

Avaliação de políticas educacionais

No Brasil, a avaliação de políticas públicas, feita de modo sistemático e com utilização de metodologia específica e apropriada aos critérios empregados, é relativamente recente, estando ainda em processo de constituição de um campo estruturado de estudos. Este vem se expandindo sobretudo a partir dos anos 80, e ainda assim, de forma desigual entre os diferentes setores (Figueiredo, 1986).

O campo da educação não foge a essa regra. Os programas educacionais desencadeados pelas administrações públicas que têm como alvo o ensino básico não costumam, por via de regra, ser avaliados, sendo que a prática política entre nós tem sido a de fazer suceder uma série de medidas, reformas, inovações, umas após outras, sem que se disponha de elementos suficientes para uma apreciação mais isenta e fundamentada de seus resultados e impactos.

A despeito da tradição incipiente na área, a avaliação intencional de algumas das ações governamentais no campo da educação tem se intensificado sobretudo a partir do processo de transição democrática, quando as próprias administrações se mostraram mais sensíveis e permeáveis a esse tipo de apreciação.

Nesse contexto, é possível encontrar desde avaliações realizadas a pedido do próprio Poder Público até aquelas sob a forma de pesquisa acadêmica, por iniciativa dos próprios investigadores. As primeiras se caracterizam por uma relação mais formal entre clientes institucionais e avaliador, tendo em vista explicitamente a busca de soluções e a tomada de decisões. As pesquisas de caráter acadêmico são realizadas independentemente dos agentes ou órgãos promotores da política e buscam prioritariamente o estabelecimento de conclusões de caráter mais amplo, podendo levar à identificação de fenômenos recorrentes e princípios mais generalizáveis (Fletcher, 1995; Vianna, 1997).

Nos anos mais recentes, em decorrência de exigências de organismos multilaterais que vêm tendo papel importante na definição e financiamento das políticas da área, as avaliações educacionais sob demanda do Poder Público têm aumentado.

De modo geral, os estudos encontrados mais comumente entre nós referem-se sobretudo a análises críticas de políticas reguladas, formuladas e/ou implementadas pelo Estado, que, pelo fato de se constituírem apreciações, possuem necessariamente uma conotação valorativa, sendo que se lhes pode imputar, *grosso modo*, um caráter avaliativo. Não obstante, esses estudos, por via de regra, não têm sido realizados com a intenção e a sistematicidade próprias do campo da avaliação.

Dentro da tradição anglo-saxônica de avaliação das políticas públicas, que tem influenciado vários dos estudos realizados nos últimos anos por instituições de pesquisa no Brasil, é frequente identificar-se quatro fases: a da agenda política, a dos programas e projetos que lhe dão materialidade, a de sua implementação e a do seu acompanhamento e avaliação.

Neste Estado do Conhecimento foram levados em conta apenas os artigos que puderam ser mais claramente categorizados, seja como exame da agenda política e de propostas de governo, seja como avaliações de programas educacionais. Na proposição da agenda pesam as

negociações político-partidárias, as mobilizações sociais, as demandas de organismos internacionais, as negociações endógenas ao Poder Executivo. A esta segue-se a formulação de políticas: são desenhados os planos, programas e projetos que lhe dão materialidade no processo de estabelecimento de prioridades políticas e orçamentárias. No caso dos programas educacionais, foram considerados aqueles que apresentam propósitos e ações definidos e resultados esperados.

Há uma série de outros estudos arrolados como de análise de políticas, que se reportam sobretudo às fases da sua implementação ou mesmo aos seus impactos. No entanto, como vão além da avaliação das ações envolvidas em programas ou projetos, referindo-se também a medidas mais amplas de caráter político ou normativo ou outras, deixaram de ser considerados para exame, em decorrência da fragilidade dos limites entre a análise das políticas públicas e a pesquisa de avaliação propriamente dita.

Nesse caso encontram-se artigos sobre financiamento do ensino, tais como os de Renaldo Antônio Gonçalves (1998), Melchior (1993) e Aguirre (1996); sobre a relação entre estados e municípios na oferta de ensino: Maria das Graças C. de Oliveira (1991), Amaral Sobrinho (1994), Elba S. de Sá Barretto (1992 e 1995); gerenciamento da rede física de escolas: Guilherme G. da Silva e Nélío Pizzolato (1996); políticas de alfabetização: Dutra (1993), Haddad, Di Pierro e Freitas (1993); políticas de formação de magistério: Angela Maria Barreto (1991), Vieira (1998), Martins (1997), Leão (1998); e de formação no ensino técnico: Kuenzer (1998) e Ferretti (1997). Esses textos somente foram mencionados na relação bibliográfica, mas não foram analisados.

AVALIAÇÃO DA AGENDA E DAS PROPOSTAS DE GOVERNO

A primeira subcategoria reúne artigos que discutem, a partir de diferentes perspectivas de abordagem, a formulação da agenda política e dos programas de governo, tendo em conta as questões de interesse do Estado. De modo geral, abordam a conjuntura política nacional e internacional e suas implicações para a construção de políticas da área.

Há alguns artigos que expressam o discurso oficial sobre as políticas do setor, uma vez que dirigentes ou ex-dirigentes de Secretarias de Educação e do Ministério da Educação apresentam suas agendas políticas e discutem planos, programas e/ou projetos de governo.

Nesse caso, encontram-se os discursos realizados por dois Secretários de Estado da Educação sobre seus próprios Planos de Metas (Guia Neto, 1992; Neubauer, 1996). Ambos analisam os indicadores que caracterizam e dimensionam os problemas educacionais das redes de ensino mineira e paulista. Apresentam as prioridades estabelecidas e discutem as formas como elas podem assegurar o cumprimento dos compromissos mínimos assumidos com alunos, pais, professores e demais profissionais do ensino. Pelo menos em alguns pontos, ambas as políticas se assemelham: há uma ênfase nos mecanismos de descentralização administrativa e financeira do sistema. A defesa da autonomia financeira, administrativa e pedagógica da escola aparece como um dos pontos centrais.

Nessa mesma perspectiva, Haguette (1993), ex-dirigente da Secretaria de Estado da Educação do Ceará, discute as principais estratégias e ações adotadas em um ano de gestão, apontando dificuldades endógenas e exógenas do sistema, com o objetivo de mostrar a possibilidade efetiva de melhorar o ensino público. A estabilidade dos avanços alcançados na política implementada, segundo o autor, está vinculada à consolidação de uma nova maneira de fazer política instaurada no Ceará e às mudanças político-administrativas que proporcionaram um caráter essencialmente coletivo e público à gestão do sistema.

Ainda no âmbito dos artigos que apresentam a agenda governamental para a área, Maria Helena Guimarães de Castro (1998), diretora do Inep, analisa os principais resultados obtidos nos censos educacionais, o comportamento dos indicadores de fluxo e eficiência do sistema educacional brasileiro na última década, a avaliação do desempenho dos alunos e algumas tendências que tais resultados indicam para a próxima década. A autora realiza um balanço sobre a situação do analfabetismo nas

diferentes regiões do País, examina a situação do ensino fundamental, assinalando os problemas que ainda persistem, e a explosão das matrículas no ensino médio e seus prováveis impactos sobre as novas modalidades de educação profissional e de cursos de nível superior. Os principais resultados da avaliação da educação básica indicam que ainda há um longo caminho a percorrer para melhorar a qualidade do ensino e promover mais equidade. Finalizando, Castro tece alguns comentários a respeito das tendências e perspectivas educacionais de médio prazo, assinalando a tarefa que o Estado e a sociedade têm pela frente para promover a educação nos patamares aspirados pela Nação. Afirma que os anos 90 mostram avanços que representam um importante ponto de inflexão nas características estruturais do sistema, pois o seu redesenho é decorrência dos índices alcançados pela universalização do ensino no nível fundamental e pela progressiva democratização do acesso ao ensino médio.

Nessa perspectiva, Leal (1998) também realiza um balanço dos principais problemas a serem enfrentados pela política educacional brasileira: o combate ao analfabetismo; as taxas de evasão e repetência; a distorção série/idade; o aumento da demanda pelo ensino médio; a escassez de vagas para o ensino superior. A autora analisa, ainda, as medidas e ações do Estado na adoção de regulamentações, de políticas redistributivas e do sistema de avaliação. Avalia o comportamento do governo brasileiro no setor, realizando uma discussão política sobre: o Programa de Educação Solidária; as medidas de substituição da seriação por ciclos, a promoção automática e os programas de aceleração de aprendizagem; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e a proposta de reforma do ensino médio.

A discussão sobre a política de avaliação do MEC, aliada às diretrizes políticas internacionais para a área, também constitui uma referência nessa primeira subcategoria.

Edson Machado de Souza (1994) e Benno Sander (1996) procuram estabelecer uma relação entre os princípios teóricos que fundamentam a formação de políticas públicas e a estruturação de procedimentos avaliativos. Sander, sobretudo, realiza uma análise política sobre as tendências avaliativas que permeiam os sistemas educacionais dos países membros do Mercosul, à luz das relações globais entre esses países. Ambos os artigos analisam a forma pela qual a avaliação se insere no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais no Brasil.

Segundo Sander (1996), a avaliação dos programas internacionais tem revelado que as experiências não são automaticamente transferíveis e que, com base numa interpretação universalista do Estado do Conhecimento em âmbito internacional, esses programas simplificam problemas e soluções em suas atividades de cooperação técnica e financeira. Destaca algumas experiências bem-sucedidas no campo da educação e da gestão educacional, salientando sua perspectiva transcultural que preserva os valores referentes à identidade cultural e à equidade social. Essa estratégia implica uma articulação entre os conceitos de soberania nacional e integração internacional, cuja horizontalidade nas relações entre os atores é a característica central do novo modelo de cooperação técnica. A responsabilidade política pela transformação da educação e da sociedade cabe aos países, seus governos e cidadãos. No campo da educação latino-americana, o aproveitamento desse mundo de oportunidades dependerá da capacidade de renovação institucional e da concentração de esforços das agências nacionais e internacionais dedicadas à educação, ao desenvolvimento sustentável e à promoção da qualidade de vida coletiva.

Partindo da análise do cenário político internacional e nacional e de suas relações com a estruturação de políticas para a área, Márcia Simões Linhares Barreto (1995) discute as exigências postas pelo predomínio de uma visão globalizante às políticas no final do milênio.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS

Numa segunda subcategoria estão reunidos os artigos que focalizam programas de governo. As análises podem se constituir avaliações de programas como um todo ou de aspectos

específicos. Foram também incluídos artigos que tecem comentários sobre programas, não se constituindo uma avaliação propriamente dita, os que os mencionam para subsidiar reflexões mais amplas por eles suscitadas e, finalmente, os que se reportam a questões de caráter teórico-metodológico relativas à avaliação de programas.

Embora a demanda de avaliação de programas pelo Poder Público tenha aumentado na última década, foram poucos os artigos que podem ser enquadrados nesse grupo, o que leva a supor que essa modalidade de estudo não chega facilmente ao grande público leitor. Investigações dessa natureza são tradicionalmente realizadas, sobretudo por institutos de planejamento e/ou agências de pesquisa, por se constituírem, geralmente, estudos onerosos e de grande porte. Exigem, quase sempre, composição de numerosas equipes de trabalho e razoável infra-estrutura que dê suporte à sua operacionalização. Esses estudos, por via de regra, não são divulgados em artigos, ficando restritos a relatórios extensos, entregues aos órgãos que os requisitaram, pois nem sempre os gestores do setor público consideram interessante a divulgação de dados e resultados que podem comprometer a legitimidade de suas ações.

No entanto, na bibliografia consultada, mesmo os estudos de caráter acadêmico que avaliam programas também constam em número reduzido, confirmando o fato de que esse tipo de avaliação ainda precisa consolidar-se no País.

De modo geral, os artigos que se reportam à avaliação de programas, seja de caráter acadêmico, seja sob encomenda, têm a intenção de estender certas reflexões suscitadas pelas análises avaliativas a um público mais amplo, dada a natureza do veículo escolhido. Por isso, nem sempre seus autores explicitam a metodologia empregada, os procedimentos utilizados ou os modelos teóricos que subsidiaram a análise, o que, em muitos casos, dificulta sobremaneira o esclarecimento, para o leitor, do desenho utilizado na avaliação. Em outros casos, ainda, a seleção de aspectos parciais dos programas para análise impede mesmo a compreensão da lógica própria do programa.

No contexto das avaliações que se reportam ao programa como um todo, ainda que possam privilegiar determinadas regiões/locais, Teresa Roserley Neubauer da Silva e Cláudia Davis (1993) e Zoraide Faustini Silva (1991) focalizam o Ciclo Básico de Alfabetização. A análise das duas primeiras autoras incide sobre ações envolvidas no Programa em dois estados, Minas Gerais e São Paulo, e sua eficácia como medida que se propõe melhorar o fluxo dos alunos na escola básica. Faustini, por sua vez, tece considerações sobre o Programa com base em pesquisa realizada em quatro escolas da cidade de São Paulo, focalizando principalmente a presença ou não, nas escolas, dos fatores que garantiriam o seu sucesso.

Ainda que por caminhos diferentes, ambas as avaliações procuram detectar o nível de aceitação do Programa por parte da rede, tendo em vista as modificações introduzidas, as quais, com pequenas diferenças, se referem a aspectos como desseriação, concepção de alfabetização, avaliação, horário de trabalho pedagógico, apoio pedagógico e material, mudanças na prática pedagógica, promoção automática, classes organizadas por faixa etária, remanejamentos, instrumentalização do professor, avaliação e controle de desempenhos mínimos e, ainda, rendimento escolar/cultura da repetência.

Ferretti, Vianna e Souza (1991) focalizam o Programa de Formação Integral da Criança (Profic), implantado no Estado de São Paulo, em 1986, pela Secretaria de Estado da Educação, e destinado a escolares de baixa renda, tendo como finalidade oferecer-lhes uma “educação integral”, ou seja, mais do que instrução, ampliando assim o papel da escola.

Os dados coletados e analisados pelos autores, a partir de um amplo mapeamento das escolas que implantaram o Programa entre 1986 e 1988, e o estudo em profundidade de duas dessas unidades escolares indicam que o Profic assumiu características centralistas, tanto em sua formulação como na implementação. Além disso, o processo de implantação foi precário, criando vários problemas para as escolas que o adotaram, e o índice de adesão ficou muito aquém do esperado.

Os avaliadores também denunciam o caráter psicologizante e assistencialista subjacente à abordagem, pelo Programa, dos problemas enfrentados pelas populações a que ele se destina e o

fato de deixar intocadas as condições estruturais geradoras da pobreza e da marginalidade, postura que, no seu modo de ver, foi influenciada pela maneira como os programas que lhe serviram de inspiração¹ concebem as populações-alvo: subculturas homogêneas e marginalizadas, marcadas por carências psicológicas e dificuldade de abandonar valores tradicionais. Daí a proposta de integrá-las na sociedade urbano-industrial por meio da “participação comunitária”, onde teriam acesso a cuidados médicos, à possibilidade de desenvolver novos comportamentos sociais diante da exclusão, usando seus próprios recursos financeiros e humanos.

Dois programas praticamente idênticos quanto às características e objetivos – Escolas Rurais Consolidadas, implantado no Estado do Paraná entre 1977 e 1986, e Agrupamento de Escolas Rurais, no Estado de São Paulo, em 1989 – e que consistem basicamente na reunião de várias escolas isoladas e multisseriadas numa maior, agrupada, com melhores condições físicas e pedagógicas, foram analisados, respectivamente, por Ramos (1991) e Vasconcellos (1993).

As análises mostram que ambos melhoraram as condições de escolaridade na zona rural, em termos de equipamentos e vagas, ampliação dos anos de escolaridade, oferecimento de condições mais adequadas de trabalho e de aperfeiçoamento profissional para os professores. Constatou-se também a maximização do uso dos equipamentos no Programa de Agrupamento de Escolas Rurais e a sua destinação para outras atividades, bem como uma resposta positiva do alunado, tendo em vista a diminuição do absenteísmo.

Entretanto, na primeira fase de implantação do Programa de Escolas Rurais Consolidadas, interesses de natureza política contribuíram para o desvirtuamento dos objetivos, o que acarretou o aumento de custos e a diminuição do impacto. Muitos dos problemas detectados – tais como construção de menor número de unidades do que o previsto, localização inadequada das escolas, critérios clientelísticos na nomeação de professores, incapacidade de conter a migração para a cidade, equalizar oportunidades educacionais e valorizar a cultura local – são atribuídos, por Ramos, ao dimensionamento inadequado da realidade por parte dos proponentes do Programa. Este, segundo a autora, é calcado no modelo americano, o que teria dificultado o seu melhor equacionamento.

Nesse sentido, preconiza ela a necessidade de se levar em consideração fatores socioculturais e econômicos no planejamento dos programas, embora reconheça que, sem o estabelecimento de diretrizes sociopolíticas estáveis, capazes de atuar contra a pobreza, contra o clientelismo político, eles pouco podem fazer.

Na avaliação dos Agrupamentos de Escolas Rurais é colocada em relevo a necessidade de um planejamento rigoroso para a sua viabilização, o que envolve decisões quanto à localização das escolas, participação da comunidade onde se inserem e, conseqüentemente, negociação com usuários. Assinala-se também a necessidade de definir as responsabilidades sobre a execução dos programas, em termos de recursos humanos, técnicos, financeiros e dos gastos, além de políticas paralelas no setor educacional para a zona rural, para que se instale um modelo de oferta equilibrada.

Quatro programas de capacitação – o de Orientadores, que vigorou em Pernambuco entre 1987 e 1991, o de Coordenadores da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, que vigorou entre 1995 e 1996, o de Recursos Humanos, implantado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, entre 1992 e 1994, e o de capacitação a distância “Salto para o Futuro” – foram objeto de análises.

A analista dos dois primeiros programas, Aida Monteiro Silva (1996), e a do terceiro, Angela Maria Martins (1996), destacam, de modo geral, o contexto social e político que favoreceu o seu surgimento, os objetivos a que se propunham e as parcerias levadas a cabo para a sua efetivação. Citam também pontos alcançados considerados positivos, entre os quais, se destacam a reciclagem dos profissionais dedicados ao ensino, a possibilidade de maior convívio com os pares e, no caso específico do Programa de Capacitação de Recursos Humanos da Secretaria de Educação de São Paulo, o acesso a discussões mais elaboradas e a equipamentos até então

¹ Segundo os autores, são programas originários dos Estados Unidos, estimulados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização Panamericana de Saúde (OPS).

não disponíveis. O Programa de Capacitação de Coordenadores Pedagógicos de Pernambuco incentivou a revisão dos currículos com o qual trabalham esses profissionais e mobilizou o corpo docente em torno de reivindicações que visavam ao seu aperfeiçoamento e ao redimensionamento das suas funções. A convivência proporcionada pelo Programa de Capacitação de Coordenadores Pedagógicos da Secretaria Municipal de São Paulo estimulou o respeito à diversidade e integrou os profissionais num processo participativo e de construção coletiva.

Os problemas apontados pelas análises dizem respeito mais especificamente ao Programa de Capacitação de Recursos Humanos da Secretaria de Educação de São Paulo. Segundo Martins (1996), o convênio com as universidades, tendo sido firmado junto às reitorias e pró-reitorias de extensão, ocasionou uma pulverização de informações, com graves conseqüências: lentidão no processo de oferta e seleção de cursos; emergência de negociações internas devidas a interesses departamentais; ausência de um comprometimento maior dos coordenadores dos cursos nas universidades, em virtude da profusão de procedimentos burocráticos no nível interno. Por outro lado, embora fossem claros os princípios e diretrizes políticas quanto à concepção de formação continuada, bem como quanto à escola que se pretendia construir, esses pressupostos não levaram à necessária explicitação das dinâmicas exigidas por atividades dessa natureza, capazes de romper com a forte tradição universitária de oferecer cursos que se configuraram como réplicas de programas de pós-graduação ou graduação, o que, evidentemente, dificultou o seu acompanhamento por parte dos cursistas. Além de problemas de caráter pedagógico, questões de natureza prática, como distância dos *campi*, ausência de ajuda de custo e escassez de tempo para estudar, também foram citadas.

A despeito dos problemas apontados, há indícios, no cômputo geral, de que esses programas de capacitação levaram a um crescimento profissional e pedagógico do corpo docente.

Entre os programas de capacitação avaliados, enquadra-se também “Um Salto para o Futuro”, que tem como objetivo levar o professor a formular um referencial teórico-metodológico adequado às quatro primeiras séries do ensino fundamental e à pré-escola, focalizando conceitos básicos relativos às disciplinas do núcleo comum do currículo; pretende também ampliar o nível de conhecimento geral dos professores, acoplando textos com informações atualizadas (Barretto, E., 1997). Ele difere dos demais por ser de âmbito nacional e pelo fato de a capacitação ser a distância. Para tanto, combina recursos de televisão, fax, telefonia e material impresso, sendo que a transmissão televisiva é monitorada. Para sua viabilização, conta com o Ministério da Educação (MEC) – através da Secretaria Nacional de Educação Básica (Seneb) e da Fundação Roquette Pinto, responsável pela televisão educativa do Ministério – e as Secretarias de Estado da Educação, no que diz respeito às ações de campo.

Tendo analisado os pressupostos teórico-metodológicos e o formato do Programa, a opinião dos atores envolvidos, a interação com os agentes educacionais, o aproveitamento dos cursistas e as condições de implementação em 1992, o estudo aponta para aspectos que podem ser melhorados no que diz respeito ao projeto educativo e à exploração dos recursos técnicos, chama a atenção para o alcance reduzido da audiência e assinala, também, vários pontos positivos: o fato de veicular as mensagens de forma nova e participativa, mediante transmissão monitorada, e de se constituir uma proposta inovadora do ponto de vista educacional, no que se refere aos conteúdos e às orientações oferecidas aos professores das séries iniciais do ensino fundamental. No entender de Elba Barretto (1997), o Programa poderá se constituir um importante instrumento de atualização de professores e, conseqüentemente, da prática educativa que eles desenvolvem em sala de aula.

Entre os programas que tiveram aspectos específicos focalizados nas análises, destacam-se o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural (Edurural), implantado no período de 1981 a 1987 nas zonas rurais de 218 municípios do Nordeste, com o objetivo de melhorar as condições do ensino fundamental, e o Programa de Aceleração de Aprendizagem, destinado a corrigir o fluxo escolar das quatro primeiras séries do ensino fundamental das redes públicas de ensino, mediante a formação de classes de aceleração para atender alunos com defasagem escolar.

Com base em dados coletados em três estados em que o Programa Edurural foi implantado, Gomes Netto et al. (1993) mostram que os investimentos/insumos oferecidos às escolas

participantes (infra-estrutura, materiais de ensino-aprendizagem, nível de qualificação do professor) aumentaram a eficiência do sistema, tendo em vista a melhoria do fluxo dos alunos, o que, por sua vez, produziu um retorno financeiro devido à economia obtida. Nesse sentido, os avaliadores ponderam que os investimentos se justificam plenamente, pois o custo para se obter um aluno formado foi menor que os investimentos.

Quanto ao Programa de Aceleração de Aprendizagem, embora tenha sido concebido em 1994, a implementação teve início em 1995, no Estado do Maranhão, com recursos do MEC e apoio técnico do Centro de Ensino Tecnológico de Brasília. Em 1996 foram desenvolvidos e testados materiais didáticos consistentes com a proposta do Programa e, em 1997, foram iniciados dois novos projetos dentro da mesma concepção, um pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais e outro pelo Instituto Ayrton Senna/Petrobrás. Na sua avaliação destaca-se a economia gerada e a efetividade do Programa com base nos resultados do teste a que foram submetidos alunos das classes de aceleração de aprendizagem. Os resultados alcançados por alunos antes considerados multirrepetentes confirmam a proposta do Programa, ou seja, a de que houve aquisição de conhecimentos equivalentes aos do aluno médio de 4ª série. O estudo também demonstrou que os resultados estão associados aos investimentos – quando estes são modestos, os resultados também o são, segundo João Batista Araújo e Oliveira (1998).

Alguns artigos, na verdade, não fazem propriamente uma avaliação de programas, seja porque apenas os mencionam, seja porque reportam-se a eles para subsidiar reflexões sobre outras questões. Em ambos os casos, as informações são insuficientes para que se possa ter uma idéia mais completa do programa.²

Assim, Goulart (1994), ao se referir ao Programa de Avaliação da Escola Pública Mineira, iniciado em 1991, destaca alguns pontos positivos decorrentes da sua implantação: a introdução de uma cultura avaliativa e de um modelo mais participativo na escola; o desenvolvimento, entre os professores, de crença na função diagnóstica da avaliação e no papel que ela pode desempenhar para que a escola se torne melhor; maior compreensão do processo de aprendizagem e possibilidade de identificação das dificuldades dos alunos.

Zaluar e Leal (1996) referem-se ao Centro Integrado de Educação Pública (Ciep) no contexto de uma pesquisa efetuada em 1995, que comparou avaliações de educadores e usuários sobre escolas de tempo parcial e de tempo integral (Cieps) no que diz respeito a aspectos como o trabalho pedagógico, formação de professores, qualidade do ensino, sistema de avaliação, evasão e repetência, educação e cultura popular. Com base nos resultados, as autoras ponderam que projetos como esses têm que rever determinados pressupostos acerca da população-alvo e da sua emancipação como setor dominado da população. Os Cieps e os Centros de Atenção Integral à Criança (Caics), por sua vez, são mencionados por Coelho (1996) no contexto de um estudo sobre a questão da qualidade do ensino nas escolas públicas de horário integral, com base na avaliação da política educacional que implantou ambas as experiências.

Campos (1997), ao comentar os resultados de pesquisas que avaliam os efeitos da frequência a programas de educação infantil sobre o desenvolvimento e a escolaridade posterior de crianças de diversas origens, refere-se aos programas de intervenção precoce de ênfase cognitiva e de inovação do ensino básico (Ciclo Básico, Jornada Única e Escolas-Padrão). Nesse sentido, enfatiza as diferenças constatadas entre crianças em idade pré-escolar que frequentaram o programa de intervenção precoce de ênfase cognitiva e as que apenas participaram de atividades de recreação. Destaca também resultado de pesquisa sobre o impacto dos programas de ensino básico que aponta para a importância da variável “frequência à pré-escola” no desempenho dos alunos.

² O artigo focaliza procedimentos de avaliação utilizados em inúmeros programas, como o Educural, Avaliação do Rendimento Escolar em Escolas de 1º Grau da Rede Pública do Paraná, Avaliação Realizada com Alunos da Escola Particular, 2º Programa Internacional de Avaliação Educacional; Escolas-Padrão, Jornada Única. Deixou de ser inserido nesta categoria o artigo de Gatti (1994), cuja análise consta da categoria Avaliação de Monitoramento.

Três artigos, por sua vez, tratam de questões teórico-metodológicas relativas à avaliação de programas. Assim, Leonardos e Macedo (1996) discutem o emprego da abordagem etnográfica na avaliação de projetos inovadores, com base em dois estudos de caso: um projeto de inovação educacional (Centros Integrados de Educação Pública – Cieps) e um projeto de inovação social (Projeto *Sleep-in* – Centro de Atendimento ao Usuário de Drogas, em Paris).

Depresbiteris (1997), ao descrever pesquisa realizada em instituição de formação voltada para o setor da indústria, confere especial destaque às idéias que têm vigorado no campo da avaliação, desde o seu nascimento como medida até uma perspectiva mais ampla em que esta visa ao programa como um todo, expandindo os propósitos educacionais à análise dos currículos e incluindo relações com outros sistemas: social, econômico e político. Nessa retrospectiva, cita inúmeros teóricos e suas contribuições para o campo da avaliação.

Finalmente, Korte (1996) apresenta um modelo para avaliação das escolas secundárias no Brasil, concebido como avaliação de programa cujo objetivo é melhorar a adequação e a eficácia do aprendizado dos alunos, fornecendo dados do tipo somativo e formativo. Para tanto, propugna a focalização de quatro áreas básicas dentro dos programas educacionais: a identificação e adequação dos objetivos e resultados; o nível em que os alunos alcançaram os objetivos e resultados; o planejamento em termos de conteúdo curricular para o ensino dos produtos; a capacidade do programa de ensino de atingir os resultados do aprendizado.

IMPACTO DOS ESTUDOS DEMOGRÁFICOS NA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DA ÁREA

Numa terceira subcategoria estão reunidos artigos que não se enquadram em uma análise clássica de políticas públicas. Trata-se, no entanto, de estudos de caráter demográfico que, ao fazerem pesquisas com dados censitários sobre o comportamento das demandas por escola, a capacidade de atendimento escolar por parte do poder público, os problemas de evasão e repetência, o perfil cognitivo da clientela escolar, valendo-se de metodologia de larga escala, permitem detectar importantes tendências nas políticas do ensino básico e aportam subsídios para a sua reformulação.

São estudos que se referem ao fluxo do sistema escolar, como os de Ribeiro (1991), Fletcher e Castro (1993) e Klein e Ribeiro (1995). Por intermédio desses estudos, as taxas de atendimento à demanda por matrículas no ensino fundamental, bem como os índices de repetência, foram temas que ganharam grande relevância na discussão instaurada por esses autores no final dos anos 80 e início dos 90 e suscitaram reorientações importantes nas políticas do ensino básico.

Nessa perspectiva, Ribeiro (1991) discute alguns dos graves problemas da escola de 1º grau a partir de uma crítica às estatísticas educacionais oficiais, ressaltando os erros cometidos sistematicamente, os quais têm conduzido pesquisadores e autoridades a equívocos em suas análises e à implementação de políticas que não levam em conta o principal problema de fluxo de alunos no sistema. Utilizando o modelo do pro-fluxo, o autor afirma ser possível determinar a distribuição de ingressantes e aprovados, por série e por idade, da população a partir dos 5 anos de idade. Ribeiro utiliza, ainda, as informações contidas nos registros dos Censos Demográficos ou Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) para calcular uma série de indicadores educacionais desagregados por característica social ou demográfica.

Esse autor identifica como ponto de estrangulamento no ensino básico os índices de repetência, que, por seus percentuais elevados, criam uma situação bastante crítica, sobretudo nas primeiras séries. Embora apresente outros problemas aí relacionados, como a dupla contagem de crianças provocando deformações estatísticas, a análise centra-se na universalização do acesso à escola de 1º grau e na evasão escolar, que, segundo ele, não é tão grave quanto se depreende dos dados oficiais. Sua análise estatística também mostra a possibilidade de o sistema de 1º grau absorver a quase totalidade da população escolar; mostra também que as altas taxas de retenção constituem o principal obstáculo para a universalização do ensino básico. O autor

também sinaliza a gravidade da evasão na 4ª série do ensino fundamental. Conclui o artigo afirmando que a prática da repetência está na própria origem da escola brasileira e ressalta que as análises antropológicas realizadas mostram claramente, na cultura do sistema, a imputação do fracasso escolar ora aos próprios alunos, ora a seus pais, ora ao sistema sociopolítico, raramente aos professores, sua formação ou à organização escolar.

Ratificando essa perspectiva, Fletcher e Castro (1993) apresentam resultados que contradizem alguns diagnósticos convencionais sobre o desempenho do sistema educacional brasileiro, partindo de métodos alternativos para analisar os processos de escolarização básica, com dados do tipo censitário, como a Pnad-1982. Na primeira parte do estudo, colocam em questão onze mitos constatados a partir de diagnósticos da educação brasileira. Na segunda parte, buscam dar outro enfoque às políticas da área para que sejam mais eficazes no atendimento às necessidades do ensino de 1º grau.

Klein e Ribeiro (1995), em outro artigo sobre o mesmo tema – a importância da repetência como item prioritário a ser enfrentado pelas políticas da área – comparam os resultados do fluxo escolar da década de 40 com os da década de 80 e discutem o avanço realizado pela política educacional brasileira no acesso da população à escola e na taxa de escolaridade, mas salientam a persistência das altas taxas de repetência, evidenciando o problema da pedagogia da repetência.

Da mesma forma, os autores apontam erro nos indicadores educacionais obtidos a partir dos Censo Educacionais devido a erro conceitual na definição de “repetente”. Resgatam os estudos de Teixeira de Freitas, um dos fundadores do IBGE na década de 40, a partir dos quais o problema da repetência já havia sido detectado, pois esse autor afirmava, então, que o grande problema da educação brasileira era a qualidade da educação e não a falta de escolas.

