

Abordaje del Ciclo de Políticas y sus Contribuciones para Analizar la Política de Evaluación en Larga Escala¹

Almir Paulo dos Santos*

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar las contribuciones del Ciclo de Políticas, como método de análisis de políticas educacionales, situadas dentro del contexto de la política de evaluación a larga escala, a partir de las leyes de creación de los sistemas municipales de enseñanza, como el caso de dos municipios con diferentes IDEB – Índice de Desarrollo de la Educación Básica - en Santa Catarina, Brasil, identificando las dificultades e implicaciones que las evaluaciones originaron en la educación municipal. El ciclo de Políticas es un método de análisis de políticas, formulado por los sociólogos Stephen Ball y Richard Bowe, utilizado en distintos contextos, como marco referencial teórico-analítico para el estudio de las políticas educacionales. A partir del Ciclo de Políticas, se observó que las evaluaciones a larga escala están presentes en el contexto del currículo escolar, pero aún existen muchas dificultades para conducir el proceso evaluativo a partir de las prácticas escolares. Es necesario articular las políticas de educación municipal con sus unidades escolares para que puedan conducir el proceso evaluativo, de manera eficaz, focalizando la calidad en la educación.

Palabras clave: Ciclo de Políticas. Evaluación a larga escala. Escuela.

1 Introducción

Este artículo les propone a las políticas educacionales utilizar el Ciclo de Políticas de Stephen Ball, interpretado por Mainardes y Marcondes (2009), como método de análisis de políticas dentro del contexto de las políticas de evaluación a larga escala, a partir de

¹ Artículo presentado en las II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en política educativa – Relepe.

* Doctor en Educación, UNISINOS. Profesor del Departamento de Pedagogía UNICENTO/PR – Políticas Educacionales; E-mail: almirpaulo@yahoo.com.br.

las leyes de creaciones de los sistemas municipales de enseñanza, en dos municipios con distintos IDEB en la provincia de Santa Catarina - Brasil.

Queda claro que el foco usado para analizar las políticas influye en la formación del discurso de la política y en la interpretación activa que los profesionales que actúan en el contexto de las prácticas escolares hacen al relacionar los textos de la política con la práctica. Barreto (2008) afirma que la perspectiva del Ciclo de Políticas permite captar las formas por las cuales las políticas emergen, evolucionan y acaban, con el pasar del tiempo y a través del espacio, en su quehacer de atender a los distintos grupos y segmentos sociales. Las políticas en educación se mueven alrededor de procesos sociales complejos, enlazados con valores, opciones éticas y proyectos alternativos que mueven los espacios de la educación local.

Este texto presenta las contribuciones de abordaje del Ciclo de Políticas como método de análisis de políticas educacionales, identificando las dificultades e implicaciones que las evaluaciones trajeron para la educación municipal. Se presenta el abordaje del Ciclo de Políticas a partir de tres contextos: el de la influencia, el de la producción de los textos y el de la práctica, como camino metodológico, siguiendo con las contribuciones que el Ciclo de Políticas presenta para análisis de las políticas de evaluación a larga escala, dentro del contexto municipal. El foco de análisis de las políticas municipales comienza desde la formación del discurso de una política hasta el establecimiento de los sujetos en el contexto de la práctica. Se enfatizan los procesos micro políticos y las acciones de los profesionales que trabajan con las políticas.

El abordaje del Ciclo de Políticas como método de investigación en políticas educacionales, además de gestionar la investigación, originó algunos resultados y algunas observaciones para las políticas en la educación municipal. Uno de los aspectos que caracteriza la investigación es la participación de los profesionales de la educación en las prácticas pedagógicas, en la interpretación y reinterpretación de la legislación, así como en las acciones de gestión democrática a partir de la inclusión de la evaluación a larga escala en los municipios analizados. Durante el transcurso del texto, se presentarán los otros análisis, a partir del Ciclo de Políticas como método de análisis de políticas para la educación básica.

2 Ciclo de Políticas como método de análisis

El Ciclo de Políticas es un método de análisis de políticas, formulado por el sociólogo Stephen Ball y por algunos colaboradores (BALL; BOWE, 1992), y tiene el objetivo de comprender las políticas dentro del contexto de las micropolíticas. Para analizar y comprender el Ciclo de Políticas, como posibilidad metodológica, partimos de la interpretación de Mainardes y Marcondes (2009), así como del trabajo de Lopes (2002), sobre el Ciclo de Políticas de Stephen Ball.

Los abordajes desarrollados por estos autores nos permiten comprender y articular las políticas educacionales, como forma de entender los procesos políticos, desde su creación, donde las políticas se inician al contexto y son reinterpretadas, en la práctica. El Ciclo de Políticas focaliza la formación del discurso de una política, hasta el establecimiento de los sujetos en el contexto de la práctica, enfatizando los procesos micropolíticos y la acción de los profesionales que trabajan con las políticas, en el contexto de las prácticas.

Para Mainardes y Marcondes (2009), el abordaje del Ciclo de Políticas puede definirse, desde su naturaleza compleja y polémica de la política educacional, hasta los procesos micropolíticos. Las acciones de los profesionales, dentro del contexto de las prácticas educacionales, también corresponden a una articulación de los procesos macro y micropolíticos para análisis de políticas educacionales. Dicho análisis del Ciclo de políticas permite una comprensión de las políticas, desde su formulación al contexto de las prácticas, donde las políticas pueden reinterpretarse.

El análisis sobre el Ciclo de Políticas nos permite comprender la formulación y la reformulación de políticas más amplias, desde su actuación en un espacio micro, hasta su aplicación en un contexto macro, trayendo aspectos importantes superpuestos en cada contexto. De ese modo, se puede orientar la investigación de políticas educacionales desde el **contexto de la influencia** (discursos, organismos, sistemas), **de la producción de los textos políticos** legales, hasta el **contexto de la práctica** (evaluación a larga escala y los municipios), donde las políticas pueden ser reconstituidas. Generalmente las políticas no son aceptadas en su totalidad dentro del contexto de la práctica. Los actores suelen recrear las políticas, a partir de la organización de los sujetos que allí también hacen

política. Eso significa que “[...] hay una variedad de intenciones y disputas que influyen el proceso político”. (MAINARDES, 2006, p. 49).

Tal abordaje del Ciclo de Políticas fundamentado por Stephen Ball (2002) e interpretado por Mainardes y Marcondes (2009) orienta esta investigación, como método de análisis de políticas educacionales, promoviendo una fundamentación crítica y analítica, a partir de los tres contextos. El contexto de la influencia recae sobre las políticas educacionales a través del discurso. El foco que explicita tal fundamentación se respalda en los grupos de intereses que disputan para influir la definición de las finalidades de las políticas. Dicho contexto, el de la influencia, se refiere a las disputas y a las acometidas construidas en las diferentes escenas políticas. Allí es el lugar donde la elaboración de las políticas educacionales tiene su origen y los discursos políticos se construyen, a partir de grupos que disputan, definiendo y diagramando su influencia en los espacios de la educación. Mainardes (2006) declara que en el contexto de la influencia las políticas tienen su origen, de manera general, y los discursos políticos se construyen. Grupos de interés disputan para obtener la definición social de la educación como su significado.

Esa definición de políticas dentro del contexto de la influencia adquiere legitimidad bajo la forma de discursos políticos. Los discursos ejercen influencias en las escenas públicas de acción, relacionados con los medios de comunicación social y divulgados a través de ellos expresan los intereses de la clase reinante. Para Ball (2002), la diseminación de la influencia puede ser internalizada por la divulgación de la ideas, a través de las publicaciones en textos legales, libros y discursos, así como por organismos políticos, que postulan vinculación de recursos, como factor de influencia.

Ya el contexto de producción de texto mantiene interfaz con el contexto de la influencia. Dichos contextos se interrelacionan, pues los discursos se expresan en textos legales o políticos. Los textos políticos y legales se relacionan con los intereses del público en general, pero, ambos poseen sus intereses. Los textos vinculados al acceso a la población no siempre explicitan totalidad; a veces postulan ideas contradictorias o intencionales. Por eso, es importante subrayar que “[...] los textos necesitan leerse considerando el tiempo y el lugar específico de su producción” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Los textos producen un sentido, establecen modelos y ofrecen un análisis de ejecución de las políticas educacionales, pues se constituyen como intervención textual

que carga la expresión de limitaciones y posibilidades. El contexto de la producción de textos se caracteriza por documentos oficiales que representan la política, articulada a partir de un lenguaje del público en general. Los textos políticos, por lo tanto, representan la política. Esas representaciones pueden tener variadas formas: textos legales oficiales, pronunciamientos oficiales, videos etc. Así, políticas son intervenciones textuales, pero también conllevan limitaciones materiales y posibilidades. Las respuestas a dichos textos tienen consecuencias reales.

A partir de los contextos de la influencia y de la producción de los textos, tenemos un tercer contexto, el de la práctica, donde las políticas están sujetas a la interpretación y a la recreación. Los textos legales, por ejemplo, en las prácticas escolares, no siempre se aceptan en su totalidad. Sufren interferencias de los profesionales, contrayendo otros significados. Es decir, los profesionales de la educación tienen condiciones de ensanchamiento en sus debates y posicionamientos, constituyendo nuevas políticas, principalmente dirigidas a los intereses y a las necesidades de la propia escuela, formateando cambios significativos a la política original.

Los profesionales incluidos dentro de ese contexto actúan en la interpretación y la recreación de los textos, ofrecen significado y, a veces, comprenden de manera diferente el texto original. Pueden ser actantes en el proceso de interpretación y recreación de las políticas educacionales, interfiriendo en el proceso de establecimiento de las políticas. Es en esos espacios de debates y reflexiones que la política puede producir efectos y consecuencias, que se traducen en cambios expresivos de la política original y en el propio contexto, donde la política empezó, ampliando las necesidades e intereses subyacentes de las prácticas pedagógicas y de gestión, que se desarrollan en la escuela.

3 Organización metodológica a partir del Ciclo de Políticas

Por ser un método de análisis de las políticas educacionales, el Ciclo de Políticas se utiliza en este trabajo como un camino metodológico para analizar las políticas de evaluación a larga escala a partir de las leyes de sistema municipal de enseñanza de la provincia de Santa Catarina y en dos realidades de la educación municipal con diferentes IDEB. El foco para el análisis se centra en la inclusión del sistema nacional de evaluación a partir de los textos expresados de los sistemas municipales de enseñanza, para el contexto de la influencia y de

la producción legal y en entrevistas semiestructuradas en dos municipios con alto y bajo IDEB, identificando las prácticas de gestión que se desarrollaron a partir de la evaluación a larga escala. No se autorizó divulgar los municipios analizados.

El contexto de la influencia se articula con la investigación y los discursos para formatear las leyes de creación de los sistemas municipales de enseñanza. Ya el contexto de la producción legal se constituye a partir de las leyes de creación de los sistemas municipales de enseñanza en la provincia de Santa Catarina. El contexto de la práctica se articula en las entrevistas semiestructuradas en dos municipios, uno con índice bajo y el otro alto del IDEB, identificando las prácticas de gestión, las cuales se constituyeron a partir de las evaluaciones a larga escala implantadas en los municipios. Luego se observa que el análisis metodológico de políticas se vincula tanto con el macrocontexto, (evaluaciones a larga escala) como con el microcontexto (secretaría de educación municipal y escuela), donde las políticas pueden recrearse.

Para el análisis de las leyes de los sistemas municipales de educación, se organizó un banco de leyes que cuenta con 170 leyes, construyendo 58% de los 293 municipios de la provincia de Santa Catarina. Los documentos legales emanados de los sistemas municipales de enseñanza de Santa Catarina presentan, en su contenido, datos sobre la gestión democrática de la educación municipal, conectada al contexto pedagógico escolar. También abren condiciones para la reformulación en el contexto de la práctica, donde los profesionales de la educación ejercen influencias.

Se observan que se intercomunican varios contextos, desde la formulación de las leyes de los sistemas municipales de enseñanza y el propio texto legal, así como la aplicación y la recreación de las evaluaciones a larga escala, en el contexto de la Secretaría de Educación Municipal. Ball y Bowe (1992) afirman que el foco del análisis de políticas debería recaer en la formación del discurso de la política y en la interpretación activa hecha por los profesionales que actúan en el contexto de la práctica, para relacionar los textos de la política con la práctica. Barreto (2008) afirma que la perspectiva del Ciclo de Políticas permite captar las formas por las cuales las políticas emergen, evolucionan y acaban, a través del tiempo y de los espacios, atendiendo a los diferentes grupos y segmentos sociales, donde los intereses están contemplados.

Las políticas en educación se relacionan con procesos sociales complejos, donde se les acoplan valores, opciones éticas y proyectos alternativos, que agitan los espacios de la educación local. Los Ciclos de Política se intercomunican, no tienen una dimensión temporal o secuencial, y mucho menos etapas lineares. Cada uno de los contextos presenta escenas, lugares y grupos de interés, involucrando disputas y embates.

Así, a pesar de que cada contexto posee características específicas, ellos se relacionan y dialogan, componiendo un ciclo, en un movimiento dinámico e intenso de reflexiones, producciones y acciones. Shiroma, Campos y Garcia (2005) expresan que los textos de políticas son productos y productores de orientación política, pueden originar situaciones de cambios e innovaciones, a través de su difusión y promulgación. Lo que significa que, dentro de las escenas de las prácticas, están sujetos a la interpretación y a la recreación. Werle (2007) afirma que las políticas no son procesos formales, aquellos de cumplir reglas y normas, sino que ocurren por procesos diferentes, articulados en diversos niveles, instituciones, grupo y espacios que, en la práctica, son reelaborados, incluyendo modificaciones e interpretaciones. Las leyes de los sistemas municipales de enseñanza pueden ser interpretadas a partir de distintas instancias. La del poder central, formateando la legislación, como de intereses burocráticos y económicos y a partir de la participación de diversos liderazgos, tanto municipales, como escolares. De tal modo, la ley de sistema municipal de enseñanza, en contenido, puede tener un carácter burocrático o expresar los intereses de la sociedad en general, próxima de la realidad local, en el contexto de las prácticas reformuladas.

Ese abordaje permite destacar la naturaleza compleja de la construcción de las políticas educacionales. Son procesos micropolíticos interrelacionados con las acciones de profesionales que manejan las políticas a nivel local y sus espacios políticos. Es importante subrayar que el carácter metodológico de la investigación busca referenciales teórico-analíticos dinámicos y flexibles, articulados con el contexto de la influencia, de la producción de los textos y del contexto de la práctica.

Para Werle (2007), los textos legales son resultados de interacciones, disputas e intereses, que pueden modificarse, revisarse, suprimirse o ampliarse. Shiroma (2005) explica que su narrativa se caracteriza por el populismo, sentido común y apelo a la razón pública. Los textos representan la política, pero no son la política. Son textos oficiales, documentos políticos que, a veces, son interpretados, comprendidos, o mal interpretados. Lo que significa

que, aunque los autores formateen el texto, a partir de distintos intereses y grupos, ellos no controlan los significados que les serán atribuidos a sus textos, pues parte de ellos puede ser rechazada, excluida o, incluso, mal interpretada, dentro del contexto de la práctica.

Los textos de las leyes del sistema municipal de enseñanza pueden presentar o no, en su contenido, la inclusión del Sistema Nacional de Evaluación, explicitando prácticas de gestión democrática en el contexto escolar. El contexto de la producción de los textos tiene ese objetivo: ayudar metodológicamente en el análisis de las leyes del sistema municipal de enseñanza de Santa Catarina. Ya el contexto de la práctica ayuda en las entrevistas semiestructuradas en los dos municipios. Dichas entrevistas pretenden posibilitar la comprensión de la observación de los profesionales de Educación de las secretarías municipales, en la interpretación, reinterpretación, formulación y reformulación de políticas educacionales, a partir de las evaluaciones a larga escala en los municipios, construyendo o no prácticas de gestión democrática. A partir de la articulación metodológica del Ciclo de Políticas con los contextos de la investigación, quedan claras algunas contribuciones de la investigación.

El Ciclo de Políticas y sus contribuciones para analizar las políticas de evaluación a larga escala en el ámbito municipal

El abordaje del Ciclo de Políticas permite analizar los procesos micropolíticos, articulando las instancias del macro y de los micros sistemas educacionales, para el campo de las evaluaciones a larga escala, tensionando, sobre todo, los contextos, de las leyes de creación de los sistemas municipales de enseñanza y de los municipios con diferentes IDEB. Ball y Bowe (1992) contribuyen para el análisis, pues su interpretación del Ciclo de Políticas es continua y menos jerarquizada, llaman la atención para la interrelación entre los contextos, definiendo como escenas, lugares y grupos de interés, donde cada uno de ellos conlleva disputas y embates.

Bajo el contexto de las leyes de creación de los sistemas municipales de enseñanza, el análisis se ubica en un universo de 170 leyes de sistema municipal, de los 293 municipios de toda Santa Catarina - Brasil, lo que significa una proporción de 58% de los municipios analizados. Con esta cantidad, identificamos que hasta el año 2000, se crearon 88 leyes en el sistema municipal de enseñanza, lo que significa 30% de la legislación de

los municipios. Se observa que, a partir de la LDB/96 muchos municipios se entusiasmaron con el hecho de poder construir su propio sistema municipal de enseñanza en el estado, y conquistar la autonomía educacional local.

Destacamos que la LDB fue un elemento desencadenador, ya que a partir de ella los municipios crearon sus sistemas municipales de enseñanza y organizaron la Educación local. Después de su promulgación, varios municipios de Santa Catarina crearon su sistema municipal de enseñanza. La LDB/96 definió las competencias y las atribuciones de los entes federativos, así como estableció, claramente, la autonomía para que los municipios crearan su sistema de enseñanza (BRASIL, 1996).

En el mismo año de creación de la LDB/96, 12% de los municipios crearon sus sistemas municipales de enseñanza. Esos municipios se ubican en dos regiones específicas: la del Oeste de Santa Catarina y la del Valle del Itajaí. Son regiones bastante importantes dentro del desarrollo económico de Santa Catarina. El Oeste, por la agricultura y el valle del Itajaí, por ser una región portuaria (BRASIL, 1996)

Esos factores pueden haber impulsado a los municipios para crear sus leyes de sistema municipal de enseñanza, conjuntamente con el desarrollo de la economía local. Sarmiento (2005) afirma que una de las causas de la creación de leyes de sistema municipal de enseñanza es el aumento de acción de los municipios, en el sentido de garantizar recursos y espacios de participación, en la defensa de los intereses locales. Otro factor mencionado es el reconocimiento del municipio como ente jurídico, conquistando su autonomía para actuar en régimen de colaboración con el Estado y la administración Federal.

En 1998, 11% de los municipios crearon leyes de sistema municipal de enseñanza. Esas legislaciones se crearon en distintas regiones de la provincia de Santa Catarina, ya no más en regiones específicas. En 1999, 19% de los municipios crearon leyes de sistema municipal de enseñanza. Fue el año que tuvo mayor número de leyes sobre la creación de leyes de sistema municipal de enseñanza de Santa Catarina, también ubicadas en las diversas regiones del Estado. De 2000 a 2003 se crearon leyes de sistema municipal de enseñanza en 29% de los municipios. De 2004 a 2011, 28% de los municipios pasaron a tener leyes de sistema municipal de enseñanza.

Al observar esa cantidad de la legislación municipal en su contenido expresado, se identificó que las leyes no explicitan claramente orientaciones que puedan contribuir con la realidad educacional. Un ejemplo se encuentra en el artículo sobre la gestión democrática de la educación, como promoción del principio de la gestión democrática de la educación pública. La ley afirma la necesidad de gestión democrática, pero no explica cómo las secretarías de educación y las escuelas pueden conducir la educación para que, de hecho, se pueda articular ese modelo de gestión. Con la aprobación del Plan Nacional de Educación – PNE, con vigencia de diez años (2014 a 2024), se observa que los sistemas de enseñanza de las Provincias, del Distrito Federal y de los Municipios crearán mecanismos para alinear las metas entre los entes federados en el acompañamiento y consecución de las metas de este PNE y de los planes previstos. Los municipios deberán elaborar sus planes de educación en consonancia con la Ley de Directrices, metas y estrategias previstas en el PNE, “en el plazo de un año a partir de la publicación de esta Ley” (BRASIL, 2014). De forma directa los municipios pueden articular su educación a partir de sus necesidades locales en armonía con los entes federados. Así, es necesario que la ley de sistema municipal de enseñanza del municipio explicita en su contenido cómo va a realizarlo.

De tal universo de análisis de las leyes de sistema municipal de enseñanza, una de las dificultades encontradas y que responde a la problemática de la educación local, es que ninguna ley de creación de sistemas municipales de enseñanza aborda la inclusión del sistema nacional de evaluaciones a larga escala. Eso demuestra que las evaluaciones ocurren bajo el contexto de la educación municipal, desde 2005, por la inclusión de la Prueba Brasil, pero, la legislación no recogió en su contenido expresado, ni mucho menos propone algunas orientaciones pedagógicas o didácticas que puedan contribuir en las unidades escolares, en el sentido de posibilitar una reflexión sobre sus acciones pedagógicas y curriculares a partir de las evaluaciones.

Hemos observado que las evaluaciones a larga escala están presentes ya hace más de dos décadas en el contexto de las prácticas pedagógicas escolares, fomentando índices y estimulando en muchas realidades escolares la competitividad entre las escuelas. A partir del análisis de las leyes de sistema municipal de enseñanza de la provincia de Santa Catarina es posible evidenciar que las escuelas organizan su currículo y sus prácticas

pedagógicas a partir de su realidad, enfrentando las dificultades, que constantemente perduran. Hay una transferencia de responsabilidad de los resultados alcanzados en las evaluaciones para la escuela y el profesor, mientras que el sistema de enseñanza no se hace cargo de su responsabilidad jurídica legal. Sobre los municipios con diferentes IDEB, identificamos en el ámbito de las secretarías de educación que los mismos adoptan el Sistema Nacional de Evaluación, en búsqueda de poder constituir su IDEB. En el municipio con alto IDEB, el equipo de la Secretaría de Educación trabaja junto hace ocho años, lo que se demuestra ser esencial para realizar un buen trabajo de gestión. Ya en el municipio con bajo IDEB, el equipo de la Secretaría de Educación se formó con sus coordinadores hace sólo un año. Anteriormente, en ese municipio, sólo existía la Secretaría de Educación que conducía todas las funciones en su red de enseñanza, sin ningún asesor. Observamos que la organización administrativa en la Educación tuvo implicaciones fundamentales para que se obtuviera un mejor IDEB entre los municipios. Cuando el municipio con alto IDEB obtuvo el primer índice, los gestores de la secretaría construyeron acciones para mejorar su IDEB. Ya en el municipio con bajo IDEB, sin embargo, el equipo de la Secretaría de Educación, no estaba organizado, consecuentemente por años consecutivos los índices fueron bajos.

Fischer (2010) afirma que es imposible reflexionar sobre los procesos de aprendizaje, sin tocar en el tema de la evaluación. Aunque las evaluaciones a larga escala postulen un indicador cuantitativo, ellas reflexionan internamente, en el contexto del sistema de enseñanza municipal. El Índice alcanzado en el IDEB influye en las diversas instancias de la Educación, desde la gestión de la Secretaría de Educación hasta el aula y los profesionales involucrados.

El municipio con alto IDEB organizó un material, junto con los profesionales de Educación, que orienta la Educación en el municipio, de manera participativa, a partir de la educación local, pero la ley de sistema municipal de enseñanza del municipio y su contenido expresado no presenta ninguna orientación. El municipio con bajo IDEB también busca desarrollar prácticas de gestión con la participación de las otras Secretarías de Educación, pero todavía tiene muchas dificultades en su organización. Ese municipio de bajo IDEB tiene ley de sistema municipal de enseñanza, pero no consta en él ninguna referencia a las evaluaciones a larga escala.

Al analizar los municipios focalizando las evaluaciones a larga escala se identifica que el municipio con alto IDEB construye sus prácticas de gestión en conjunto con sus profesionales de Educación, mientras que el municipio con bajo IDEB permanece en el ámbito de las secretarías, y no involucra a la comunidad educacional. Cury (2007) expresa que la forma dialogal y participativa de la comunidad educacional favorece la posibilidad de la construcción de ciudadanos activos, participantes y comprometidos con la sociedad. Dicha participación potencializa pensar y repensar qué y cómo podría articularse la gestión a partir de las evaluaciones a larga escala, como elemento desencadenador o no de la calidad de enseñanza en la educación básica.

A partir del Ciclo de Políticas, con foco en la evaluación a larga escala, se identifica que la ley de creación de los sistemas municipales de enseñanza y la realidad educacional de los dos municipios investigados tienen dificultad para organizar la educación municipal. Las leyes de sistema municipal de enseñanza no expresan claramente las orientaciones necesarias para organizar la gestión educacional en el ámbito de la secretaría de educación municipal para con sus unidades escolares. Al mismo tiempo que las escuelas y secretarías de educación se sienten presionadas por el índice en el IDEB también ven que no consiguen aproximar sus prácticas de gestión. Lo que deja claro que la conducción de la gestión se realiza de manera individualizada, cada instancia pensando por su propia cuenta, lo que dificulta la calidad de la educación municipal. Precisamos pensar políticas de educación municipal que estimulen la participación colectiva de las diversas instancias, para el buen funcionamiento de la enseñanza - aprendizaje. Coutinho (1996) afirma que el movimiento revolucionario, contra el viejo orden burgués, no puede satisfacerse con las conquistas democráticas formales, sino presionar por una “revolución permanente”, hasta que se elimine la dominación de clases. Son claros los ideales neoliberales vigentes en la educación municipal, pero precisan romperse. Eso sólo ocurrirá si la educación se piensa y concretiza a partir de intereses colectivos, interrelacionando los procesos de gestión entre secretaría de educación, legislación y, principalmente, con las prácticas pedagógicas escolares.

Consideraciones Finales

El abordaje del Ciclo de Políticas, como método de análisis de políticas presentado por Stephen Ball y por colaboradores (BOWE; BALL, 1992) tuvo por objeto conducir las políticas de educación municipal, como escenarios, lugares y grupos de interés, incluyendo disputas y embates para el contexto de las influencias, de la producción de los textos y de la práctica. Se observa que los contextos de la investigación al mismo tiempo en que están imbricados, se alejan, dejando espacio para el análisis de las micropolíticas.

Al estudiar el contenido expresado de las leyes de sistema municipal de enseñanza, se identifica un carácter más democrático, cuando la comunidad educacional participa en la formulación de la legislación. Por otro lado, cuando el contenido de la ley de sistema municipal de enseñanza reproduce la legislación Federal, se observa que las orientaciones para la educación municipal no contempla la realidad pedagógica y educacional del municipio. La participación de la comunidad local en los espacios públicos es uno de los caminos fundamentales para conquistar la autonomía y democratización. Se reitera la importancia de la comunidad en la constitución y aplicación de la ley de sistema municipal de enseñanza, como en la reformulación cuando es necesario, con la perspectiva de mejorar la calidad de la educación municipal.

Otro tema olvidado entre las leyes de sistema municipal de enseñanza es la inclusión del sistema nacional de evaluación. Las evaluaciones ocurren en la educación municipal, ya hace más de dos décadas, originan indicadores de desempeño, competitividad entre las escuelas por un mejor índice y una dificultad de articulación de las secretarías municipales de educación para pensar estrategias de acciones prácticas con sus unidades escolares, a menudo, pasan a responsabilizar al profesional de educación por el índice bajo alcanzado. Es necesario invertir esa lógica coercitiva y para ello se puede aproximar la gestión entre la instancia de la secretaría municipal y sus unidades escolares, construir conjuntamente acciones democráticas que respondan a las necesidades de la educación local.

En los dos municipios analizados con índices opuestos se identifican distintas perspectivas de gestión a partir de las evaluaciones. En el municipio con bajo IDEB, los cambios constantes de los gestores de las secretarías de educación municipal dificultaron la organización de la gestión de enseñanza y como consecuencia no se pudo solidificar ninguna práctica de gestión y también se dificultó el aumento de índice en el IDEB. Ya en

el municipio con alto IDEB se observó que la gestión de la secretaría municipal de educación trabaja conjuntamente hace varios años, piensa estrategias de acciones junto con sus unidades escolares, lo que contribuye para aumentar el índice en el IDEB.

El método de análisis del Ciclo de Políticas mostró la dificultad que la educación básica municipal posee para organizar su enseñanza a partir de las evaluaciones a larga escala. Dichas evaluaciones llegan con gran intensidad al contexto de la educación escolar, presionan al profesional de educación a repensar sus prácticas pedagógicas, como interfiriendo en el currículo escolar. Se observan dificultades para comprender y usar los resultados de los test estandarizados de los profesionales de la educación, lo que señala la necesidad de trabajar en ese sentido para atender esa demanda, tanto por parte de escuelas como de las secretarías de educación.

Utilizar el Ciclo de Políticas como método de análisis de políticas tuvo el objetivo de ayudar en la reflexión de políticas educacionales dentro del contexto de la educación municipal. Se observó que no considerar la cultura escolar puede originar prácticas autoritarias de evaluación, escondiendo el real sentido y significado de las prácticas evaluativas. Considerar la evaluación en su complejidad es comprenderla como un proceso de diálogo continuo, poder reflexionar los datos recogidos para repensar las prácticas pedagógicas, escolares y de gestión. El desafío consiste en aproximar la gestión escolar con las secretarías de educación municipal para mejorar la calidad de la educación y también organizar la ley de sistema municipal de enseñanza, focalizar la atención en las necesidades provenientes de la enseñanza - aprendizaje del educando. Así, la evaluación a larga escala podrá ser un instrumento más que contribuye con ese proceso.

Referencias

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 15, n. 2, p. 03-23, 2002.

BALL, S.; BOWE, R. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARRETO, R. G. As políticas de formação de professores: novas tecnologias e educação à distância. In: BARRETO, R. G. *Tecnologias educacionais e educação à distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2008. p. 331-334.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dic. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso el: 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *[Diário Oficial da União]*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso el: 10 ago. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. Cortez: San Pablo, 1996.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação pública. *Gestão democrática da educação*, Brasília, DF, Boletim 19, p. 14-19, out. 2007.

FISCHER, Beatriz T. Daudt. Avaliação da aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). *Avaliação em larga escala: foco na Escola*. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

LOPES, A. C. Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 386-400, set. 2002.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, en./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso el: 10 jun. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, en./abr. 2006.

SARMENTO, M. J. Gerações e Alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, mayo/agosto 2005.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul. /dic. 2005.

WERLE, F. O. C. Sistemas Municipais de Ensino como contexto da gestão democrática e dos Conselhos Escolares. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 23., 2007, Puerto Alegre; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 5., Porto Alegre, COLÓQUIO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DE EDUCAÇÃO, 1., 2007, Puerto Alegre. *De política e administração da educação: trabalhos apresentados...* Puerto Alegre: ANPAE, 2007.

The Policy Cycle Approach and its Contributions to Large-scale Evaluation Policy Analysis

Abstract

The objective of this paper is to present the contributions of the Policy Cycle, as the analysis method of educational policies in the context of large-scale assessment policy, from the laws that establish the municipal school systems. Two counties with different Basic Education Development Index were focused in the state of Santa Catarina, and the difficulties and implications that evaluations promoted in the municipal education were identified. The Policy Cycle is a method for analysis of policies formulated by sociologists Stephen Ball and collaborators, used in different contexts, as a theoretical and analytical framework for the study of educational policies. From the Policy Cycle, it was identified that the large-scale assessments are present in the context of the school curriculum, however, many difficulties still persist in developing the evaluation process from school practices. The need for an articulation of municipal education policies with their school units so they can effectively lead the evaluation process, focusing on the quality of education is emphasized.

Abordagem do Ciclo de Políticas e suas Contribuições para Análise da Política de Avaliação em Larga Escala

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar as contribuições do Ciclo de Políticas, como método de análise de políticas educacionais, no contexto da política de avaliação em larga escala, a partir das leis de criação dos sistemas municipais de ensino. Foram focalizados dois municípios com diferente Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Estado de Santa Catarina, identificando as dificuldades e implicações que as avaliações promoveram na educação municipal. O Ciclo de Políticas é um método para análise de políticas, formulado pelos sociólogos Stephen Ball e Richard Bowe, utilizado em diferentes contextos, como referencial teórico-analítico para estudo das políticas educacionais. A partir do Ciclo de Políticas, identificou-se que as avaliações em larga escala, estão presentes no contexto do currículo escolar, porém, ainda persistem muitas dificuldades em conduzir o processo

avaliativo a partir das práticas escolares. Salienta-se a necessidade da articulação das políticas de educação municipal com suas unidades escolares, para que possam conduzir o processo avaliativo, de maneira eficaz, focalizando a qualidade na educação.

Palavras-chave: Ciclo de Políticas. Avaliação em larga escala. Escola.