senso positivo sobre a avaliação de programas, suporte para a discussão das exigências de novos planos avaliativos que deem conta da centralidade política posta na atualidade para essa avaliação. Ao final, sintetiza a literatura proveniente da sociologia das regulações (MAROY, 2004) que trata das relações entre as transformações sociais em curso e a emergência de novos modos de regulação dos sistemas educacionais e, acrescentamos, de políticas públicas, nas quais a pesquisa avaliativa adquire centralidade.

O que aqui se propõe refletir é a discussão, para a formação de pesquisadores em avaliação de programas socioeducacionais, sobre a elaboração de planos metodológicos capazes de confrontar o que é considerado um paradigma positivo da pesquisa avaliativa. Este texto visa considerá-los também como formações discursivas¹ e intervenções produtoras de mudanças nos sujeitos e em territórios específicos. A manutenção do termo “intervenções” tem por objetivo assinalar que a pesquisa avaliativa não ocorre de fora para dentro, mas, desde sua elaboração, atua sob o projeto e programa socioeducacional.

1. Considerar a acepção do termo na concepção interdiscursiva, para qual uma formação apenas se mantém pelo interdiscurso. Este, por sua vez, é apreendido como espaço de relações e articulações contraditórias entre formações discursivas.

1. Avaliação educacional, avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Os estudos que se autorreconhecem como de avaliação educacional no Brasil, uma vez que utilizaram esse termo como um dos seus descritores ou palavra-chave, abrangem os mais diversificados campos de formação. Para a elaboração da pesquisa, foram selecionados 59 artigos constantes no portal de periódicos *SciELO BR* com esse termo de busca e verificou-se que, aproximadamente, 30% desses estudos referiam-se a pesquisas avaliativas sobre processos de formação profissional (avaliação de cursos a partir de dados fornecidos por egressos), 16% à avaliação de competências e habilidades profissionais, outros 16% abordavam a questão referente aos usos e efeitos de testes, provas e exames, 10% são estudos sobre fatores intervenientes no desempenho educacional, e o restante, somando 32%, se relacionavam a temas diversos, como a análise de práticas avaliativas escolares ou não, a modelagem estatística para avaliação, os sistemas nacionais de avaliação e o contexto de introdução ou expansão de procedimentos avaliativos.

Na área de Educação, estudos que se autodenominam como avaliativos de programas e projetos – seleção efetuada pelo termo “avaliação de programas” no mesmo portal e período – não foram encontrados, exceto duas pesquisas que, por sua vez, tratavam da avaliação de curso superior e de modelagem

avaliativa. O termo de busca “programas socioeducativos” identifica um estudo sobre programas de transferência de rendas para jovens. O detalhamento da busca utilizando-se o termo “avaliação de programas governamentais” expôs apenas um estudo sobre governo, em um texto eletrônico publicado no Brasil. O descritor pelo qual os estudos em avaliação de programas e projetos de intervenção socioeducacional se autorreconhecem é observado por meio da recorrência ao termo “políticas públicas”, no qual se opera com uma suposta distinção entre a análise de políticas públicas e a pesquisa avaliativa de políticas e programas governamentais.

São inúmeros os estudos que se reconhecem pelo termo de políticas públicas. Sob este descritor, são encontrados, aproximadamente, 400 artigos no *SciELO BR*, produzidos por pesquisadores das mais diversas áreas de conhecimento. A esse respeito sintetiza Souza:[...] política pública constitui um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2007, p. 69).

Nessa perspectiva, o termo “políticas públicas”, enquanto campo de conhecimento, abrange, por um lado, os estudos voltados para subsidiar o processo decisório e, por outro, os estudos para avaliação do mérito da ação governamental. A explicação para operar essa distinção entre a pesquisa avaliativa de programas e projetos socioeducacionais e a análise de políticas públicas foi detectada por Faria (2005), que, ao expor a emergência, nas duas últimas décadas do século XX, da avaliação de políticas no Brasil, atribuiu esta à difusão do chamado gerencialismo – *new publicmanagement* – no qual os avaliadores, mediante aferição de resultados, orientariam a realocação de recursos governamentais escassos². Nesse sentido, o objetivo de analisar e avaliar programas e projetos, ou seja, a forma como a avaliação é usualmente praticada, situa o conhecimento produzido sob o ângulo de sua capacidade maior ou menor de intervir na organização e funcionamento de um dado projeto, programa ou política socioeducacional.

2. Essa perspectiva acha-se exposta, também, no estudo bibliográfico efetuado pelo grupo de pesquisa (DUARTE et al, 2009, p. 24-31)

Entretanto, para esse autor (FARIA, 2005), preocupações encontradas na literatura de enfoque gerencialista, que advogam a avaliação para a reforma administrativa do Estado, acentuaram, também, questões políticas mais abrangentes como: a geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, seu potencial de empoderamento das comunidades menos privilegiadas e seu impacto sobre a questão do controle social do Estado. Para esse autor

o fato não é contraditório porque, esta literatura advoga um ideal regulativo que prescreve ao Estado um papel subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os estrangulamentos oriundos ou espelhados do mercado (FARIA, 2005, p.106).

Nesse sentido, a perspectiva dos estudos em política pública, diversamente da pesquisa avaliativa de políticas, concentrar-se-ia em subsidiar os processos decisórios na compreensão sobre processos de formulação da agenda. Já a pesquisa avaliativa se concentraria na aferição dos resultados imediatos

e/ou efeitos de médio e longo prazo. No entanto, trata-se de uma distinção que muitos estudos avaliativos não explicitam:

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. (IPEA, 2009)

Esta edição de Políticas Sociais – acompanhamento e análise - tem como principal objetivo apresentar um balanço das ações do governo federal no ano de 2007, por meio do exame da implementação da política e dos programas setoriais, bem como da execução orçamentário-financeira dos órgãos competentes. (IPEA, 2008)

A publicação *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do Instituto Nacional de Economia Aplicada (IPEA), apresenta, desde o ano 2000, os resultados de estudos de monitoramento e avaliação das políticas sociais no país, embora não os denomine como pesquisa avaliativa. Uma vez que a autodeclaração da atividade realizada não é fundamental, o reconhecimento da articulação teórica e metodológica dos estudos publicados pelo IPEA permite demonstrar a superação de concepções mais restritivas da pesquisa avaliativa que

[...] utilizaron o tenían previsto utilizar los resultados de las evaluaciones principalmente para ajustar las líneas de trabajo determinadas, para ajustar los indicadores utilizados por el Programa para el monitoreo y la evaluación, para ajustar el modelo de gestión del Programa y en segundo lugar para ajustar los instrumentos para la identificación de los beneficiarios y la tipología de actividades financiables por el programa (ESCOLAR; DOMENCH, 2002).

Em contraposição, Faria (2005) apóia-se em Greene (1997) para destacar que a avaliação de políticas e programas governamentais compreende, também, uma adesão a valores com um ideal regulatório específico (relativo à racionalidade do processo decisório ou ao ativismo comunitário) que envolve, na contracorrente do pensamento dominante, *advocacy*. O autor considera, também, as possibilidades de uma vertente construtivista na qual a pesquisa avaliativa e os avaliadores atuam interpretando e reconstruindo os contextos (ESCOLAR; DOMENCH, 2002). Nessa perspectiva, o que está em jogo, além da formulação de planos avaliativos multidisciplinares, ou seja, planos capazes de contemplar o uso de múltiplas técnicas e procedimentos de investigação, é a atenção analítica a temas políticos e capacidade de expor narrativas alternativas. Desse modo, retomar-se-ia o tema da distinção e simbiose entre avaliação de programas governamentais e análise política em programas e projetos socioeducacionais.

2. Novas formas de sociabilidade e avaliação de projetos e programas socioeducacionais

A análise da centralidade política adquirida pelos processos avaliativos efetuada pelos estudos e pesquisas em educação no Brasil é fortemente influenciada pela constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação

Básica (SAEB) e da educação superior (SINAES). Iniciados na década de 1990, esses sistemas avaliativos foram desenvolvidos em duas gestões governamentais, com duração de oito anos – Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva – e elevada capacidade de intervenção sobre a realidade socioeconômica do país.

A construção teórico-metodológica constante em muitos dos estudos e pesquisas avaliativas desenvolvidos nessa área abrange a defesa da importância relativa da constituição e disseminação das avaliações sistêmicas por suas potencialidades na condução do processo decisório em busca de maior qualidade educacional, aferida pelo rendimento do aluno em testes padronizados. Sob a inspiração do *new public management*, toda uma linha de pesquisa sobre “escola eficaz” impulsionou análises sobre fatores intervenientes no desempenho educacional e indicadores objetivos de qualidade. A demonstração científica desses fatores passaria a orientar decisões dos gestores em educação, visto que os indicadores produzidos norteavam a formulação de programas e projetos com metas a serem atingidas mediante políticas com diversos graus de abrangência.

Em perspectiva diversa, resultados de estudos e pesquisas socioeducacionais divulgados no âmbito da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPEd) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) têm reiterado a função política estruturante das avaliações sistêmicas na reforma administrativa do estado brasileiro. Procura-se, nessa perspectiva, evidenciar que tais avaliações objetivam legitimar processos de transferência dos serviços públicos à iniciativa privada, mediante a retração da oferta estatal ou de subsídios financeiros ao mercado para a expansão do atendimento. Especialmente a partir da década de 1990 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, esses estudos focavam a influência das agências multilaterais nas decisões sobre políticas avaliativas em educação. Portanto, um argumento recorrente era a questão clássica de identificação das forças políticas e interesses políticos atuantes no processo decisório.

Entretanto, essas duas linhas de investigação têm em comum o pressuposto de que o processo decisório das políticas públicas em educação provém de *outputs* do sistema político. Estes, por sua vez, são processos decorrentes de pressões de grupos de interesses (aqueles que estão no poder, que detêm recursos de poder – conhecimentos incluídos - que são capazes de ação coletiva etc). As pesquisas em políticas públicas em educação focalizariam, desse modo, quais os atores, as informações e possíveis consequências na definição da agenda de políticas, projetos e programas educacionais, ou avaliariam quais fatores são intervenientes sobre resultados desejáveis.

Algumas perspectivas de análise consideram, também, que novas políticas públicas são apreendidas como decorrências mais diretas de processos de

reestruturação econômica capitalista e, nesse sentido, a pesquisa avaliativa é quase que desnecessária. Outras atribuem ao conhecimento proveniente dos estudos avaliativos a capacidade de orientar racionalmente o processo decisório. De qualquer modo, a pesquisa na área das políticas públicas em educação atuaria como razão capaz de mostrar as decisões centrais e seus efeitos, bem como a pesquisa avaliativa como subsidiária na aferição de desvios ou de resultados obtidos.

3. Avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Os projetos, programas e políticas socioeducacionais podem ser, classicamente e para fins analíticos, subdivididos em três circunstâncias distintas à semelhança do ciclo das políticas, a saber: um momento de formulação, onde diferentes atores participam, de modo desigual, da elaboração do “desenho” de um modelo da intervenção, e um de implementação³, onde diversidade e desigualdade existentes nos territórios de intervenção repercutem sobre a formulação inicial. Mediados pela reflexividade presente na cadeia de implementadores, a resolução de desafios, postos pelas singularidades locais ou por situações-problemas, reconstruiria uma proposta inicial do projeto ou programa. Finalmente, um terceiro momento onde os resultados e efeitos, previstos ou não, são explicitados de modo desigual aos diferentes públicos leitores em seu entorno.

Dessa forma, os planos metodológicos mais usuais da avaliação de projetos e programas governamentais contemplam o estudo inicial das vertentes teórico-práticas e dos atores que influenciam a construção dos desenhos de intervenção. Esse é um passo subsequente à coleta de dados sobre fatores intervenientes para o estudo das aproximações e distanciamentos entre a formulação e a implementação dos programas. Além disso, realizam um estudo avaliativo dos resultados produzidos no curto, médio e longo prazo. Desse modo, os planos metodológicos replicam uma concepção linear de desenvolvimento das políticas no decorrer da coleta de informações e análise da empiria.

A esse respeito, Bowe, Ball e Gold (1994), ao criticar modelos racionais lineares sobre o processo de tais políticas, propuseram sua apreensão mediante um ciclo contínuo constituído por três contextos interrelacionados (posteriormente cinco), onde ocorrem disputas e embates entre múltiplos atores: o contexto da influência, da produção e da prática. (MAINARDES, 2006). Para esses autores, os dois primeiros momentos acham-se relacionados, na medida em que a produção de um texto político é resultante da disputa pelo controle das representações da política. Já no contexto da prática, destaca-se o papel ativo de (re)interpretação e (re)criação de uma dada política pelos seus implementadores⁴ e, acrescentamos, seu público alvo (leitores modelados de práticas discursivas). Em obra posterior, Ball (1994) adicionou, ainda, o contexto dos efeitos gerados e

3. A imagem do jogo de futebol, com momentos diferenciados e interligados, é capaz de explicitar as influências não só sobre o resultado, mas sobre a própria maneira de jogar e a apreensão do conjunto do jogo e suas circunstâncias diferenciadas.

4. Esses implementadores são denominados por Bowe, Ball e Gold (1992) como profissionais que atuam no contexto da prática (apud MAINARDES, 2006, p. 53)

o da estratégia política. Para a primeira circunstância, caberia analisar impactos e interações sobre o ambiente social em que ela se estende e, para a segunda, apreender alternativas estratégicas capazes de repensar e redimensionar ou rejeitar políticas (MAINARDES, 2005).

Sem considerar, de modo rígido e estanque, a noção de ciclo das políticas, os diferentes contextos expostos por Bowe, Ball e Gold (1994) o reiteram, porém, enfatizando sua interdependência. Entretanto, esses autores analisam políticas públicas como formação e práticas discursivas. Bowe e outros (1994, apud MAINARDES, 2005) partem do pressuposto de que essas são portadoras, para além de resultados, efeitos e/ou impactos, de formas textuais, de vocabulários e de enunciados produtores de "interdiscurso" (MAINGUE-NEAU, 2008. p.287). O pesquisador avaliador objetivaria por em evidência e interpretá-lo para subtrair as ilusões por ele produzidas. Nessa perspectiva, a análise política da avaliação retira a pesquisa avaliativa de uma pretensa adstrição a protocolos de explicação positiva da(s) intervenção(ões) efetuada(s).

Por outro lado, a ação avaliativa refere-se às práticas discursivas (MAINGUE-NEAU, 1984) e aos modos institucionalizados pelos quais os atores envolvidos circunscrevem determinadas questões. Trata-se, portanto, de um desafio teórico-metodológico de construção de um plano de investigação capaz de desvelar o que já se achava construído nas circunstâncias de formulação do projeto ou programa e de como esses pressupostos intervêm sobre aqueles. Outro aspecto a ser considerado nos planos de avaliação é a reconstrução dos fluxos e interdependências das ações efetuadas por um dado projeto, programa ou política. Nessa concepção, a pesquisa avaliativa tem por objetivo uma meta-análise, ou seja, busca revelar relações entre a conceptualização, o desenho, a condução, as interpretações, os resultados e os efeitos.⁵

5. Pode-se considerar aproximações entre essa concepção e o que advoga Minayo (2005) sobre o conceito de mudança no delineamento da pesquisa avaliativa.

Em contrapartida, o ideário gerencialista de avaliação de políticas e projetos socioeducacionais passou a enfatizar o terceiro momento avaliativo, compreendido como de coleta de informações, que deveriam fundamentar a avaliação de mérito da intervenção efetuada e, nesse sentido, atuar como argumento legitimador, ou não, das decisões iniciais e daquelas efetuadas no decorrer da implementação do programa. A produção de dados, a mais precisa possível,⁶ constitui a rede de relações entre formuladores (muitas vezes gestores dos programas) e pesquisadores-avaliadores. O plano de avaliação é constituído, assim, por um conjunto de instrumentos que se aplicam ao programa governamental de modo a subsidiar o terceiro momento do ciclo das políticas e o julgamento dos resultados. Este teria por meta aferir o desempenho, produzindo efeitos de *accountability* sobre os gestores de um determinado programa.

6. No entanto, é necessário notar que dados descritivos requerem sempre a mediação de sua conceituação, das classificações operacionais e das decisões a serem tomadas.

Na ciência política, costuma-se distinguir três abordagens, de acordo com o problema de investigação levantado. [...]E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste

na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução dos problemas específicos.[...]Na fase da avaliação de políticas e da correção da ação apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou a suspensão ou ao fim do ciclo, ou caso contrário, à iniciação de um novo ciclo [...] Com isso, a avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. (FREY, 2000, p.229)

Essa associação direta da pesquisa avaliativa à análise de efeitos é relativizada com a introdução da noção polissêmica de “monitoramento” nos planos mais usuais de avaliação de projetos e programas. O monitoramento pretende a coleta de informações no fluxo de sua implementação, antes que os primeiros resultados estejam disponíveis. A produção dessas informações tem por critério orientador, na maioria dos casos concretos, seu uso pelos gestores do programa com a finalidade de subsidiar correções no decorrer de seu desenvolvimento. Entre “avaliadores” e “gestores”, constituiu-se como pressuposto que os atores sociais responsáveis pela implementação desconhecem, por impossibilidade de acesso aos dados gerais descritivos do programa, quais as ações adequadas para interagir com soluções decorrentes do campo de implementação e os princípios gerais que orientam determinado programa de intervenção social. Nesse sentido, o monitoramento é traduzido, muitas vezes, por meio da expressão linguística “supervisionar a implantação” do programa.

Pressuposto diverso seria o de considerar que soluções “ótimas”,⁷ para o monitoramento da implementação de um programa ou projeto socioeducativo, podem ser encontradas mediante o reconhecimento de sua subordinação a múltiplas relações de interação social. Dito de outro modo, por soluções “ótimas” considera-se a adequada interação entre a efetivação dos princípios político-sociais que orientaram a formulação de um “desenho de intervenção” e as demandas provenientes do território sob a qual ele se encerra. Esse nível de adequação, por sua vez, pressupõe certa abertura no modelo de intervenção para outras ações, não esperadas inicialmente, ou mesmo para substituições, restringindo o caráter prescritivo do desenho inicial.

A essa concepção, acha-se subjacente a ideia de que a implementação de um projeto, programa ou política constitui um complexo jogo de negociações e ações de vários atores pelos quais as normas, injunções e constrangimentos do desenho proposto são (re)ajustadas territorialmente, muitas vezes de modo não intencional. A implementação pode ser definida como um processo de coordenação situada na ação dos atores, fato que resulta no confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades, em uma perspectiva vertical entre gestores/implementadores/público-alvo ou em uma perspectiva horizontal entre os atores situados terri-

7. Quantidade ou estado que se considera o mais favorável em relação a um determinado critério.

torialmente. Sob esses pressupostos, o plano da pesquisa avaliativa contemplaria o tratamento simultâneo das diversas temporalidades decorrentes da noção de ciclo de políticas.

4. Opções teórico-metodológicas de avaliação de programas e projetos socioeducacionais

Fairclough (2001) sistematiza três aspectos dos efeitos construtivos do discurso que podem contribuir para a elaboração de planos metodológicos de avaliação de programas socioeducacionais:⁸ o discurso contribui para a construção de “identidades sociais”, para construir as relações sociais entre as pessoas e para a construção de sistemas de conhecimentos e crenças. Desse modo, projetos e programas socioeducacionais, enquanto formações discursivas, produzem identidades, ou seja, resultam em modos de transação individuais ou coletivas que implicam em reconhecimentos condicionantes de lugares e relações sociais (DUBAR, 2005). Programas e projetos são, também, intervenções relacionais e, desse modo, atos capazes de demarcar rupturas ou reproduções nas relações entre os participantes e destes com seus contextos. Por último, selecionam e/ou privilegiam significados e, assim, reconfiguram relações de poder (verticais e horizontais).

Esses pressupostos trazem para os planos de avaliação de projetos e programas questões relativas aos seus contextos de produção (MAINARDES, 2006, p. 66) e, também, perspectivas de investigação sobre processos de formação de outras e novas subjetividades coletivas (DOMINGUES, 2004). Que relações um dado projeto ou programa articulam? Que atos de inovação favorecem ou constroem? Essas questões abarcam um desvelamento dos tipos de formações humanas pretendidas para além de possíveis déficits a serem compensados e permitem aferir efeitos de médio e longo prazo das intervenções efetuadas. Investigar atos de resistência, considerados classicamente como desvios, enquanto processos de empoderamento de uma população específica em um dado território, contribuiria para a análise do mérito dos resultados desejáveis. Permitiria à pesquisa avaliativa explicitar potencialidades de rupturas ou reprodução das relações instituídas. E, finalmente, desvelaria ideias e significados interditos, expressivos no reconhecimento de mudanças nas relações de poder.

O que esse plano genérico da pesquisa avaliativa coloca em discussão é o seu estatuto clássico:

Políticas públicas depois de desenhadas e formuladas se desdobram em planos, programas e projetos, bases de dados ou sistemas de informação e grupos de pesquisa. Quando postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2007, p. 70).

8. Sobre isso, ver Cardoso (2010).

Posto isso, o que se infere é que a pesquisa avaliativa distinguir-se-ia pelo estudo *ex post* e a análise de políticas públicas estaria focada nos processos *ex ante* do(s) ator(es) – dentre esses governos – em ação. Em ambas, o foco analítico estaria concentrado na atuação dos gestores ou dos governantes na organização e condução da questão socioeducacional.

Essa superação de perspectiva envolve, por sua vez, uma reconceituação do termo “políticas públicas” para além dos governos em ação. Lascoumes e Galés (2007, p.15) consideram que, na atualidade, perspectivas mais “estadocêntricas” das políticas públicas têm-se esvanecido a favor de uma sociologia política da ação pública. Desse ponto de vista, o olhar de investigação volta-se para a diversidade de atores, bem como de suas formas de interação e mobilização, especialmente para os processos de regulação social e política. Essa concepção, por sua vez, condicionaria a formulação de planos avaliativos.

5. A sociologia das regulações e a pesquisa avaliativa

Estudos em políticas públicas produzidos na área da Educação têm negligenciado efeitos sobre políticas socioeducacionais das transformações societárias ocorridas nos últimos anos, especialmente no que se refere à democratização e complexificação dos sistemas decisórios, às alterações nos padrões de relacionamento social, à introdução de novas tecnologias da informação e comunicação e à urbanização da vida cotidiana, dentre outras. O que não está, ainda, em discussão são os novos padrões de interação emergentes entre atores sociais e autoridades públicas.⁹

Rosanvallon (2008) fundamenta sua análise sobre os *déficits* dos regimes democráticos contemporâneos na passagem de uma economia e sociedade da generalidade de matriz taylorista-fordista para uma sociedade da singularidade, expressa nas lutas e movimentos sociais por reconhecimentos identitários. Esse autor também fundamenta tal análise nos estudos que evidenciam os processos de reestruturação capitalista com base na produção flexível. Com o conceito de sociedade da singularidade, Rosanvallon (2008) procura dar conta de um conjunto de mutações, tanto da ordem do consumo, quanto da produção ou da organização das relações sociais. Para esse pesquisador, apresenta-se como consequência fundamental dessas transformações o fato de que: “l'exercice des droits devient dissociable d'une appréciation des comportements”¹⁰(ROSANVALLON, 2008, p. 110).

Ainda no esteio da leitura de Rosavallon (2008), entendemos que o desenvolvimento de uma sociedade da particularidade tem por consequência principal estabelecer um lugar crucial para um terceiro ator (*intervenants*), isto é, os avaliadores que passam a exercer um papel fundamental na vida dos indivíduos. Esses introduzem, por um lado, uma forte demanda por imparcialidade, e redesenham, por outro, em profundidade, o horizonte das ex-

9. Se nos surpreendemos com os movimentos sociais nos países árabes em torno da democracia, a reflexão sobre as reivindicações pela reinvenção dos sistemas políticos nas chamadas “democracias maduras” merece especial atenção dos pesquisadores em políticas públicas e educação.

10. O exercício dos direitos é inseparável de uma avaliação da conduta.

pectativas sociais e políticas. Nesse sentido, a centralidade adquirida pelas avaliações sistêmicas no desenvolvimento de projetos, programas e políticas educativas tem possibilitado comparações cada vez mais individualizadas entre as expectativas e os horizontes de efetivação do direito à educação básica. Entretanto, essa centralidade política traz consigo a emergência, tanto no interior das unidades escolares, quanto na gestão dos sistemas educacionais, da chamada regulação por desempenho (MAROY, 2008) e, com isso, a instauração, entre os diversos atores presentes nas escolas, de uma lógica de ação competitiva.

A esse respeito, alerta também Ball (2006) sobre as duas mais importantes categorias de mudança na contemporaneidade. Uma dessas mudanças se refere ao modo de regulação que toma a forma de mercado e competição e é nesse modo que as relações de contratualidade (pelo Estado e por várias instituições) e formas diversas de mercantilização constituem os elementos-chave desse projeto. Para esse autor, quando não há um senso de composição inter-relacionado, é difícil capturar ou transmitir, como uma concepção, a multifacetada natureza da mudança. O outro aspecto da reestruturação é a formação de novas subjetividades “profissionais”. Não se trata, simplesmente, de propor que o que nós fazemos mudou. A questão que se pode inferir, segundo a reflexão desse autor, é que quem nós somos e as possibilidades para quem nós deveríamos nos tornar também mudaram.

Ao tratar da regulação de sistemas educacionais, Maroy (2008, p.575) destaca que diversas pesquisas têm enfatizado a emergência de um novo modo de regulação¹¹ fundado no crescimento da avaliação.¹² Esse modelo visaria melhorar a qualidade do sistema educacional pela promoção da avaliação e contratualização das escolas. Ao invés de serem submetidos somente à obrigação de meios e à conformidade de procedimentos, os profissionais dos estabelecimentos de ensino são incitados a melhorar a qualidade da educação pela obrigação que têm de submeter suas práticas a uma avaliação externa ou interna de seus resultados e de seus modos de funcionamento. Para esse autor, o modo de regulação por desempenho ou por resultados dos sistemas educacionais tem por suporte a expansão da atividade avaliativa e a contratualização com as escolas: a esses fundamentos acrescenta-se a gestão por projetos.

Tanto Ball (2006) quanto Maroy (2008) consideram que o conceito de modo de regulação permite articular um conjunto de medidas e reformas educacionais adotadas nos mais diferentes países, sem que se tenha por pressuposto um ponto decisório central. Maroy (2008) é enfático ao conceituar o termo regulação mais precisamente como um jogo e como resultante de uma multiplicidade de ações em um campo de ação estabelecido. Nessa perspectiva, as mudanças no modo de regulação não são decorrentes apenas da ação estatal, de seus agentes políticos ou de sua burocracia, mas da emergência

11. Nessa perspectiva o conceito de regulação refere-se às maneiras de articular e coordenar a ação entre diferentes atores, distinguindo das concepções que o consideram como controle de mercado ou estruturas societárias (cf. MAROY, 2008).

12. Esse autor distingue, na atualidade, a hibridização de três modos de regulação dos sistemas educacionais: a de matriz burocrático-profissional, a regulação por desempenho e a regulação por “quase-mercado” (cf. MAROY, 2008). Este estudo concentra-se na análise da regulação por desempenho, considerada como orientadora da modernização gerencial do Estado brasileiro.

de novas formas de sociabilidade, ou seja, de articulação e coordenação das ações entre diversos atores.

No caso brasileiro, a predominância da regulação por desempenho, no processo do que Dale (2004) já denominava como “modernização conservadora” dos sistemas educacionais, tem-se fortalecido mediante a construção de indicadores que permitem comparações de resultados no âmbito de cada escola. Medidas mais atuais das políticas educacionais no país projetam mecanismos capazes de tensionar esse novo modo de regulação com a tradição clientelista. O documento do Plano de Desenvolvimento da Educação divulgado em 2007 pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2007, p.22) justifica ser a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) uma tentativa de substituição de políticas de matriz clientelista (baseada em critérios subjetivos) por outras consideradas como mais objetivas, com fundamento nos resultados encontrados. O índice contribuiria para a focalização de ações nos territórios com resultados mais baixos, deslocando os processos decisórios fundados na clientela.

Desse modo, os resultados das pesquisas avaliativas sobre o desempenho educacional passariam a orientar a transferência de recursos da União para os demais sistemas de ensino no país.¹³ Estariam em causa os dispositivos e articulações que configuram legitimidade do modelo clientelista? Esta resposta não pode ser verificada apenas pela análise das ações da União. Ou como aponta Maroy (2008), temos um efeito combinatório, de hibridização, com a coexistência de dois modos de regulação. Caso isso seja verdadeiro, cabe à pesquisa avaliativa de políticas, projetos e programas governamentais distinguir que relações entre sujeitos sociais são articuladas e coordenadas por qual modo de regulação. E, desse modo, compreender onde e como se formam subjetividades coletivas diferenciadas.

Para a sociologia das regulações, a avaliação de projetos e programas em educação envolve, de início, uma investigação sobre o reconhecimento dos limites de uma intervenção dada. Sua análise parte do pressuposto de que possíveis resistências dos atores envolvidos são decorrentes, para além da contraposição de interesses, de outras lógicas possíveis de ação e de relativa autonomia política. Importa, nesse sentido, desvelar as múltiplas facetas das políticas em ação, para além dos processos decisórios, especialmente os múltiplos pressupostos, que orientam as negociações e compromissos entre os atores envolvidos. A complexidade e imprevisibilidade acham-se também presentes para a elaboração dos planos de avaliação.

Rosanvallon (2008) enfatiza que a avaliação se acha, também, subordinada às mudanças no modo de regulação entre Estado e sociedade, onde mecanismos de acessibilidade, abertura e receptividade ao outro pressupõem maior facilidade de interpelação, certa imediatividade inter-relacional e afrouxamento dos

13. O sistema educacional brasileiro é constituído por três entes (União, estados subnacionais e municípios) com prerrogativas de autonomia político-administrativa e recursos tributários próprios.

formalismos procedimentais. A proximidade com os *locus* de poder, requerida pela democracia, relaciona-se com a sua capacidade de delegar prerrogativas, aceitar e discutir as críticas a ele encaminhadas e estabelecer mecanismos mais diretos de relações com os cidadãos. Entendem-se, nessa perspectiva, as possibilidades de descentramento democrático como antípodas às concepções mais nomocráticas. Porém, é nesse novo contexto que proposições avaliativas de cunho gerencialista adquiriram fôlego, de um lado pela possibilidade de gestão mais autônoma de projetos, desde que se atinja os resultados preestabelecidos e, por outro lado, pela promoção de *accountability*, especialmente aqueles que são próprios dos agentes políticos.

Sob este ponto de vista, a pesquisa de avaliação de projetos, especialmente os governamentais, e dos programas e políticas desenvolvidos por atores externos, pode ou não constituir-se em um dos dispositivos capazes de alimentar uma “democracia de interação” (ROSANVALON, 2008). Trata-se de aproximar planejamento e execução, gestores e implementadores, possíveis avaliadores e público alvo. Para isso, a construção de espaços e procedimentos de interação entre atores sociais diversos que, dentre tantos, interagem mediados por projetos, programas ou políticas, expõe, além das escolhas entre opções concorrentes, grupos com forte capacidade de mobilização em relação àqueles capazes de redefinir ações coletivas e novas formas de sociabilidade. Essa interação permite, também, uma atividade de justificação e/ou crítica mais permanente das intervenções efetuadas. Se aproximarmos o conceito de políticas públicas ao de ação pública, a avaliação constitui-se como mais um dos atores nelas participantes.

Sob essas concepções, a construção de planos de pesquisa avaliativa aproxima-se da elaboração de atos de possibilidade de novos dispositivos regulativos – articulação e coordenação de ações – onde o julgamento “profissional” de avaliadores subordina-se ao reconhecimento da diversidade constitutiva dos atores presentes. Finalmente, cabe esclarecer que a pesquisa avaliativa de projetos, programas e política socioeducacionais não é um substituto da ação coletiva dos agentes, mas com eles estabelece relações de conflito e de governança. Projetos e programas socioeducacionais mobilizam atores em torno de proposições de políticas públicas e essa interação com a pesquisa avaliativa contextualizada pode por em questão o atendimento a grupos de interesse ou a sua instrumentalização como recurso de poder capaz de silenciar adversários. Mas essa questão nos remete para a análise de quem são os avaliadores.

REFERÊNCIAS

BALL, S. *Education reform: a critical and post-structural aproch*. London: Open University Press, 1994.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.10-32, 2006,.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: cases studies in policy sociology*. London: Open University Press, 1994.

BRASIL, Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2010.

CARDOSO, M. E. *Discursos e identidades: a emergência do termo trabalhadores em educação*. Dissertação (Mestrado em Educação).Faculdade de Educação,Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? In: *Educ. Soc.* Campinas, v. 25, n.87, p.423-460, maio/ago. 2004.

DOMINGUES, J. M. *Ensaios de sociologia*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

DUARTE, M. R. T. et al. *Palavras de jovens sobre o ProJovem: estudos com egressos e a formação de pesquisadores em programas educacionais*. Belo Horizonte: Escritório de História, 2009.

DUBAR, C. *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESCOLAR, C.; DOMENCH, P. Los proyectos y programas sociales y la evaluación : reflexiones en torno a una experiência. In:*Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n.05. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 28 ago. 2010.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: UNB, 2001.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FREY, K. z In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GREENE, J. C. Evaluation as advocacy. In: *Evaluationpractice*, v. 18, nº01, 1997. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2008.

IPEA/BRASIL. *Políticas Sociais* - acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 25 dez. 2010.

IPEA/BRASIL. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* - Vinte Anos da Constituição Federal – Introdução, n. 17, 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 20 mar. 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: *Educ. Soc.* v. 27, n.94, p. 47-69, 2006.

MAINGUENEAU, D. Interdiscurso. In : CHARAUDEAU, P. ; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

MAROY, C. *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires en Europe*. Paris: PUF, 2004.

_____; Régulation des systèmes éducatifs. In: VAN ZANTEN, As. *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: PUF, 2008. p.575-578

MINAYO, C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para a avaliação de programas. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, SG; SOUZA, E. R. (Org). *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagens de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

ROSANVALLON, P. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Éditions Du Seuil, 2008.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHAMAN, G. (Org). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.