

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PESQUISA CIENTÍFICA: CONCEPÇÕES, FUNDAMENTOS E ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL (LEI Nº 13.415/2017)

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AS SCIENTIFIC RESEARCH: CONCEPTS, FUNDAMENTALS AND METHODOLOGICAL ELEMENTS FOR THE HIGH SCHOOL REFORM IN BRAZIL (LAW Nº 13.415/2017)

Márcio Adriano de Azevedo 1
Lenina Lopes Soares Silva 2
Maria Aparecida de Queiroz 3
Shilton Roque dos Santos 4

Doutor e Mestre em Educação pela UFRN. Curso estágio Pós-Doutoral (2013-2014) em Sociologia da Educação, pela Universidade do Minho/Portugal. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2689467070016983>.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1964-786X>
E-mail: marcio.azevedo@ifrn.edu.br

Graduada em Pedagogia (UFRN) e em Ciências Sociais (Universidade Luterana do Brasil); mestra e doutora em Ciências Sociais (UFRN). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1487610808390702>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0517-4742>.
E-mail: lenina.silva@ifrn.edu.br

Mestra em Educação (Unicamp) e doutora em Educação (USP). Professora da UFRN, no Programa de Pós-Graduação em Educação.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0642511546307992>.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7204-6847>.
E-mail: cidinhaufrn@gmail.com

Doutorando (2020) em Educação Profissional pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Possui mestrado (2018) em Educação pelo mesmo programa, graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3342976547060385>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5662-4259>.
E-mail: shilton.roque@ifrn.edu.br

Resumo: Este trabalho objetiva discutir avaliação de políticas públicas como pesquisa científica, abordando concepções, fundamentos e elementos que podem subsidiar futuras análises da reforma do ensino médio, preconizada pela Lei nº 13.415/2017, temática abordada no IV Colóquio Nacional e no I Colóquio Internacional “A produção do conhecimento em educação profissional”, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do IFRN. A abordagem metodológica ampara-se em revisão bibliográfica ancorada no desenvolvimento de pesquisas e produções acadêmicas realizadas no referido programa, além das notas produzidas durante a mesa temática. Observou-se que a avaliação de políticas públicas como pesquisa social deve superar os procedimentos predominantemente positivistas, subsidiando a análise de iniciativas governamentais da política educacional brasileira, sobretudo porque algumas ações foram formuladas e sequer foram implementadas, como o Plano Nacional de Educação (2014-2024), e outras estão sendo implementadas, como a reforma do ensino médio, aparentemente sem consonância com o que foi referenciado socialmente.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Pesquisa Social. Reforma do Ensino Médio. Educação Profissional.

Abstract: This paper aims to discuss the conceptions, fundamentals and the methodological elements of public policies evaluation as social research, thematic was approached at the IV National Colloquium and at the I International Colloquium – The knowledge production in professional education: “the high school reform (Law 13.415/2017) and its implications for the professional education”, promoted by IFRN’s Program of Post-Graduation program in Professional Education. To support this research, we used bibliographic review (AFONSO, 2009; AZEVEDO, 2010; MORAIS, 2006), researches of PPGEP/IFRN and the notes compiled during the thematic table. It was observed that the evaluation of public policies as social research should surpass the predominantly positivists procedures, subsiding the analysis of Brazilians educational policy governmental initiatives, mostly because some actions were formulated and were not even implemented, such as the National Education Plan (2014-2024), and others are being implemented, such as the high school reform, presumably, without the accordance with the referenced socially.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Social Research. High School Reform. Professional Education.

Introdução

Este artigo decorre da mesa temática “Avaliação de política pública como pesquisa social”, a qual foi realizada no IV Colóquio Nacional e no I Colóquio Internacional – “A produção do conhecimento em educação profissional: a reforma do ensino médio¹ (Lei 13.415/2017) e suas implicações para a educação profissional”, organizado como evento catálogo bianual pelo Programa de Pós-graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), desde 2012, e realizado no *Campus* Natal - Central do IFRN, no período de 24 a 27 de julho de 2017.

O texto tem como objetivo discutir a avaliação de políticas públicas como pesquisa científica, abordando as concepções, os fundamentos e os elementos que podem subsidiar futuras análises da reforma do ensino médio, preconizada pela Lei nº 13.415/2017, visto que, em que pese ser uma agenda que já vinha sendo pontuada no contexto da política educacional brasileira, a sua formulação e implementação ainda são recentes.

Sobre os aspectos metodológicos que fundamentaram a produção desse artigo, respaldamo-nos em estudos anteriores que versam sobre a avaliação de políticas públicas como pesquisa social (AZEVEDO, 2010), em pesquisas e produções do PPGEP/IFRN, como Arruda (2016), Carneiro (2015), Ferreira (2017), Santos (2017), Santos, Marcelino e Azevedo (2017) e Uchoa (2015), bem como na revisão bibliográfica e notas produzidas durante a mesa temática, decorrentes dos estudos e das exposições dos professores Almerindo Afonso, da Universidade do Minho/Portugal (AFONSO, 2009; 2012; 2013), e de Lincoln Moraes, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (SOUZA, 2006; 2014a; 2014b).

Análise de políticas públicas: processos, dimensões e características

O debate sobre as políticas públicas tem se evidenciado desde os anos de 1930 nos Estados Unidos da América, quando a intervenção estatal assumiu um papel determinante no desenvolvimento do sistema capitalista, por meio do controle da moeda e da força de trabalho, entre outros fatores. A grande área de políticas públicas decorre de quatro vertentes teóricas desenvolvidas por H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell introduziu a ideia de *policy analysis*, buscando conciliar o conhecimento científico e o acadêmico com a produção empírica dos governos, estabelecendo o diálogo entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e os governos, como aponta Souza (2006).

Depois da Segunda Guerra Mundial, essa discussão girou em torno da temática do direito público e da economia institucional, e

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. [...] A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (SOUZA, 2006, p. 22-23, grifo da autora).

Dos anos de 1950 em diante, desencadearam-se discussões sobre as análises de políticas públicas no cenário da ciência política (*policy science*). Na Europa, especificamente na Alemanha, “[...] a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir dos anos de 70, quando com a ascensão da socialdemocracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente” (FREY, 2000, p. 214). Observamos que, nos anos

¹ Para aprofundar o assunto, indicamos as análises de Ferreti e Silva (2017), Cunha (2017), Motta e Frigotto (2017) e Moura e Lima Filho (2017). Também indicamos a consulta aos Anais do evento (COLÓQUIO NACIONAL, 4.; COLÓQUIO INTERNACIONAL..., 2017).

de 1980, os estados norte-americanos criaram o grupo temático de políticas públicas na *Associação Americana de Ciência* (1983) e, ao contextualizar essa discussão na Europa, Souza (2008) enfatiza que, diferentemente da Alemanha, na França, a discussão não atribuiu a mesma ênfase à temática. Por volta de 1990, em particular, os Estados Unidos contemplaram a economia na abordagem dos temas que envolviam as políticas públicas em meio às discussões acerca de Estado de bem-estar social e a profusão de debates sobre o neoliberalismo.

Somente nos anos de 2000, percebe-se que a temática ganha relevância na agenda da maioria dos países que desenvolveram políticas restritivas de gastos, sobretudo aqueles considerados pelos organismos multilaterais em fase de desenvolvimento. Conforme Souza (2008), muitos governos passaram a exercer um papel que substituiria o desenho e a execução das políticas públicas econômicas e sociais do tipo keynesianas, promovendo ajuste fiscal, orçamentos equilibrados e restrições à intervenção do Estado na economia, e com limitações às políticas sociais. No debate sobre as características e os processos das políticas públicas, fazem-se constantes críticas às lacunas existentes na teorização de suas análises (*policy analysis*).

Frey (2000, p. 215) ressalta que isso se deve ao fato de que o interesse do conhecimento sobre o tema concentra-se na empiria e na prática política, suscitando, inclusive, questionamentos acerca de sua cientificidade no sentido em que falta, nos seus fundamentos, uma adequação ao contexto no qual estão sendo desenvolvidas as análises. Referindo-se à *policy analysis* nos países em desenvolvimento, o autor destaca que

[...] é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de *polity* e *politics*, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000, p. 215-216, grifos do autor).

Nesse viés, acompanhando a vertente de discussão sobre a análise de políticas públicas, Frey (2000) apresenta também alguns conceitos básicos, abordagens de análise de políticas públicas e suas implicações político-administrativas em países como o Brasil. Para defini-las conceitualmente, têm-se adotado, no âmbito da ciência política, os termos *polity* (instituições públicas), *politics* (processos políticos) e *policy* (conteúdos da política), assim conceituadas por Frey (2000):

A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual *politics*, tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 217, grifos do autor).

Com essa abordagem, compreende-se que a análise de políticas investiga o grau de influência de suas estruturas (*polity*) e dos processos de negociação (*politics*) sobre os resultados materiais que se julgam concretos (*policy*) reais no contexto em que ocorrem. Ainda no campo dessas concepções, destacam-se as disputas políticas, econômicas e ideológicas, além de outras formas que expressam relações de força e de poder, sempre que imprimem suas marcas de planejamentos nos programas, repousando “[...] em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam” (DRAIBE, 2001, p. 27). Diante dessas constatações, con-

cordamos com a autora, sobretudo em se tratando de análises como as que permeiam a implementação da reforma do ensino médio de 2017, no Brasil, cujas concepções são permeadas por orientações e diretrizes decorrentes de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Neste campo, entrecruzam-se relações de forças em âmbito nacional, regional e local, sobretudo no processo de formulação e de implementação de políticas. Ao discutir sobre a problemática, os estudos de Arretche (2001) ressaltam que, no Brasil, os programas de ação pública são formulados e implementados por meio de um processo de integração entre vários níveis de governo e de agentes não governamentais, quando afirma que: “atualmente, raros são os programas que não são implementados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais e de parcerias as mais diversas com a sociedade civil” (ARRETCHÉ, 2001, p. 54). Essas interações geram, por conseguinte, conflitos e coalizões na esfera político-administrativa, de modo que, geralmente, os membros “[...] acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros *policy networks* considerados concorrentes” Frey (2000, p. 222, grifo do autor).

Nessa lógica, a análise da concepção de arena política (*policy arena*)², tem como pressuposto o fato de que “[...] as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação” (FREY, 2000, p. 223). Sobre esse assunto, Souza (2006) resalta que as pessoas encontram diferentes formas de apoiar ou de rejeitar as iniciativas políticas e que os conflitos e as disputas no âmbito das decisões passam por diferentes arenas, destacando-se quatro dimensões, a saber:

O primeiro [aspecto] é o das *políticas distributivas*, cujas decisões são tomadas pelo governo, que consideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das *políticas regulatórias*, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das *políticas redistributivas*, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas, em curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; [...] O quarto é o das *políticas constitutivas*, que lidam com procedimentos [...]. (SOUZA, 2006a, p. 5, grifos nossos).

Percebe-se, assim, que mesmo se a existência de arenas produzir consequências determinantes no processo político, geralmente as discussões e as decisões sobre modificações no sistema político não envolvendo os sujeitos e/ou os agentes institucionais de setores mais amplos da sociedade traduzem-se de modo que “[...] O interesse da opinião pública é sempre mais dirigido aos conteúdos da política e bem menos aos aspectos processuais e estruturais” (FREY, 2000, p. 225). Essa particularidade apresenta-se nos estudos de Arretche (2001), os quais reforçam a perspectiva de que, geralmente, “[...] os objetivos e *estratégias* de um programa expressam, portanto, as decisões e as preferências de uma autoridade central (em qualquer nível em que esta autoridade esteja inserida)” (ARRETCHÉ, 2001, p. 46).

Nesse caso, os sujeitos e/ou beneficiários se limitam a participar apenas do processo de execução das ações e não de todas as fases da política, conforme evidencia-se na avaliação da implementação de programa governamental (AZEVEDO, 2010), podendo aplicar-se, resguardando-se as devidas proporções, à realidade do que preconiza a reforma do ensino médio, cuja referência social vem sendo mitigada, como mostram os debates promovidos no país desde o momento de sua regulamentação.

Ademais, ainda tratando especificamente da reforma do Ensino Médio, a limitação da participação não só dos sujeitos e/ou beneficiários desta, mas também de todos os movimentos sociais que pautam o debate público sobre a educação no país, fez parte do caráter legislativo dessa política, expondo as intenções da autoridade central, nos termos supramencionados de Arretche (2001). Sua forma e formalização se deu de modo autoritário por meio de Medi-

2 Conceito usado por Lowi (1964) para definir os espaços em que se desenham as tipologias de políticas.

da Provisória (MP), remontando ao circuito histórico do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), notadamente de orientação política neoliberal.

Nesses termos, Kuenzer (2017) nos lembra de como esse movimento remonta à Reforma da Educação Profissional em 1997 do mesmo governo FHC: “[...] não obstante o esforço dos movimentos sociais organizados contra o então PL 1603/96 que subsidiou o Decreto nº 2208/97, a política proposta pelo Banco Mundial renasce na Lei nº 13.415/2017, autoritária tanto na forma quanto no conteúdo” (KUENZER, 2017, p. 339).

Dado esse exemplo concreto, avancemos para outro aspecto do debate sobre avaliação de políticas. A respeito da subdivisão da política em ciclo³, Frey (2000) parece atribuir consistência do ponto de vista analítico, pois possibilita distinguir a percepção e a definição de problemas (agenda), a tomada de decisões (formulação), a implementação (execução) de políticas e avaliação política e/ou da política, subsidiando eventual correção nos rumos da(s) política(s).

O ciclo, as fases ou os momentos da política

Para Cavalcanti (2008), o ciclo da política (*policy cycle*) não deve ser entendido como um processo linear, mas sim dinâmico, devendo envolver, além dos formuladores e os executores, os sujeitos beneficiários da política. A seguir, detalhamos alguns aspectos de cada fase ou momento do ciclo.

Agenda

Entendemos a agenda como um processo constante de discussão e de definição da política pelo qual se propõe e se decide sobre as questões que a nortearão. No Brasil, conforme Souza (2006b), as discussões em torno da agenda das políticas públicas, enfocando os problemas sociais, desencadearam-se pela primeira vez em 1979. O interesse pelos estudos nessa área data dos anos de 1980 e de 1990, quando a ideia de reforma do Estado tornou-se um dos princípios norteadores da agenda pública. Atualmente, observamos maior participação de setores ou instituições sociais nesse processo, fazendo com que a agenda pública não se reduza

[...] aos governos, parlamentares, técnicos, funcionários de carreira, grupos de pressão ou interesse, acadêmicos, a mídia e os partidos políticos. [...] Existem movimentos sociais e que, direta ou indiretamente, eles jogam um papel na definição e construção da agenda e que não são confundidos com simples grupos de pressão ou de interesse (SOUZA, 2006b, p. 88).

Associando os argumentos da autora à realidade do que preconiza a reforma do ensino médio, parece-nos que esta não contempla devidamente os sujeitos – profissionais, estudantes, comunidade escolar e segmentos e associações da sociedade civil, vinculados à educação – de forma integrada e participativa.

Do ponto de vista dos princípios democráticos, isso pode comprometer a qualidade social do ensino médio, pois é na fase da agenda que se decide sobre a formulação e/ou implementação de uma determinada política.

Analisando problemáticas dessa natureza, Frey (2000, p. 227) mostra que seria necessário “[...] pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política [...]”, o que geralmente não ocorre com as ações governamentais. Nessa perspectiva, Arretche (2001) enfatiza que as políticas são concebidas, na maioria das vezes, sem a transparência e o necessário conhecimento das informações a respeito da realidade na qual se pretende interferir.

3 Em algum momento, os debatedores da mesa temática expuseram a discordância à ideia de ciclo (*policy cycle*), cuja abordagem delinea-se na conjuntura das análises de políticas (*policy analysis*). Essa concepção “[...] acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram em cada fase” (FREY, 2000, p. 226).

Essa perspectiva de Arretche (2001) pode ser exemplificada nos termos da reforma do Ensino Médio, quando o discurso governamental utiliza, como parte da justificativa apresentada à sociedade para a implementação da supracitada contrarreforma, as notas baixas em avaliações de larga escala, a exemplo do PISA, e o governo, os formuladores, os agentes e beneficiários desta omitem do debate que as instituições da Rede Federal (MOURA; LIMA FILHO, 2017), a despeito de não terem seu foco nem prestarem tributo a tais avaliações, apresentam notas altas, equiparadas inclusive à média de países que esses agentes trazem em seus argumentos para fins de comparação.

Essa omissão é essencial, pois boa parte das ações determinantes para que esses resultados sejam alcançados é diametralmente oposta às ações políticas sistemáticas implementadas paralela e conjuntamente à reforma. Por exemplo, o nível de investimento público nessas instituições, o conhecido custo-aluno, é bem superior à média das demais escolas públicas brasileiras estaduais e municipais, o que denota a necessidade, para a equiparação destas, de um aumento desse investimento e não do congelamento dos gastos, como objetivado pela Emenda Constitucional 95.

Ademais, uma dimensão de suma importância é a carreira docente. Os professores das instituições de esfera federal dispõem, para além das possibilidades de formação continuada, dos concursos que analisam a solidez da sua formação inicial e da presença de um plano de carreira que garante uma condição digna de vida. Nada disso condiz com a proposta de contratação de professores por notório saber (para o itinerário formativo de Formação Profissional) que, somada à reforma trabalhista, redutora da proteção ao trabalhador, poderá caminhar para um processo de precarização, no sentido de aproximar a atividade docente das oscilações e determinações do mercado de trabalho no geral (com questões como ampliação de exército de reserva, contratos precários com baixos salários, uberização), o que refletirá diretamente na qualidade do trabalho desses profissionais.

A referida omissão desses dados, bem como do seu significado político, e o debate que seria suscitado nessa fase de agenda é um exemplo claro da falta de transparência citada em Arretche (2001), pela qual concebe-se boa parte das políticas.

Formulação

A formulação corresponde à fase de construção dos parâmetros de definição das alternativas políticas e do programa de ações propriamente dito, apresentando-se como de fundamental importância para a implementação de uma política pública. Durante a formulação de uma política pública, definem-se os princípios e as concepções que fundamentam os conteúdos e os objetivos, as metas e os recursos, entre outros aspectos. “Na visão clássica do *policy cycle*, a formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquelas que a sociedade considera relevante” (CAVALCANTI, 2008, p. 3). Nesse momento,

[...] é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um *programa de compromisso* negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões *verdadeiras*, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (FREY, 2000, p. 227-228, grifos do autor).

Analisando o processo de implementação da reforma do ensino médio à luz dessa e de outras referências, percebemos que geralmente as decisões das políticas educacionais no Brasil, tanto na formulação quanto na implementação, partem de orientações externas, como ocorreu com a reforma educativa, conforme explicita Gajardo (1998), desencadeada nos anos de 1990. “Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente

coincidentes” (ARRETCHÉ, 2001, p. 48).

Ainda nesses termos, no que diz respeito à formulação, é importante ressaltar que, conforme Dos Santos e Azevedo (2019), a reforma do ensino médio é parte de um conjunto de políticas de restrição de direitos sociais tornadas lei, que apresentam uma vinculação dialética entre si: a reforma trabalhista, a Emenda Constitucional 95, que limita o gasto público em educação e saúde por 20 anos, e a reforma da previdência. Sendo parte desse movimento sistemático, os parâmetros e o conteúdo dessa política já têm uma prévia determinação, tanto que sua aprovação se dá nos termos autoritários mencionados anteriormente.

De modo mais explícito, nossa compreensão de uma orientação externa traduz-se ao indicar que esta “[...] aponta para uma adequação da nossa educação às exigências do Banco Mundial, sinalizando para uma privatização da educação e para uma redução da qualidade da oferta educacional às camadas mais populares” (DOS SANTOS; AZEVEDO, 2019, p.83).

Implementação

A implementação de uma política, particularmente a dimensão das decisões, remete à ideia de processo e expressa a transição do seu estado embrionário, cuja finalidade é executar o que foi discutido, proposto e formulado. Nesse sentido, Pressman e Wildavsky (1998) ressaltam que o valor de uma política não se mede pelas expectativas geradas, pelo que foi conquistado ou posto na agenda e/ou até mesmo definido como parte do processo decisório, mas pela real e concreta possibilidade de ser implementada. Para os autores, a implementação significa precisamente levar a cabo, lograr, realizar, produzir, completar uma ação. Além disso, acrescentam que o mundo está cheio de propostas políticas que *abortam* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998). Nessa perspectiva, propostas políticas são abortadas quando a implementação não ocorre ou quando as ações descaracterizam o desenho original. Essa é uma das razões que justificam porque “[...] os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de formulação” (FREY, 2000, p. 228). Na esfera da administração pública,

[...] a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente *alheia à vontade dos implementadores* [...] Ou, ainda, é possível que um fato novo, que pode ser desde um escândalo de natureza política até uma alteração (inesperada) em uma variável econômica extremamente relevante, implique modificações [...] (ARRETCHÉ, 2001, p. 51-52).

Parte da literatura esclarece ainda que a implementação de uma política depende do cumprimento de suas ações e metas, pois “[...] *La implementación puede considerarse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas*” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p. 55).

A implementação somente ocorre, segundo os autores, quando a política se transforma em programa, sendo esse um processo que ocorre logo após um determinado projeto transformar-se em lei ou em diretrizes, entre outros marcos que fazem das decisões políticas propostas de serviços públicos executáveis, conforme também sugere Pedone (1986). Igualmente à perspectiva teórico-metodológica de Pressman e Wildavsky (1998), entende-se que essa fase se consolida quando a legislação que regulamenta o programa é aprovada “[...] e quando recursos tenham sido destinados no orçamento ou por outros meios de custear a atividade” (PEDONE, 1986, p. 31). Destaca-se ainda que, geralmente, os problemas identificados na implementação de um programa são atribuídos à inabilidade em alcançar os seus objetivos ou em redefini-los quando se faz necessário. Assim, podemos definir um programa como o “[...] esforço planejado e organizado que tem em vista a atenuação ou melhoria de condições sociais julgadas insatisfatórias” (HOLANDA, 2003, p. 31). Ainda nesse viés, para Ala-Harja e Helgason (2000), um programa pode ser entendido como:

[...] um conjunto de atividades organizadas para realização dentro do cronograma e orçamento específicos do que dispõe para implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. O termo pode comportar atividades relativamente menos abrangentes ou programas de amplo escopo. Contudo, deve-se salientar que o conceito de programa pode variar de um país para outro, chegando mesmo a não ser usado em muitos deles (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

No Brasil, a configuração de uma política pode traduzir-se em quatro categorias operacionais: a) programa; b) projeto; c) atividade; d) operações especiais. Em educação, geralmente a terminologia mais usada é a de programa e a de projeto, assim definidas:

Programa: instrumento de organização da ação governamental, visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por metas estabelecidas [...]. *Projeto*: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre com a expansão e o aperfeiçoamento da ação do governo (SILVA; COSTA, 2000, p. 10, grifos nossos).

A compreensão desses conceitos é fundamental para que não se atribuam terminologias inadequadas às políticas públicas. O mesmo pode se aplicar à ideia de reforma, a qual historicamente, no Brasil, está associada às matrizes de agências externas, que muitas vezes ressoa a falsa ideia de mudança e de inovação, como explicitam Farias (2006) e Torres (2003). Por essa razão, vale destacar que:

Existe uma tendência a considerar-se tudo aquilo que seja 'inovador' como automaticamente 'exitoso'; e o êxito é incompatível com a presença de problemas. [...] A visão simplista e superficial da inovação e da reforma educativa e, por último, do que 'funciona' ou do que 'não funciona' em educação não é certamente exclusiva do BM. [...] Não obstante, partindo de um organismo internacional e especificamente do BM, esta postura ganha um perfil diferente ao transformar a inovação numa ferramenta a mais de um *marketing* que 'vende' políticas e propostas 'prontas para serem usadas' na esfera internacional, cujo mercado direto é o mundo em desenvolvimento (TORRES, 2003, p. 151).

No que concerne à reforma do ensino médio como um componente político de inovação ou mudança, as avaliações científicas certamente exercerão preponderantes papéis, com o objetivo de analisar a sua implementação para além do que dispõem os documentos ou os discursos oficiais.

Avaliação como pesquisa científica

Para Ala-Harja e Helgason (2000) e de Derlien (2001), as primeiras experiências de avaliação como pesquisa científica ocorreram nos anos de 1960, nos Estados Unidos, Canadá, Suécia e Alemanha. Enfatizando estudos sobre o *boom* da avaliação de políticas e programas públicos, em particular nos Estados Unidos, Faria (2005), ressalta que, desde a década de 1930, podem-se caracterizar quatro *gerações* de pesquisas avaliativas:

[...] (1) um início com um viés mais técnico, no período do *New Deal*; (2) uma 'geração' mais 'descritiva', predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960;

(3) uma que enfatizava a oferta de 'julgamentos' abalizados, prevalecente entre meados dos anos de 1960 e meados da década seguinte, ou seja, quando da avaliação dos polêmicos programas da 'Guerra à Pobreza' (*War on Poverty*) e da 'Grande Sociedade'; e, finalmente, (4) uma 'geração' 'reativa', própria dos anos Reagan (FARIA, 2005, p. 98, grifos do autor).

Na década de 1970, destacaram-se também três gerações: a primeira no período de 1970-1975, enfocando acontecimentos empreendidos por uma única instância decisória, identificados por meio de estudos de caso, sobretudo no que concerne aos obstáculos à sua implementação.

A segunda (1975-1980) analisou sucessos e fracassos da implementação a partir de duas abordagens: a *top-down*, focada na identificação de um conjunto de variáveis que são formuladas a partir da decisão política que decorre da autoridade governamental central (PEREZ, 2007); e o modelo *bottom-up*, centrado nos atores envolvidos na prestação de serviços locais, identificando os objetivos, as estratégias, as atividades e os contatos. Os pressupostos básicos desse modelo ancoram-se na compatibilidade dos programas às intencionalidades, à vontade e aos padrões comportamentais dos atores e do processo de descentralização da política (PEREZ, 2007).

A terceira geração de estudos sobre a avaliação de implementação compreendeu o período de 1980-1985, que incluiu a realização de estudos empíricos, em conformidade com os modelos concebidos anteriormente, de forma a proporcionar, ainda, reflexões críticas e orientar novos modelos que combinassem e sintetizassem os anteriores, bem como "[...] estabelecer a inter-relação dos diferentes níveis de governo e criticando o quanto é restrita a explicação unicausal, demandando enfoques multicausais" (PEREZ, 2007, p. 69).

Na abordagem do ciclo da política (*policy cycle*), a avaliação representa uma importante etapa no processo de análises de políticas públicas, podendo aferir sobre o seu desenho, bem como orientar realinhamentos e redefinições, conforme lembram os estudos de Pressman e Wildavsky (1998). Para cumprir essa função, o avaliador de políticas deve-se apropriar de conceitos e de métodos científicos que consistem em descrever, interpretar e analisar as políticas e seus resultados na esfera governamental, segundo explicitam Meny e Thoenig (1992).

De igual modo, Costa e Castanhar (2003) observam que a pesquisa de avaliação deve examinar, de forma objetiva e sistemática, o projeto ou programa em toda a dimensão do processo de execução ou ao seu término. Ela deve contemplar o "[...] seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos" (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972). Reforçando essa perspectiva, Cavalcanti (2008), Faria (2005) e Holanda (2003) também enfatizam que cabe à avaliação o papel de redirecionar ou reformular, quando necessário, os objetivos de determinadas políticas, conforme tem-se ressaltado.

Ao definirem a avaliação como um processo que atribui valor e que estabelece o nível e o grau de implementação das políticas públicas, Figueiredo e Figueiredo (1986) enfatizam que a sua análise pode ocorrer sob dois enfoques: avaliação política e/ou avaliação de políticas. Eles traduzem o primeiro enfoque como uma fase preliminar e preparatória para a segunda, esclarecendo o critério "[...] ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a torna preferível a qualquer outra" (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 99). Quanto à avaliação de política(s), os autores ressaltam que as decisões governamentais têm privilegiado dois aspectos: o primeiro consiste em gerar um produto físico, tangível e mensurável, enquanto o segundo busca produzir um impacto que tanto pode ser físico, tangível e/ou mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões.

Segundo Cohen e Franco (1993), as classificações ou tipos de avaliação se diferem devido ao tempo de sua realização e aos objetivos pretendidos; de quem as realiza; da sua natureza; da escala que assume; e depende da influência ou competência decisória.

Quanto a quem realiza, a avaliação pode ser: a) externa; b) interna; c) mista; d) participativa. Sobre a função da escala de projetos, distingue-se entre as de grandes e pequenos projetos. Com relação ao processo decisório, os destinatários da avaliação podem ser os diri-

gentes superiores que definem as políticas, os administradores ou os técnicos que executam os projetos (COHEN; FRANCO, 1993).

A avaliação de políticas públicas se concentra em duas dimensões temporais: avaliação de processo ou de impacto. A despeito de se avaliar o processo de implementação das políticas, percebemos que sua “[...] função maior é a de observar em que medida o programa está sendo implementado como planejado” (CAVALCANTI, 2008, p. 7). Visa, ainda, a determinar “[...] a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 109). Uma investigação com enfoque na implementação “[...] se propõe a examinar aqueles fatores que contribuíram para a realização ou não-realização dos objetivos das políticas públicas” (PEDONE, 1986, p. 31).

Apresentado esse campo de possibilidades da avaliação como pesquisa científica, bem como, ainda que de modo introdutório, alguns problemas que já podem ser levantados no que diz respeito à Reforma do Ensino Médio na qualidade de política pública, urge avaliar, sob o rol de modalidades ora apresentadas, com o rigor científico necessário e sem abrir mão também do essencial ponto de vista de classe, essa política pública para suprir o debate público e o campo político no sentido de dar outros rumos à educação de nível médio no Brasil.

Considerações Finais

A avaliação como pesquisa científica representa uma importante etapa nos processos de análises de políticas públicas, podendo aferir sobre o seu planejamento, bem como orientar realinhamentos e redefinições na execução das ações em curso ou que venham a ser planejadas.

Para cumprir a função de uma avaliação como pesquisa científica, identificamos que o avaliador ou a avaliação devem se apropriar de conceitos e de métodos que consistem em descrever, interpretar e analisar as políticas sob os diferentes enfoques na esfera governamental, como os processos, os impactos e os resultados.

Na particularidade da mesa temática do colóquio, vimos que a avaliação de políticas públicas como pesquisa social, muitas vezes ancorada no arcabouço das pesquisas qualitativas, deve superar os procedimentos predominantemente positivistas, focados nos resultados dos programas governamentais, que tendem a monitorar as metas em geral apenas por meio de procedimentos fixos e inalteráveis.

A discussão, longe de ser esgotada neste artigo ou na própria mesa temática que abordou e problematizou o assunto no colóquio, apresenta-se como indispensável no conjunto das iniciativas governamentais da política educacional brasileira, sobretudo porque algumas ações foram formuladas e sequer foram implementadas, como aquelas que resultaram do Plano Nacional de Educação (2014-2024), e outras estão sendo implementadas, como a reforma do ensino médio, ao que parece, sem a consonância com o que já vinha sendo construído, discutido e referenciado socialmente.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado Avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica a accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13. 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma contextualização alternativa de accountability em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484. 2012.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 4, p. 5-60, out./dez. 2000.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-55.

ARRUDA, Eloisa Varela Cardoso de. **Avaliação de implementação do curso de graduação tecnológica em gestão de cooperativas – UFRN/PRONERA**. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

AZEVEDO, Márcio Adriano de. **Avaliação do programa escola ativa como política pública para escolas do campo com turmas multisseriadas: a experiência em jardim do seridó/rn (1998-2009)**. 2010. 215f. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, Caruaru, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>. Acesso em: 03 jun 2021.

CARNEIRO, Marcos Torres. **Avaliação do Processo de Implementação do Projovem Urbano em Natal/RN: O que dizer da dimensão qualificação profissional?** 178f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos; desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 37, vol. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. Reforma do ensino médio: atalho para o passado. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 373-384, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00373.pdf>. Acesso em: 01 set. 2017.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 15-42.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Inovação, mudança e cultura docente**. Brasília: Liber Livro, 2006.

FERREIRA, Etienne Figueiredo. **Avaliação política da política de assistência estudantil: repercussões frente à expansão da educação profissional no IFRN**. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

FERRETI, Celso João; SILVA, Mônica Ribeiro da. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação de política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 99-118, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas en América Latina: balance de una década. **OPREAL**, s.l., n. 15. set. 1998. Disponível em: http://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Reformas_educativas_balance_de_decada_PREAL.pdf Acesso em: 27 jul. 2021.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do Proinfo e a experiência brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá: 2003. p. 1-11.

KUENZER, Acácia. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 38, n. 139, p. 331-54, 2017.

LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. **World politics**, s.l., n. 16, p. 677-715, 1964.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MOTTA, Vânia Cardoso da; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun. 2017.

MOURA, Dante Henrique; LIMA FILHO, Domingos Leite. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 109-129, jan./jun. 2017.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 65-73.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SANTOS, Gizelle Rodrigues dos. **Avaliação do programa nacional de alimentação escolar na educação profissional: triangulando indicadores no IFRN e no IFSULDEMINAS**. 250 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SANTOS, Shilton Roque; MARCELINO, Fabiana Teixeira; AZEVEDO, Márcio Adriano de. Avaliação participativa das políticas como proposta inovadora no setor público: delineamentos e procedimentos. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 3, n. 9, p. 463-475, set. 2017.

SANTOS, Shilton Roque dos; AZEVEDO, Márcio Adriano de Azevedo. A contrarreforma do ensino médio e os rumos da educação profissional no Brasil. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 20, p. 78-95, 31 mar. 2019.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2000, Santo Domingo, República Dominicana. **Anais [...]** Santo Domingo, República Dominicana, 2000, p. 1-22.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006a.

SOUZA, Lincoln Morais de. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal, v. 7, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2006b.

SOUZA, Lincoln Morais de. **Avaliação e reflexões sobre políticas públicas de assistência social, saúde e educação**. Natal: EDUFRN, 2014a.

SOUZA, Lincoln Morais de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2014b.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Origens das políticas públicas**. Natal, 2008. 6 f. Notas de aula da disciplina Seminário especial: temas de políticas públicas – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. *In*: TOMMASI, Livia De; WARDE, Jorge Mirian; HADDAD, Sérgio. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 125-186.

UCHOA, Antônio Marcos da Conceição. **O PROEJA como inquilino**: impactos preliminares do processo de implementação do Programa no IF SERTÃO PE Campus Petrolina 2006-2013, 160f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

Recebido em 05 de julho de 2021.

Aceito em 28 de julho de 2021.