

Abordagem do Ciclo de Políticas e Suas Contribuições para Análise da Política de Avaliação em Larga Escala¹

Almir Paulo dos Santos*

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.

1 Introdução

Este artigo apresenta, para as políticas educacionais, a proposta de utilizar o Ciclo de Políticas de Stephen Ball, interpretado por Mainardes e Marcondes (2009), como método de análise de políticas no contexto das políticas de avaliação em larga escala, a partir das leis de criação dos sistemas municipais de ensino, em dois municípios com diferentes IDEB no Estado de Santa Catarina.

¹ Artigo apresentado nas II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en política educativa – Relepe.

* Doutor em Educação, UNISINOS. Professor do Departamento de Pedagogia UNICENTO/PR – Políticas Educacionais; E-mail: almirpaulo@yahoo.com.br.

Evidencia-se que o foco, para análise de políticas, incide na formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto das práticas escolares fazem para relacionar os textos da política à prática. Barreto (2008) afirma que a perspectiva do Ciclo de Políticas permite captar as formas pelas quais as políticas emergem, evoluem e se extinguem, no decorrer do tempo e no espaço, atendendo aos diferentes grupos e segmentos sociais. As políticas em educação movem-se em torno de processos sociais complexos, encontram-se imbricados valores, opções éticas e projetos alternativos que movimentam os espaços da educação local.

O objetivo deste texto é apresentar as contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas como método de análise de políticas educacionais, identificando as dificuldades e implicações que as avaliações promoveram na educação municipal. Para conduzir a investigação, apresentamos a abordagem do Ciclo de Políticas, a partir de três contextos: o da influência, o da produção dos textos e o da prática, como caminho metodológico, seguindo com as contribuições que o Ciclo de Políticas apresenta para análise das políticas de avaliação em larga escala, no contexto municipal. O foco de análise das políticas municipais inicia desde a formação do discurso de uma política, até a implementação dos sujeitos no contexto da prática. São enfatizados os processos micropolíticos e as ações dos profissionais que lidam com as políticas.

A abordagem do Ciclo de Políticas como método de pesquisa em políticas educacionais, além de gerir a investigação, suscitou alguns resultados e apontamentos para as políticas na educação municipal. Um dos aspectos que caracteriza a pesquisa é a participação dos profissionais da educação nas práticas pedagógicas, na interpretação e reinterpretação da legislação, assim como nas ações de gestão democrática a partir da inserção da avaliação em larga escala nos municípios analisados. No decorrer do texto, serão apresentadas as outras análises, a partir do Ciclo de Políticas como método de análise de políticas para a educação básica.

2 Ciclo de Políticas como método de análise

O Ciclo de Políticas é um método para análise de políticas, formulado pelo sociólogo Stephen Ball e por colaboradores (BALL; BOWE, 1992), tendo o objetivo de compreender as políticas educacionais no contexto da micropolíticas. Para análise e

compreensão do Ciclo de Políticas, como possibilidade metodológica, partimos da interpretação apresentada por Mainardes e Marcondes (2009), bem como do trabalho de Lopes (2002), sobre o Ciclo de Políticas de Stephen Ball.

As abordagens desenvolvidas pelos autores permite compreender e articular as políticas educacionais, como entendimento dos processos políticos, desde a sua criação, onde as políticas se iniciam ao contexto e são reinterpretadas, na prática. O Ciclo de Políticas focaliza a formação do discurso de uma política, até a implementação dos sujeitos no contexto da prática, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas, no contexto das práticas.

Para Mainardes e Marcondes (2009), a abordagem do Ciclo de Políticas pode ser definida, desde sua natureza complexa e controversa da política educacional, aos processos micropolíticos. As ações dos profissionais, no contexto das práticas educacionais, também correspondem a uma articulação dos processos macro e micropolíticos para análise de políticas educacionais. Essa análise do Ciclo de Políticas possibilita uma compreensão das políticas, desde a sua formulação ao contexto das práticas, onde as políticas podem ser reinterpretadas.

A análise referente ao Ciclo de Políticas permite-nos compreender a formulação e reformulação de políticas mais abrangentes, desde sua atuação num espaço micro, até a sua aplicação num contexto macro, trazendo-nos aspectos relevantes que se encontram imbricados em cada contexto. Desse modo, é possível orientar a investigação de políticas educacionais desde o **contexto da influência** (discursos, organismos, sistemas), **da produção dos textos políticos** legais, até o **contexto da prática** (avaliação em larga escala e os municípios), onde as políticas podem ser reconstituídas. Geralmente as políticas no contexto da prática não são aceitas em sua totalidade. Os atores podem recriar as políticas, a partir da organização dos sujeitos que ali também fazem política. Isso significa que “[...] há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Essa abordagem do Ciclo de Políticas fundamentado por Stephen Ball (2002) e interpretado por Mainardes e Marcondes (2009), direciona essa investigação, como método de análise de políticas educacionais, promovendo uma fundamentação crítica e analítica, a partir dos três contextos. O contexto da influência exerce função sobre as

políticas educacionais através do discurso. O foco que explicita tal fundamentação encontra-se alicerçado nos grupos de interesses que disputam para influenciar a definição das finalidades das políticas. Esse contexto, o da influência, se refere às disputas e aos embates construídos nas diferentes arenas de políticas. É onde a elaboração das políticas educacionais tem início, e os discursos políticos são construídos, a partir de grupos que disputam, definindo e influenciando os espaços da educação. Mainardes (2006) explicita que no contexto da influência as políticas são normalmente iniciadas e os discursos políticos são construídos. Grupos de interesses disputam, tendo como finalidade a definição social da educação como seu significado.

Essa definição de políticas no contexto da influência adquire legitimidade na forma de discursos políticos. Os discursos exercem influências nas arenas públicas de ação, vinculados pelos meios de comunicação social, expressando os interesses da classe vigente. Para Ball (2002), a disseminação da influência pode ser internalizada pela veiculação das ideias, por meio das publicações em textos legais, livros e discursos, bem como por organismos políticos, que postulam vinculação de recursos, enquanto fator de influência.

Já o contexto de produção de texto mantém interface com o contexto da influência. Esses contextos estão diretamente interligados, pois os discursos vão ser expressos em textos legais ou políticos. Observa-se que os textos políticos e legais estão ligados aos interesses do público em geral; porém, ambos possuem seus interesses. Os textos vinculados ao acesso à população nem sempre explicitam totalidade; às vezes postulam ideias contraditórias ou intencionais. Por isso, é importante ressaltar que “[...] os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Os textos produzem um sentido, estabelecem padrões e fornecem uma análise de execução das políticas educacionais, pois se constituem como intervenção textual que carrega a expressão de limitações e possibilidades. O contexto da produção de textos caracteriza-se por documentos oficiais que representam a política, articulada a partir de uma linguagem do público em geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos

oficiais, vídeos etc. Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais.

A partir dos contextos da influência e da produção dos textos, temos um terceiro contexto, o da prática, onde as políticas estão sujeitas à interpretação e, em consequência, à recriação. Os textos legais, por exemplo, nas práticas escolares, nem sempre são aceitos em sua totalidade. Sofrem interferências dos profissionais, constituindo de outros significados. Caracteriza que os profissionais da educação têm condições de alargar em seus debates e posicionamento, constituindo novas políticas, principalmente voltadas aos interesses e necessidades da própria escola, formatando mudanças significativas na política original.

Os profissionais inseridos nesse contexto atuam na interpretação e recriação dos textos, fornecendo significado e compreendendo, às vezes de maneira diferente, o texto original. Eles podem ser atuantes no processo de interpretação e recriação das políticas educacionais, interferindo no processo de implementação das políticas. É nesses espaços de debates e reflexões que a política pode produzir efeitos e consequências, que se traduzem em mudanças expressivas da política original e no próprio contexto, onde a política foi iniciada, alargando as necessidades e interesses subjacentes das práticas pedagógicas e de gestão, que se desenvolve, na escola.

3 Organização metodológica a partir do Ciclo de Políticas

Por ser um método de análise das políticas educacionais, o Ciclo de Políticas é utilizado nesse trabalho como um caminho metodológico para análise das políticas de avaliação em larga escala a partir das leis de sistema municipal de ensino do Estado de Santa Catarina e em duas realidades da educação municipal com diferentes IDEB. O foco para análise concentra-se na inserção do sistema nacional de avaliação a partir dos textos expressos dos sistemas municipais de ensino, para o contexto da influência e da produção legal e em entrevistas semiestruturadas em dois municípios com alto e baixo IDEB, identificando as práticas de gestão que foram desenvolvidas a partir da avaliação em larga escala. Salienta-se que não foi autorizado divulgar os municípios analisados.

O contexto da influência articula-se com o levantamento e os discursos para a formatação das leis de criação dos sistemas municipais de ensino. Já o contexto da produção legal está constituído a partir das leis de criação dos sistemas municipais de ensino no Estado de Santa Catarina. O contexto da prática articula-se as entrevistas semiestruturadas em dois municípios, um com índice baixo e outro alto do IDEB, identificando quais as práticas de gestão, que foram se constituindo a partir das avaliações em larga escala implantadas nos municípios. Logo, observa-se que a análise metodológica de políticas está vinculada tanto ao macrocontexto, (avaliações em larga escala) quanto ao microcontexto (secretaria de educação municipal e escola), onde as políticas podem ser recriadas.

Para a análise das leis dos sistemas municipais de educação, foi organizado um banco de leis que conta com 170 leis, constituindo 58% dos 293 municípios do Estado de Santa Catarina. Os documentos legais emanados dos sistemas municipais de ensino do Estado de Santa Catarina apresentam, em seu conteúdo, dados sobre a gestão democrática da educação municipal, conectada ao contexto pedagógico escolar. Também abrem condições para a reformulação no contexto da prática, onde os profissionais da educação exercem influências.

Observa-se que se inter-relacionam vários contextos, desde a formulação das leis dos sistemas municipais de ensino, e o próprio texto legal, bem como a aplicação e a recriação das avaliações em larga escala, no contexto da Secretaria de Educação Municipal. Ball e Bowe (1992) afirma que o foco para a análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa feita pelos profissionais que atuam no contexto da prática, para relacionar os textos da política à prática. Barreto (2008) apresenta que a perspectiva do Ciclo de Políticas permite captar as formas pelas quais as políticas emergem, evoluem e se extinguem, no decorrer do tempo e no espaço, atendendo aos diferentes grupos e segmentos sociais, onde os interesses estão contemplados.

As políticas em Educação estão relacionadas a processos sociais complexos, onde estão imbricados valores, opções éticas e projetos alternativos, que movimentam os espaços da educação local. Observa-se que os Ciclos de Políticas estão inter-relacionados, não tendo uma dimensão temporal ou sequencial, e muito menos etapas lineares. Cada um dos

contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesses, envolvendo disputas e embates.

Desse modo, embora cada contexto possua características específicas, eles se relacionam e dialogam, compondo um ciclo, num movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações. Shiroma, Campos e Garcia (2005) explicitam que os textos de políticas, ao mesmo tempo em que são produtos e produtores de orientação políticas, podem gerar situações de mudanças e inovações, através de sua difusão e promulgação. Isso significa que, dentro das arenas das práticas, estão sujeitos à interpretação e à recriação. Werle (2007) afirma que as políticas não são processos formais, simplesmente de cumprimento de regras e normativas, mas ocorrem por processos diferenciados, articulados em diversos níveis, instituições, grupo e espaços que, na prática, são retrabalhados, inserindo modificações e interpretações. As leis dos sistemas municipais de ensino podem ser interpretadas a partir de diferentes instâncias. A do poder central, formatando a legislação, como de interesses burocráticos e econômicos e a partir da participação de diversas lideranças, tanto municipais, como escolares. Desse modo, a lei de sistema municipal de ensino, em conteúdo, pode ter um caráter burocrático ou expressar os interesses da sociedade em geral, próxima da realidade local, que no contexto das práticas reformuladas.

Essa abordagem permite destacar a natureza complexa com que as políticas educacionais são construídas. São processos micropolíticos inter-relacionados a ações dos profissionais que lidam com as políticas em nível local e seus espaços políticos. É importante salientar que o caráter metodológico da pesquisa busca referenciais teórico-analíticos dinâmicos e flexíveis, articulados ao contexto da influência, da produção dos textos e do contexto da prática.

Para Werle (2007), os textos legais são resultados de interações, de disputas e interesses, podendo ser modificados, revisados, suprimidos ou ampliados. Shiroma (2005) explicita que sua narrativa caracteriza-se pelo populismo, senso comum e apelo à razão pública. Os textos representam a política, mas não são a política. São textos oficiais, documentos políticos que, por vezes, são interpretados, compreendidos, como mal interpretados. Isso significa que, mesmo que os autores ao formatar o texto, a partir de diversos interesses e grupos, esses não podem ter o controle sobre os significados que

serão atribuídos aos seus textos, pois parte deles pode ser rejeitada, excluída ou, até mesmo, mal interpretada, no contexto da prática.

Os textos das leis de sistema municipal de ensino podem apresentar, ou não, em seu conteúdo, a inserção do Sistema Nacional de Avaliação, explicitando práticas de gestão democrática ao contexto escolar. O contexto da produção dos textos tem esse objetivo: auxiliar metodologicamente na análise das leis de sistema municipal de ensino de Santa Catarina. Já o contexto da prática auxilia nas entrevistas semiestruturadas nos dois municípios. Essas entrevistas têm a finalidade de possibilitar a compreensão do olhar dos profissionais de Educação das secretarias municipais, na interpretação, reinterpretação, formulação e reformulação de políticas educacionais, a partir das avaliações em larga escala nos municípios, construindo ou não práticas de gestão democrática. A partir da articulação metodológica do Ciclo de Políticas com os contextos da pesquisa, evidenciam-se algumas contribuições da investigação.

O Ciclo de Políticas e suas contribuições para análise das políticas de avaliação em larga escala no âmbito municipal

A abordagem do Ciclo de Políticas permite uma análise dos processos micropolíticos, articulando as instâncias do macro e dos micros sistemas educacionais, para o campo das avaliações em larga escala, tencionando, sobretudo, os contextos, das leis de criação dos sistemas municipais de ensino e dos municípios com diferentes IDEB. Ball e Bowe (1992) contribuem para a análise, pois torna a interpretação do Ciclo de Políticas contínuo e menos hierarquizados, chamando atenção para a inter-relação entre os contextos, definindo como arenas, lugares e grupos de interesses, onde cada um deles envolvem disputas e embates.

No contexto das leis de criação dos sistemas municipais de ensino, a análise situa-se num universo de 170 leis de sistema municipal, dos 293 municípios catarinenses, compreendendo 58% dos municípios analisados. Com esse montante, identificamos que até o ano de 2000, foram criadas 88 leis no sistema municipal de ensino, compreendendo 30% da legislação dos municípios. Observamos que, a partir da LDB/96, muitos municípios sentiram-se impulsionados em constituir seu próprio sistema

municipal de ensino em Santa Catarina, possibilitando conquistar a autonomia educacional local.

Destacamos que, a LDB foi um elemento desencadeador, no sentido de que os municípios criassem seus sistemas municipais de ensino e organizassem a Educação local. Logo após a sua promulgação, vários municípios do Estado de Santa Catarina criaram seu sistema municipal de ensino. A LDB/96 definiu as competências e as atribuições dos entes federativos, assim como estabeleceu, com clareza, a autonomia para os municípios criarem seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

No mesmo ano de criação da LDB/96, 12% dos municípios criaram seus sistemas municipais de ensino. Esses municípios estão localizados em duas regiões específicas: a do Oeste de Santa Catarina e a do Vale do Itajaí. São regiões de destaque no desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina. O Oeste, pela agricultura, e o vale do Itajaí, por ser uma região portuária (BRASIL, 1996).

Esses fatores podem ter impulsionado os municípios na criação de suas leis de sistema municipal de ensino, conjuntamente com o desenvolvimento da economia local. Sarmiento (2005) explicita que uma das causas da criação de leis de sistema municipal de ensino é o aumento da ação dos municípios, no sentido de garantir recursos e espaços de participação, na defesa dos interesses locais. Outro fator mencionado é o reconhecimento do município como ente jurídico, conquistando sua autonomia para atuar em regime de colaboração com o Estado e a União.

No ano de 1998, 11% de municípios criaram leis de sistema municipal de ensino. Observamos que essas legislações foram criadas em diferentes regiões do Estado de Santa Catarina, não mais em regiões específicas. No ano de 1999, 19% de municípios criaram leis de sistema municipal de ensino. É o ano com o maior número de leis relativas à criação de leis de sistema municipal de ensino do Estado de Santa Catarina, também localizadas nas diversas regiões do Estado. De 2000 a 2003, foram criadas leis de sistema municipal de ensino, em 29% de municípios. Dos anos de 2004 a 2011, 28% de municípios passaram a ter leis de sistema municipal de ensino.

Com esse montante da legislação municipal em seu conteúdo expresse, identificou-se que as leis não explicitam claramente orientações que contribuem com a realidade educacional. Um exemplo encontra-se no artigo que trata da gestão democrática da

educação, como promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. A lei afirma a necessidade de gestão democrática, mas não explicita como as secretarias de educação e as escolas, poderiam conduzir a educação para que, de fato pudesse articular esse modelo de gestão. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência por dez anos (2014 a 2024), observa-se que os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para alinhar as metas entre os entes federados no acompanhamento e consecução das metas deste PNE e dos planos previstos. Os municípios deverão elaborar seus planos de educação em consonância com a lei de diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, “no prazo de um ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). De forma direta os municípios podem articular a sua educação a partir de suas necessidades locais em consonância com os entes federados. Logo, precisa-se que a lei de sistema municipal de ensino do município explicita em seu conteúdo como vai fazer.

Desse universo de análise das leis de sistema municipal de ensino, uma das dificuldades encontradas e que responde a problemática da educação local, identificou-se que nenhuma lei de criação de sistemas municipais de ensino aborda a inserção do sistema nacional de avaliações em larga escala. Isso demonstra que as avaliações estão acontecendo no contexto da educação municipal, desde 2005, pela inserção da Prova Brasil, porém, a legislação não acolheu em seu conteúdo expresse, muito menos, propõe algumas orientações pedagógicas, didáticas que possam contribuir as unidades escolares, no sentido de possibilitar uma reflexão sobre suas ações pedagógicas e curriculares a partir das avaliações.

Temos observado que as avaliações em larga escala estão presentes há mais de duas décadas no contexto das práticas pedagógicas escolares, fomentando índices e suscitando em muitas realidades escolares a competitividade entre as escolas. A partir da análise das leis de sistema municipal de ensino do Estado de Santa Catarina é possível evidenciar que as escolas organizam seu currículo e suas práticas pedagógicas a partir de sua realidade, enfrentando as dificuldades, que constantemente persistem. Há uma transferência de responsabilidade dos resultados atingidos nas avaliações para a escola e o professor, enquanto, que o sistema de ensino se exime de sua responsabilidade jurídica legal.

Em relação aos municípios com diferentes IDEB, identificamos no âmbito das secretarias de educação que os mesmos, acolhem o Sistema Nacional de Avaliação, buscando constituir o seu IDEB. No município com alto IDEB, a equipe da Secretaria de Educação está trabalhando junto há oito anos, o que se mostra essencial para fazer um bom trabalho de gestão. Já no município com baixo IDEB, a equipe da Secretaria de Educação foi formada, conjuntamente com seus coordenadores, há apenas um ano. Anteriormente, nesse município, só havia a Secretária de Educação que conduzia todas as funções em sua rede de ensino, sem nenhum assessor. Observamos que a organização administrativa na Educação teve implicações fundamentais para que fosse obtido um melhor IDEB entre os municípios. Quando o município com alto IDEB obteve o primeiro índice, os gestores da secretaria construíram ações para melhorar o seu IDEB. Já no município com baixo IDEB, no entanto, a equipe da Secretaria de Educação, não estava organizada, consequentemente por anos consecutivos os índices apresentados são baixos.

Fischer (2010) explicita que é impossível refletir sobre os processos de aprendizagem, sem envolver a temática avaliação. Embora as avaliações em larga escala postulem um indicador quantitativo, elas refletem internamente, no contexto do sistema de ensino municipal. O índice atingido no IDEB movimenta as diversas instâncias da Educação, desde a gestão da Secretaria de Educação, a sala de aula e os profissionais envolvidos.

O município com alto IDEB organizou um material, conjuntamente com os profissionais de Educação, que norteasse a Educação no município, de maneira participativa, a partir da educacional local, porém, a lei de sistema municipal de ensino do município, em seu conteúdo expresso não apresenta nenhuma orientação. O município com baixo IDEB também está buscando desenvolver práticas de gestão com a participação das outras secretarias de Educação, mas ainda, tem muitas dificuldades na sua organização. Esse município de baixo IDEB tem lei de sistema municipal de ensino, mas não faz nenhuma referência às avaliações em larga escala.

Analisando os municípios com foco nas avaliações em larga escala, identificamos que o município com alto IDEB constrói suas práticas de gestão em conjunto com seus profissionais de Educação, enquanto que o município com baixo IDEB permanece no

âmbito das secretarias, não envolvendo a comunidade escolar. Cury (2007) explicita que a forma dialogal e participativa da comunidade educacional favorece na construção de cidadãos ativos, participantes e compromissados com a sociedade. Essa participação potencializa pensar e repensar, o que, e como poderia ser articulada a gestão a partir das avaliações em larga escala, como elemento desencadeador ou não da qualidade de ensino na educação básica.

A partir do Ciclo de Políticas, com foco na avaliação em larga escala, identificamos que a lei de criação dos sistemas municipais de ensino e a realidade educacional dos dois municípios pesquisados têm dificuldades de organizar a educação municipal. As leis de sistema municipal de ensino, não expressam claramente as orientações necessárias para organização da gestão educacional no âmbito da secretaria de educação municipal para com suas unidades escolares. As escolas e secretarias de educação sentem-se pressionados pelo índice no IDEB, mas não conseguem aproximar suas práticas de gestão. Fica evidente que a condução da gestão é feita de maneira individualizada, cada instância pensando por conta própria, dificultando a qualidade da educação municipal. Precisamos pensar políticas de educação municipal que venha de encontro à participação coletiva das diversas instâncias, para o bom andamento, do ensino aprendizagem. Coutinho (1996) explicita que o movimento revolucionário, contra a velha ordem burguesa, não pode se satisfazer com as conquistas democráticas formais, mas impulsionar por uma “revolução permanente”, até que seja eliminada a dominação de classes. São claros os ideais neoliberais vigentes na educação municipal, mas, precisam ser rompidos. Isso somente ocorrerá, se a educação for pensada e concretizada a partir dos interesses coletivos, interligando os processos de gestão entre secretaria de educação, legislação e principalmente com as práticas pedagógicas escolares.

Considerações Finais

A abordagem do Ciclo de Políticas, como método de análise de políticas apresentado por Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL, 1992), teve o intuito de conduzir as políticas da educação municipal, como arenas, lugares e grupos de interesses, envolvendo disputas e embates para o contexto das influências, da produção

dos textos e da prática. Observa-se que os contextos da investigação ao mesmo tempo em que estão imbricados, se afastam, proporcionando analisar as micropolíticas.

Ao analisar o conteúdo expresso das leis de sistema municipal de ensino, identificamos um caráter mais democrático, quando a comunidade educacional participa na formulação da legislação. Por outro lado, quando o conteúdo da lei de sistema municipal de ensino reproduz a legislação Federal, observa-se que as orientações para a educação municipal não contempla a realidade pedagógica e educacional do município. A participação da comunidade local nos espaços públicos é um dos caminhos fundamentais para a conquista da autonomia e democratização. Reitera-se a importância da comunidade na constituição e aplicação da lei sistema municipal de ensino, como na reformulação quando necessária, tendo a perspectiva de melhorar a qualidade da educação municipal.

Outro tema esquecido entre as leis de sistema municipal de ensino é a inserção do sistema nacional de avaliação. As avaliações estão ocorrendo na educação municipal, há mais de duas décadas, gerando indicadores de desempenho, competitividade entre as escolas por um melhor índice e uma dificuldade de articulação das secretarias municipais de educação em pensar estratégias de ações práticas com suas unidades escolares, muitas vezes, passando a responsabilizar o profissional de educação pelo índice baixo atingido. Inverter essa lógica coercitiva se faz necessário. Isso é possível, aproximando a gestão entre a instância da secretaria municipal e suas unidades escolares, construindo conjuntamente ações democráticas que respondam as necessidades da educação local.

Nos dois municípios analisados com índices opostos, identificamos diferentes perspectivas de gestão a partir das avaliações. No município com baixo IDEB, as mudanças constantes dos gestores das secretarias de educação municipal, trouxe dificuldade na organização da gestão do ensino, não solidificando nenhuma prática de gestão, dificultando aumentar o seu índice no IDEB. Já, o município com alto IDEB observou-se que a gestão da secretaria municipal de educação trabalha conjuntamente há vários anos, pensando estratégias de ações, conjuntamente com suas unidades escolares, tendo contribuído para aumentar o índice no IDEB.

O método de análise do Ciclo de Políticas demonstrou a dificuldade que a educação básica municipal possui na organização de seu ensino a partir das avaliações em larga escala. As avaliações em larga escala chegam com grande intensidade ao contexto da educação escolar, pressionando o profissional de educação em repensar suas práticas pedagógicas, como interferindo no currículo escolar. Observam-se dificuldades para a compreensão e uso dos resultados dos testes padronizados dos profissionais da educação, o que indica a necessidade de trabalho direcionado para atender essa demanda, tanto por parte de escolas como de secretarias de educação.

Utilizar o Ciclo de Políticas como método de análise de políticas, teve o intuito de contribuir na reflexão de políticas educacionais no contexto da educação municipal. Observou-se que desconsiderar a cultura escolar pode desencadear práticas autoritárias de avaliação, escondendo o real sentido e significado das práticas avaliativas. Conceber a avaliação em sua complexidade é compreendê-la como um processo de diálogo contínuo, refletindo os dados coletados, como possibilidade de repensar as práticas pedagógicas, escolares e de gestão. O desafio consiste em aproximar a gestão escolar com as secretarias de educação municipal, tendo a finalidade de melhorar a qualidade da educação, como também organizar a lei de sistema municipal de ensino, focando nas necessidades, proveniente do ensino aprendizagem do educando. A avaliação em larga escala poderá ser mais um instrumento que contribui com esse processo.

Referências

- 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 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 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 em: 10 ago. 2014.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. Cortez: São Paulo, 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, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 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, jan./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, maio/ago. 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./dez. 2005.

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

Recebido em: 12/10/2014

Aceito para publicação em: 09/12/2014

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.

Abordaje del Ciclo de Políticas y Sus Contribuciones para analizar la Política de Evaluación en Larga Escala

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 en larga escala. Escuela.