

Efectos de la Política de Educación en la Escuela¹

▶ Ana Maria Falsarella *

Resumen

Se trata de un estudio teórico-reflexivo, cuyo objeto es analizar, bajo una perspectiva crítica, las políticas públicas para la educación originadas como consecuencia de la Constitución Federal (CF/88), del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA / Ley nº 8069/90) y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB/ Ley nº 9394/96) en Brasil. Consta, en este trabajo, una focalización sobre el impacto de estas políticas en las decisiones que el personal de la escuela tomó, especialmente con respecto a la propuesta pedagógica. También se tratan temas relacionados con el conocimiento fundamental del asunto: evaluación de las políticas públicas, indicadores educacionales, evaluaciones de gran escala, Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) y la gestión escolar. En conclusión, se identifica el desarrollo, la implementación y la evaluación de la propuesta pedagógica como una manera que la escuela tiene de hacer política pública dentro del contexto local (y no sólo ejecutarla) y también como una herramienta laboral y de formación permanente, subrayando el desempeño del equipo gestor para dirigir el grupo escolar.

Palabras clave: Políticas educacionales. Evaluación de las políticas educacionales. Propuesta pedagógica de la escuela. Indicadores educacionales. Gestión escolar.

Introducción

Al convivir con profesores, coordinadores y directores de escuelas, surge un asunto que despierta nuestra atención: ¿Por qué es tan difícil para la mayoría de las escuelas elaborar, implementar y evaluar la propuesta pedagógica? No podemos olvidar que la elaboración y la ejecución de la propuesta pedagógica es exactamente la primera

¹ Texto cuya elaboración se basó en trabajo presentado en el 25º Simposio Brasileño y en el 2º Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación de la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación /Anpae. San Pablo-Brasil/PUC/2011.

* Doutora em Educação, PUC-SP; Professora-pesquisadora do Departamento de Pós-Graduação em Educação do Centro Universitário de Araraquara - Uniara. E-Mail: anamariafal@uol.com.br.

función que la LDB – Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional - (art. 12) atribuye a los establecimientos de enseñanza.

Hete aquí el tema objeto de discusión del presente texto. Es decir, tratar de las políticas públicas educacionales – pensadas a partir de la Constitución Federal (CF/88), del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA/Ley Nº 8069/90) y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB/Ley Nº 9394/96) – y de su evaluación, teniendo en cuenta los principios de descentralización, gestión democrática, garantía de ingreso y permanencia y la calidad en la educación.

Analizar lo que se puede cambiar en los modos de actuar y pensar dentro de los equipos escolares, especialmente en los equipos gestores que coordinan ese proceso. Debido al hecho de vivir en una sociedad mediática impregnada por nuevas tecnologías que modifican la forma de aprehender el mundo, ya no es posible pensar políticas y evaluación educacional de forma desconectada de los indicadores oficiales y de las tecnologías que los vehiculan. Por eso, también se abordarán esos dos aspectos.

Nuestro eje de reflexión es la repercusión de esas políticas dentro del mundo laboral de los profesionales que actúan en el ámbito escolar, encargados de concretizarlas en la vida cotidiana, en especial lo relativo a la propuesta pedagógica escolar. La conclusión posible es que el equipo escolar, al interpretar las propuestas legales, no sólo implementa políticas públicas, sino las (re) elabora a nivel local en función de las peculiaridades de la escuela y del contexto.

Políticas Públicas

El término “política”, cualquiera sea su uso, tanto en el lenguaje común como en el de los especialistas y profesionales, se refiere al ejercicio de alguna forma de poder y, claro, a las múltiples consecuencias de ese ejercicio. (João Ubaldo Ribeiro, 1998, p. 8)

Cuando nos referimos a la política en el sentido común de ella, dos significados se asocian casi que naturalmente al vocablo. Bajo el primero, la entendemos como política partidaria, lo que significa que se desarrolla en el ámbito interno de cada partido político como en el ámbito de las relaciones y disputas entre distintos partidos en el gobierno de un país. Bajo el segundo, consideramos la política como resolución pacífica y civilizada de conflictos en diferentes áreas: familiar, profesional, sindical, relaciones

interpersonales, parlamentares e internacionales. Decimos que un asunto se resolvió de forma política cuando la crisis involucrada se resuelve sin violencia explícita y declarada. Decimos que una persona es política cuando tiene “habilidad en el tratamiento de las relaciones humanas, con el objeto de obtener determinados resultados” (NOVO AURÉLIO, 1986, p.1358).

Se pueden también señalar algunos conceptos académicos corrientes sobre política, tales como: arte de gobernar conquistando acuerdos, convivencia entre diferentes o, también, la acción organizada de grupos sociales para alcanzar finalidades colectivas. De antemano, hay que señalar la dificultad de llegar a un acuerdo, ya que toda acción política involucra la disputa por distintos intereses, algunos al servicio de las condiciones generales de vida de la población, otros relacionados a intereses particulares, empresariales o corporativistas. En verdad, es un problema llegar a un concepto definitivo satisfactorio sobre la política, pues el vocablo carga muchos sentidos, a veces imprecisos y ambiguos, principalmente, cuando se lo utiliza en el lenguaje cotidiano. En la lengua portuguesa, específicamente, aumenta, ya que:

En portugués, la palabra *política* se refiere tanto al proceso de disputa por cargos y negociación de intereses dentro de la sociedad como a la implementación de acciones gubernamentales específicas, en el área de la educación, salud, medio ambiente, reducción de la pobreza y otras. Los científicos políticos de lengua inglesa usan palabras distintas para esos dos procesos, “politics” en el primer caso, y “policy” en el segundo, expresión que suele traducirse para el portugués como “política pública”. (comillas del autor) (Schwartzman, 2004, s/nº p.)

A pesar de esa dificultad, hay que destacar el significado humano de cualquier acción política, que involucra pensar no sólo sobre el mundo objetivo en el futuro, como también en la propia transformación de la conciencia de los sujetos y sus relaciones con el mundo en el presente. Según las palabras de Maar (1994):

La actividad política, lejos de relacionarse sólo con la idea de transformación del “mundo objetivo” (comillas del autor) pensando en el futuro, significa también el ejercicio de una actividad transformadora de la conciencia y sus relaciones con el mundo. Así, las propias propuestas políticas son repensadas en términos de lo que tienen para ofrecer ya, aquí y ahora. Es decir, en términos que le otorgan un significado humano inmediato real, sin que ello signifique el abandono de perspectivas mediatas para el futuro como metas necesarias (P. 22).

De cualquier modo, es importante subrayar que pensar sobre políticas públicas implica pensar la realidad social dialécticamente, como un fenómeno complejo, en constante movimiento, sujeto a imprevisibilidades. También se hace necesario distinguir los términos *políticas públicas* de *políticas sociales*.

“Políticas públicas son el Estado en acción” GOBERT, MULLER, 1987, *apud* HÖFLING, 2001, p. 31) quizás sea la declaración más difundida sobre el primer término. Originaria de las Ciencias Jurídicas, la expresión *políticas públicas* delimita un campo de la esfera de actividades humanas relacionado al campo de las cosas del Estado, entendido, *grosso modo*, como las acciones del poder público que tienen por objeto concretizar los derechos de todos los ciudadanos. Se refiere al conjunto de normas, leyes, reglamentos, directrices y planos – con las debidas provisiones presupuestarias – dirigidos a la promoción del bien público común, a la garantía de los derechos de la Carta Magna para toda la población de un país (salud, educación y habitación, por ejemplo). En suma, se puede definir una *política pública* como el conjunto de objetivos que conforman y orientan los programas de acciones gubernamentales en determinada área y condiciona su ejecución, en cualquier de los tres ámbitos (ejecutivo, legislativo, judicial), dentro de cada una de las esferas de poder (federal, provincial, municipal) (DIÁLOGOS SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL, 2009).

En cambio, la expresión *políticas públicas sociales* se refiere a la garantía de que tales beneficios sociales que la colectividad conquistó se vean distribuidos de forma igualitaria y justa entre todos los ciudadanos. Es decir, acciones del Estado en el sentido de proteger los derechos de las capas sociales más vulnerables de la población, para disminuir las desigualdades de acceso a los bienes colectivos (HÖFLING, 2001).

El hecho de que las políticas públicas nacen del Estado, no significa ausencia de participación social en su formulación y ejecución, pues ellas repercuten en el contexto donde interactúan el sector privado y la sociedad civil, que, por una parte, sufren la influencia de las políticas públicas y por otra, la ejercen. Debido a que poseen distintos significados, valores e ideologías para diferentes grupos sociales, el proceso por el cual se definen refleja conflictos de intereses y negociaciones. Asociaciones civiles, empresas u organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, no formulan políticas públicas, sino

que presentan propuestas, presionan por sus intereses, critican o apoyan ésta o aquella orientación (BRANT DE CARVALHO, 2005).

Según lo señalan Silva y Melo (2000), el análisis empírico de las políticas públicas ha revelado cuánto sus formuladores trabajan en un ambiente cargado de incertidumbres en función de diversos factores, tales como la complejidad de los fenómenos sociales, las eventualidades de tiempo y recursos, la imposibilidad de controlar las emergencias y la implementación. Ellos enfatizan también la importancia de la implementación y de la evaluación de las políticas como factores de aprendizaje de los sujetos involucrados, ya que orientan la formulación de nuevas políticas.

Con respecto a las decisiones gubernamentales sobre políticas públicas, es bueno subrayar que no se reducen a la elaboración de un rol de intenciones ni se agotan en la toma de decisiones por parte del gobierno, pues exigen comprometerse con la acción. No con cualquier acción. Hay que seleccionar acciones estratégicas en función del principio de garantía de derechos y de la previsión de recursos para llevarlas a cabo.

Se puede decir, entonces, que las *políticas públicas* se revelan no sólo en las decisiones que determinado gobierno toma sino también en las que deja de tomar. Y también en la repercusión que dichas decisiones resuenan en el público a que se destinan. En otras palabras: las *políticas públicas* pueden traducirse tanto en acciones como en omisiones, siendo que ambas situaciones provocan resultados, positivos, o negativos, según sea el caso.

Es en el campo de las *políticas públicas sociales* que se encuentran las políticas para la educación, compuestas por un conjunto que involucra legislación, normas, decisiones y acciones establecidas para estimular el desarrollo de la educación pública, así como agilizar el destino dado a los recursos para alcanzar los fines previstos.

Evaluación de Políticas Públicas

Evaluación es un término elástico, que también puede englobar múltiples interpretaciones, se utiliza bajo la perspectiva de variadas áreas temáticas, innumerables sub-áreas y puede servir a muchas demandas e intereses.

La definición más usual de *evaluación* la formuló Scriven, para quien “la evaluación se refiere al proceso de determinar el mérito, el merecimiento, o valor de las cosas – o

el resultado de ese proceso". (1991, p. vii) Así considerada, toda evaluación es claramente valorativa, compara elementos entre sí y abarca juicios de diversas naturalezas, lo que sólo es posible en función de un referencial de valores, sean objetivos o subjetivos. Para Scriven, cualquier programa (y añadimos, cualquier proyecto o cualquier política pública) puede evaluarse objetivamente a partir de hechos empíricos, de modo que "la evaluación debe originar, como conclusión, exactamente lo que los científicos sociales, durante mucho tiempo, consideraron ser ilegítimo: un juicio de valor, mérito. Ése es el significado mayor desde el punto de vista científico y filosófico de la evaluación" (SCRIVEN, *apud* SHADISH, COOK y LEVINTON, 1995, p.75).

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, para la Organización, Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la evaluación de una actividad, política o programa se constituye en la determinación de su valor o significancia. Es un juicio tan sistemático y objetivo como posible sobre las intervenciones gubernamentales, teniendo que producir informaciones de crédito y utilidad, para poder permitir el aprendizaje en el proceso de toma de decisiones (CUNHA, 2006).

En la educación, para fines didácticos de exposición del tema, se puede discutir sobre el campo de la evaluación a partir de muchas perspectivas: evaluación del aprendizaje, evaluación institucional, evaluación de políticas públicas, entre otras. En la práctica, esas perspectivas se entrecruzan y es difícil hablar de una sin tratar de las otras. Dentro de cada una de estas perspectivas hay innumerables líneas de análisis, a veces contradictorias, todas debidamente analizadas y con extensa lista de publicaciones sobre el tema. La perspectiva aquí adoptada es la evaluación de políticas públicas en el sentido de sus repercusiones en la escuela.

En los estudios sobre la evaluación de políticas públicas educacionales (como en los estudios sobre políticas públicas de otras áreas sociales) se pueden observar dos aspectos casi consensuales. El primero es el de considerar la evaluación como herramienta que permite medir resultados y dirigir la planificación de los tomadores de decisiones en políticas públicas. EL segundo es el considerar procesos de gestión que articulen acciones exitosas como motores en la concretización de las políticas públicas. En otras palabras: el actual interés en los estudios de evaluación educacional, principalmente por parte del poder público, se relaciona con la conquista de buenos

resultados escolares (medidos por pruebas unificadas y otros indicadores), que tendrían como sustentación la gestión de calidad (efectiva, eficiente y transparente). También está involucrada aquí la cuestión de la *accountability* (o prestar cuentas, en traducción aproximada) en la gestión de los recursos públicos y la consecuente responsabilización de los gestores por decisiones y acciones tomadas. Evaluar implica, entonces, compromiso con la honestidad, la divulgación y la transparencia de los resultados.

De igual modo, se pueden observar algunas tendencias predominantes en la forma de tratar el tema. Una de ellas consiste en considerar la evaluación no sólo como etapa final de implementación de una política, sino proceso integrante de todas sus etapas, desde el análisis del contexto y la planificación. Otra consiste en combinar datos cuantitativos e informaciones cualitativas, en función de su complementariedad. Mediciones cuantitativas informan dónde se encuentran los problemas y dónde los progresos; informaciones cualitativas señalan las causas de las trabas a partir del análisis del contexto inmediato. Así, se le garantiza a la evaluación una perspectiva técnica y una perspectiva política-social.

A partir de la perspectiva técnica (procedimientos de recolección de informaciones) se evalúa si se alcanzaron los objetivos propuestos y si es necesario cambiar algo. Desde esta perspectiva, la evaluación, asociada a la cuantificación, tiene un carácter más formal y objetivo, es más estructurada y sistematizada. Bajo el prisma político-social, se evalúa el mérito de las acciones como instrumentos de resguardar los derechos sociales, de combatir la exclusión y buscar el equilibrio social, y cuando se necesita cambiar, involucra el pensar en qué dirección ir. Así, la evaluación se relaciona más con la percepción del conjunto de actores involucrados con valores éticos y humanos que están en juego. En pocas palabras, la evaluación de determinada política pública consiste en realizar un análisis informado sobre determinada intervención, en la medida en que se combina un medir objetivo con un análisis cualitativo de los resultados.

Finalmente, la evaluación puede ser interna, si son las propias personas involucradas las que la realizan, lo que le otorga un carácter participativo y formativo. Y externa. Y externa, cuando se recopilan informaciones por medio de indicadores oficiales o de un evaluador externo, lo que trae mayor imparcialidad. La evaluación interna y la externa no se excluyen mutuamente. Por el contrario, se complementan.

Políticas Públicas Educativas² y Propuesta Pedagógica de la Escuela

Primero es necesario hacer una aclaración. Aunque se pueda pensar que “proyecto pedagógico” se relaciona más directamente con la gestión escolar, debido al carácter más amplio, y que “propuesta pedagógica” se refiere al currículo escolar y a los planteos de la enseñanza y del aprendizaje, esas expresiones se confunden incluso en los textos legales. Además, muchas otras expresiones usadas con el mismo objetivo pueden encontrarse en la literatura pedagógica, tales como, Proyecto Político Pedagógico, Plan de la Escuela, Plan Escolar, Proyecto Eco-Político Pedagógico, Proyecto Estratégico de Acción, Plan Director de la Escuela, Proyecto Educativo de la Escuela y otras variantes (FALSARELLA, 2005, p. 51). En este texto, preferimos “propuesta pedagógica”, porque es más utilizado en términos oficiales.

Podemos señalar cuatro principios orientadores que expresan el carácter de inclusión que la educación pública debe asumir y orientar las políticas educativas en Brasil: descentralización administrativa, gestión democrática de la enseñanza pública, democratización del acceso y permanencia y la calidad en la educación. Para consolidar esos principios en la práctica, la elaboración participativa de la propuesta pedagógica por parte de la escuela es uno de los aspectos más enfatizados – principalmente de modo propositivo -, tanto en la literatura educacional como en documentos oficiales.

En el ámbito ideal, dentro del principio de descentralización, se entiende que, cuando la escuela elabora, de forma colectiva, la propuesta pedagógica (o el Proyecto Político-Pedagógico-PPP, nombre conocido entre los educadores), pensando en la garantía del acceso, en la permanencia y en la educación de calidad, ejerce su autonomía ya que protagoniza un acto político de compromiso con los intereses de la clase social mayoritaria de la población. En este sentido, la escuela no sólo “sigue”, sino también “hace” política educacional (FALSARELLA, 2011). Se entiende, entonces, que sólo el grupo-escuela, conociendo su contexto, puede elaborar la propuesta pedagógica adecuada.

² Si se considera del punto de vista académico, se entiende que Política Educativa (con iniciales mayúsculas) es un ramo de la Ciencia Política aplicada a la educación; se refiere a la reflexión teórica, a la teoría, a un objeto de estudio. Ya, las políticas educativas (con iniciales minúsculas) son múltiples y contextualizadas, situadas en determinados territorios y en momentos históricos delimitados. Es común, sin embargo, encontrar la utilización de los dos términos sin distinción (a veces en singular, otras en plural) para tratar de la segunda acepción. Actitud tomada en este texto.

Evaluación de la propuesta pedagógica de la escuela

Especialmente en la escuela, la evaluación constituye (o debería serlo) un proceso permanente de reflexión sobre la práctica cotidiana, teniendo como referencia la propuesta pedagógica. Por eso se la entiende como instrumento laboral del equipo escolar.

Se puede considerar la existencia de un ciclo evaluativo que, al asumir distintas formas, recorre todo el proceso de planificación y puesta en marcha de la propuesta pedagógica. La evaluación está presente en cada momento, asume formas diferentes, y al mismo tiempo integradas (DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL, 2009). Durante la contextualización, es diagnóstica, explorando la situación escolar, el perfil de los participantes, los indicadores de desempeño, las condiciones y posibilidades de formulación del plan. En la planificación de la intervención, es propositiva: evalúa qué acciones son más adecuadas para superar los problemas y demandas observadas analizando los recursos disponibles. En el transcurso de la ejecución, es procesual: acompaña, supervisa la implementación de las acciones, identificando, en el trayecto, los éxitos y las dificultades, pensando en las posibles correcciones y mejoras de las acciones. Finalmente, por medio de la aferición de los resultados, analiza el alcance de las metas, obtiene indicadores para la reformulación o elaboración de una nueva propuesta.

Dependiendo de la etapa, la evaluación asume perspectiva más técnica o más política, un carácter más o menos formal, se vale más de los indicadores internos o de los externos. En cualquier situación vemos que para que sea herramienta útil en el perfeccionamiento del trabajo escolar, la evaluación no puede limitarse a la pura constatación, sino servir para orientar las decisiones sobre la formulación, reformulación y continuidad de las acciones en la búsqueda de resultados importantes para la población destinataria.

En el caso de la propuesta pedagógica de la escuela, la evaluación es interna, cuando la realizan directamente las personas involucradas, y externa, cuando las informaciones se recogen por medio de indicadores oficiales. La evaluación interna es más participativa; la externa permite constatar resultados cuantitativos recopilados con mayor neutralidad. Lo ideal sería valerse de las dos posibilidades en su complementariedad. La reflexión

colectiva sobre ellas tiene un carácter de formación en servicio para el equipo escolar, que puede percibir su protagonismo como agente de cambios.

Indicadores Educativos y Evaluación

Debido a la universalización del acceso a la matrícula escolar y a los avances en lo que respecta a la permanencia de los alumnos en la escuela, actualmente en Brasil la mayor preocupación se dirige hacia la calidad de la educación pública, es decir, a la eficiencia de los sistemas y de las escuelas en asegurar el aprendizaje de los alumnos. En el discurso oficial, son los indicadores educativos que pueden dar la medida del desempeño escolar de los alumnos y revelar dónde la exclusión escolar se muestra más perversa y demanda acciones más incisivas del poder público.

Se entiende que los indicadores son fuentes de consulta singulares y confiables para mapear realidades y guiar acciones que lleven a una progresiva mejora de la calidad de la educación (BLASIS, FALSARELLA e ALAVARSE, 2013). El mayor énfasis ha recaído sobre el progresivo alcance de las metas del IDEB (Índice de Desarrollo de la Educación Básica) y sobre los resultados obtenidos en las pruebas unificadas nacionales (Prueba Brasil, SAEB – Sistema de Evaluación de la Educación Básica) y regionales (que algunos sistemas provinciales y municipales construyeron). La aplicación de las evaluaciones de gran escala ha sido justificada, *grosso modo*, por la necesidad de garantizar la formación básica común como forma de mantener la identidad nacional y por el imperativo de asemejar el desempeño de los alumnos brasileños a modelos educativos formulados internacionalmente.

Como se presentan bajo la forma de tasas e índices, los indicadores exigen que los usuarios comprendan las informaciones, lo que ellas representan, sus características y limitaciones. De cualquier manera, se entiende que, cuando se hacen bien, la consulta a los indicadores educativos oficiales y la construcción de indicadores propios son herramientas útiles para subsidiar la planificación y la evaluación por parte del equipo escolar. Se espera que la reflexión conjunta sobre ellos revele no sólo las dificultades, sino también el potencial educativo de la institución. Es necesario subrayar que los indicadores no abarcan las peculiaridades históricas, culturales y socio-educacionales de cada localidad ni los avances y condiciones individuales de cada alumno. Informan datos

estadísticos, pero no explican sus motivos. Por eso, la evaluación educacional sólo tiene sentido cuando une la investigación de los indicadores más globales a la investigación empírica del contexto donde la educación se concretiza.

En verdad, entendemos que las políticas públicas para la educación nacional se han dirigido a una extrema valorización de los indicadores educacionales como posibilidad de medir la eficiencia de la educación escolar, lo que lleva al inevitable *ranking* entre escuelas.

En los debates educacionales contemporáneos en Brasil, los indicadores causan polémicas, en especial sobre los exámenes nacionales unificados y se hacen muchos planteos, entre ellos:

- a) La validez de los exámenes como instrumentos confiables de medir aprendizaje, debido a la extrema diversidad de las escuelas, de los sistemas educacionales y de las regiones brasileñas;
- b) La formulación de los planteos de modo distanciado de los contenidos y procedimientos usuales en las escuelas y con los cuales profesores y alumnos tienen poca familiaridad;
- c) La repercusión de su aplicación en los equipos escolares, lo que lleva a preocuparse más con la “práctica” de los alumnos para hacer pruebas que con el aprendizaje propiamente dicho, así como a abandonar formas de evaluación más cualitativas;
- d) La demora en la divulgación y la dificultad de acceso a los resultados, principalmente en las regiones más distantes;
- e) El empleo de lenguaje extremadamente técnico en la divulgación de los resultados dificulta su lectura e interpretación por parte de los equipos escolares, lo que trae como consecuencia poca utilización.

Indicadores y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)

Con el desarrollo intensivo de la informática y de las telecomunicaciones, la historia humana entró en una nueva era y ganó diferente fisonomía. En el siglo XX, la información y la comunicación se hacen cada vez más interactivas, de tal modo que el uso mutuo de esas tecnologías pasó a caracterizar las llamadas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), que crean no sólo nuevos ambientes de aprendizaje y de trabajo como también una nueva sociedad, con formas revolucionarias de recibir y transmitir informaciones. Según Lévy (2001), más que simples instrumentos, son verdaderas tecnologías intelectuales, pues influyen los procesos cognitivos de las

personas, provocando nuevas maneras de pensar y de convivir; la propia conformación de la inteligencia humana depende de la incesante metamorfosis de esos dispositivos.

Las nuevas tecnologías son instrumentos que agilizan el desarrollo, la divulgación y la utilización de los resultados estadísticos de estudios realizados, optimizan el trabajo en equipo y en redes virtuales demostrando su potencial colaborativo, facilitan la recopilación, la organización, consulta y utilización de datos oficiales y también la construcción de bancos de datos locales con informaciones importantes para supervisar la educación. Con ellas, la posibilidad de estudios más criteriosos y de interacciones más objetivas se amplió.

Como ya afirmamos, la lectura, el análisis y la elaboración de indicadores educacionales por parte de los equipos escolares, aunque no sean las únicas herramientas disponibles, posibilitan la supervisión de los avances y problemas de las acciones que las escuelas desarrollan. Usar y dominar tales indicadores, sin embargo, depende de la familiaridad del grupo –escuela, en especial del equipo gestor, con las nuevas tecnologías informacionales y con la interpretación de datos estadísticos.

Gestor Escolar: un nuevo perfil

Especialmente para quien ejerce cargo de liderazgo dentro de la escuela, la consulta a indicadores educacionales oficiales y la construcción de indicadores propios son procedimientos importantes en la práctica cotidiana, herramientas laborales fundamentales para ampliar conocimientos y aumentar acciones colaborativas, transparentes y responsables. Se espera que el análisis combinado de indicadores externos e intraescolares ayude a revelar la fisonomía de la escuela, así como el potencial educativo de los espacios comunitarios.

Si, en verdad, los indicadores tienen alguna importancia para la elaboración, desarrollo y evaluación de la propuesta pedagógica de la escuela, nos preguntamos: ¿por qué es tan difícil su utilización?

Frente a la creciente complejidad de la educación escolar, es necesario destacar la demanda de formación de un nuevo perfil de educadores, especialmente de los que ejercen funciones de liderazgo. Según Masetto (2003), la gestión en el área educacional exige profesionales que presenten, paralelamente, conocimientos en educación y competencia

en gestión. No se espera más que el gestor se limite a tomar resoluciones burocráticas para mantener la rutina administrativa, sino que se exige que el foco de su acción sea la coordinación del proceso pedagógico, objetivo primero de la escuela. Pero, entre comprender la necesidad de cambios, estar abierto a ellos y concretizarlos hay un largo trecho. Lo más común es que, en el discurso, los gestores se demuestren abiertos a las nuevas propuestas, pero, en la práctica, tengan grandes dificultades para concretizarlas.

En ese proceso, un aspecto llama la atención: la influencia de la cultura educacional del gestor, construida a lo largo de su trayectoria personal y profesional, y formada por principios, teorías y experiencias educacionales estudiadas, vivenciadas y asumidas como orientación en su actividad profesional, cultura ésta que delimita su visión sobre la sociedad, la relación hombre-mundo, la relación entre los hombres y, también, sobre el significado de su rol y de la función que ejerce (Masetto, 2003). Según este autor, la mayoría de los educadores que ocupa cargos de gestión hoy se formó en ambiente tradicional lo que los lleva a actuar dentro de esa línea. Entonces, por más que el gestor presente un discurso actualizado, la tendencia es que mantenga, en el ejercicio del cargo, el paradigma en el que se formó. Primero, porque aquello en que él cree se constituye en su “zona de confort”, lugar donde se mueve con seguridad. Segundo, porque cambios pueden ser vistos como algo amenazador al trabajo que tiene y no como posibles facilitadoras del hacer cotidiano. También es común el gestor creer que cambios son necesarios y tratar de implantarlos, pero valiéndose de estrategia autoritaria: “él” elabora proyectos que los otros seguirán. El resultado es que esos cambios difícilmente se concretizarán porque el proyecto es del gestor, no de los que van a ejecutarlo. Centralizaciones de decisiones, establecimiento de una relación vertical de autoridad-subordinación con las personas, establecimiento de modelos rígidos para la actuación de los profesores y funcionarios, son procedimientos que reducen las posibilidades de cooperación y muestran la fuerza del paradigma tradicional.

Es fundamental recordar, sin embargo, que una cultura no es inmutable. Al apropiarse de distintos recursos, los hombres cambian sus formas de pensar y actuar, modifican sus paradigmas. Gestores escolares, así como todos los profesionales de la educación, precisan mantenerse actualizados, buscando oportunidades, condiciones y espacios donde puedan rever sus concepciones, debatirlas con sus colegas y con

especialistas del tema y también discutir posibilidades prácticas de cómo implantar nuevas sistemáticas laborales, estudiando casos concretos. Mejor fundamentados, estarán más aptos a promover cambios positivos en su ámbito de actuación.

Conclusión

En función del carácter contextual, circunstancial e imprevisible de la tarea educativa cotidiana y de la complejidad de los sistemas educativos, políticas públicas que tratan de promover cambios afectan a la escuela de diferentes formas. Producen efectos deseados, buscados y previsibles, pero también originan rechazo, inhibición o conformismo formal. Difícilmente se aceptan sin discusión o resistencia de los profesionales de la educación (Rockwell e Mercado, 1986). Es decir, las escuelas no aceptan pasivamente las directrices emanadas de los centros político-administrativos a los que se vinculan, pero hacen una mediación entre esas directrices, sus posibilidades de implementación y las creencias compartidas por la comunidad escolar. Así, cada escuela realiza su propia lectura, tiene su propia interpretación de las directrices que le presentan.

Al interpretar las políticas educacionales y al ponerlas en práctica según su entender, el grupo-escuela se torna coautor de esas políticas. Así, elaborar, ejecutar y evaluar la propuesta pedagógica es una forma de la escuela hacer política pública en el contexto local (y no sólo ejecutarla) y de trabajar con un instrumento de formación continuada en servicio.

En especial, la evaluación de políticas públicas y, por consiguiente, de la propuesta pedagógica de la escuela, exige contextualización. Porque son innumerables las fuentes y los factores intervinientes, ella presenta una multiplicidad de fisonomías, engloba elementos técnicos, políticos, sociales y relacionales, simultáneamente. Una concepción totalizante de evaluación educacional abarca amplia diversidad de procedimientos y, al acompañar todo el proceso de implantación de una política, analiza no sólo, sino también, el alcance de los resultados de desempeño de los alumnos.

Es difícil aceptar que se atribuya el mejor desempeño de los alumnos, medido por afericiones externas, a un solo factor: el esfuerzo de un equipo escolar comprometido. En verdad es un factor importante, pero el éxito de la escuela sólo puede derivar de un trabajo integrado y continuo, que abarque todos los niveles de la gestión pública y

posibilite la concretización de medidas interrelacionadas: un sistema escolar bien organizado que dé soporte a las necesidades pedagógicas y estructurales de las escuelas, un número razonable de alumnos por clase/profesor, profesores bien y continuamente formados, un currículo que dialogue con la realidad y que sea discutido con todos los profesionales de la enseñanza.

A pesar de todas las ventajas de la existencia de informaciones educacionales organizadas y disponibles en sistemas informatizados, es necesario conocer su utilización y tener mucho cuidado para que esos datos no sirvan sólo para clasificar y estigmatizar escuelas, reforzar prejuicios contra alumnos y familias pobres o crear círculos de mutuas acusaciones. Un modelo de evaluación que se resume a la aferición de resultados de desempeño escolar medidos externamente es incompleto, ya que no se analiza profundamente los factores que, directa o indirectamente, contribuyen para tal desempeño. Perfeccionar la educación escolar exige el establecimiento de una cultura de evaluación, no vista como cobranza por resultados sino como contrapunto al desarrollo de acciones puntuales, rutineras, descontextualizadas y de bajos resultados (DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL, 2009).

Como lo señala Libâneo (2008), el criterio básico en la formulación de las políticas educacionales es la calidad interna de los aprendizajes escolares, que se origina por la acción de estímulo que las buenas prácticas didáctico-pedagógicas traen. Este es el valor principal que debe considerarse en la elaboración, ejecución y continua evaluación de la propuesta pedagógica de la escuela, eximiendo la actuación del equipo gestor en el liderazgo del grupo-escuela. Y el equipo gestor de la escuela tiene un papel importante en el liderazgo democrático de ese proceso, valiéndose de indicadores oficiales y de datos cualitativos recopilados en el contexto inmediato.

Finalizamos el texto presentando algunos planteos para reflexionar: Si las condiciones de aprendizaje dependen de todo el sistema, ¿por qué el énfasis dado a la evaluación del desempeño de los alumnos y de las escuelas? ¿Por qué se enfatiza tanto la actuación del equipo gestor de la escuela y de los docentes? ¿Es posible considerar que las pruebas unificadas y otros indicadores retratan más el modelo socioeconómico y cultural de las familias de los alumnos y de las regiones donde viven que el efecto escuela propiamente dicho?

Referencias

- ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de. Tecnologias e gestão do conhecimento na escola. In: VIEIRA, Alexandre T., ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de e ALONSO, Myrtes. Gestão educacional e tecnologia. San Pablo: Avercamp, 2003, p. 113-130.
- Aprova Brasil – o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília: MEC, Inep, unicef, 2007.
- BLASIS, E., FALSARELLA, A. M., ALAVARSE, O. M. Avaliações Externas: perspectivas para a ação pedagógica e a gestão do ensino. San Pablo: Cenpec/Fundação Itaú Social, 2013.
- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. Avaliação de projetos sociais. In: Brant de Carvalho, Maria do Carmo (coord.). Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas. San Pablo: Cenpec, 2005, p. 47-75.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988).
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei n.8069/1990).
- BRASIL. MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/ Lei n.9394/1996).
- BRASIL. MEC-SEB. Pradime, Caderno de Textos, 2006, v.3, p. 22
- CUNHA, Carla G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. (trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”). USA, George Washington University, Programa Minerva, 2006.
- Diálogos sobre a Gestão Municipal. FALSARELLA, Ana Maria e FONSECA, Vanda N. (coord.) e BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (supervisão), cad.1. San Pablo: Cenpec, 2009.
- FALSARELLA, Ana Maria. Autonomia escolar e elaboração do projeto pedagógico: o trabalho cotidiano da escola face à nova política educacional. Tese de doutoramento apresentada à PUC-SP – Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, 2005.
- _____. Avaliação das políticas públicas educacionais no âmbito escolar (trabalho apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação-Anpae). San Pablo: Pontifícia Universidade Católica, 26-30 abr.2011.
- HÖFLING, Eloisa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Campinas-SP: Cadernos Cedes, n. 55, nov.2001.
- LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Edit. 34, 2001.

LIBÂNNEO, José Carlos. A política educacional e o funcionamento interno das escolas. *Presença Pedagógica*, v.14, n.80, mar.abr.2008, p.76-78.

MAAR, Wolfgang Leo. O que é política. San Pablo: Brasiliense, 1994.

MACEDO E CASTRO, João Paulo. UNESCO – educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil. Tese de doutoramento apresentada à UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2006.

MASETTO, Marcos T. Cultura educacional e gestão em mudança. In: VIEIRA, Alexandre T., ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de e ALONSO, Myrtes. *Gestão educacional e tecnologia*. San Pablo: Avercamp, 2003, p. 69-83.

Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

Pacheco, José A. O município e as políticas educativas públicas. *Pátio*, n. 25, fev.abr.2003, p. 16-18.

PRIETO, Rosângela G. Políticas públicas de inclusão: compromissos do poder público, da escola e dos professores, 2002. Disponível em <http://www.educacaoonline.pro.br>. Acesso el 20.jul.2010.

RIBEIRO, João Ubaldo. Política – quem manda, por que manda, como manda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

ROCKWELL, Elsie e MERCADO, Ruth. La escuela, lugar del trabajo docente – descripciones y debates. México: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1986.

SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza – Conclusão: políticas sociais e pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/causaspfiles/causasp8.htm>. Acesso em 03.abr.2012.

SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Califórnia-USA: Sage, 1991.

SILVA, Pedro Luiz B., melo, Marcus André B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas-SP: Caderno n. 48, Nepp-Unicamp, 2000.

Recebido em: 05/08/2013

Aceito para publicação em: 01/07/2014

The Repercussions of Educational Policies in the School Setting³

Abstract

Theoretical-reflective study. Objective: address, from a critical perspective, the public policies for education triggered by the Constitution (CF/88), the Child and Adolescent Statute (ECA / n.8069/90 Law) and the National Education Law and Guidelines (LDB/n.9394/96 Law). Focus: impact of these policies on the decisions made by school staff, especially with regard to pedagogical proposal. Issues related to the fundamental understanding of the subject are also discussed: assessment of public policies, educational indicators, large-scale evaluations, Information and Communication Technologies (ICT) and school management. In conclusion, the development, implementation and evaluation of the educational proposal is identified as means for the school to make public policy in the local context (and not just execute it) and as a working tool and of ongoing education, emphasizing the performance of the management team to lead the school group.

Keywords: Educational public policies. Evaluation of educational policies. School pedagogical proposal. Educational indicators. School management.

Repercussões das Políticas Educacionais no Âmbito Escolar⁴

Resumo

Estudo de caráter teórico-reflexivo. Objetivo: abordar, de uma perspectiva crítica, as políticas públicas para a educação desencadeadas a partir da Constituição Federal (CF/88), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei n.8069/90) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/Lei n.9394/96). Foco: repercussão dessas políticas nas decisões tomadas pelas equipes escolares, em especial no que tange à proposta pedagógica. Temas correlatos fundamentais ao entendimento do assunto também são abordados: avaliação de políticas públicas, indicadores educacionais, avaliações de larga escala, Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e gestão escolar. A título de conclusão, identifica-se a elaboração, a execução e a avaliação da proposta pedagógica como forma de a escola fazer política pública no contexto local (e não apenas executá-la) e como instrumento de trabalho e de formação continuada em serviço, relevando-se a atuação da equipe gestora na liderança do grupo-escola.

Palavras-chaves: Políticas públicas educacionais. Avaliação de políticas educacionais. Proposta pedagógica da escola. Indicadores educacionais. Gestão escolar.

³ Text elaborated based on work presented in the 25th Brazilian Symposium and 2nd Ibero-American Policy Congress and National Association of Educational Policy and Administration/Anpae. São Paulo/PUC/2011.

⁴ Texto elaborado com base em trabalho apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação/Anpae. São Paulo/PUC/2011.