

# Implementação de política de avaliação institucional no ensino fundamental: a percepção do gestor municipal<sup>1</sup>

## *Implementation of institutional assessment policy in the elementary school: the perception of the city manager*

Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz Mendes<sup>2</sup>

Mara Regina Lemes de Sordi<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão acerca da implementação de uma política de Avaliação Institucional para o Ensino Fundamental, da rede municipal de Campinas, Estado de São Paulo. Buscou-se compreender os mecanismos imbricados na implementação de política pública. É uma pesquisa de abordagem qualitativa, realizada no período de 2008 a 2009, na qual foram utilizadas técnicas de observação, análise documental e entrevista semiestruturada. Para o tratamento dos dados recorreu-se a análise de conteúdo e triangulação de métodos. Os resultados revelam as percepções e os sentidos atribuídos à implementação da política, pelos gestores da Secretaria Municipal de Educação, estruturados em categorias: motivação para se implementar uma política de Avaliação Institucional; compreensão do significado da política de Avaliação Institucional; e o processo de implementação da política. Conclui-se que a implementação da Avaliação Institucional ancora-se em processos participativos em defesa da qualidade da Educação Básica.

**Palavras-chave:** Avaliação institucional. Educação básica. Ensino fundamental. Implementação de política.

### Abstract

*This article presents a reflection regarding the implementation of a participative institutional assessment policy for the Elementary School at the Municipal Education Network in Campinas, state of São Paulo. Aimed to understand the mechanisms involved in the implementation of a public policy. This is a research with a qualitative approach, developed between 2008 and 2009. Many techniques were used such as: observational techniques, documental analysis and semi-structured interviews. For the data treatment we adopted the Content analysis and the triangulation of methods. The results show the perceptions and senses linked to the implementation of the policy, by the managers of Campinas department of education, through the adoption of some categories: motivation for the implementation of an institutional assessment policy; comprehension of the meaning of the institutional assessment policy; and the process of implementation. It is concluded that the implementation of the Institutional Assessment is anchored in participatory processes in defending the quality of basic education.*

**Keywords:** Institutional assessment. Basic education. Elementary school. Public policy.

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado a partir da tese de G.S.C.V. MENDES, intitulada "Avaliação institucional: estudo da implementação de uma política para a escola fundamental do município de Campinas-SP". Universidade Estadual de Campinas, 2011.

<sup>2</sup> Pesquisadora, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Laboratório de Observação e Estudos Descritivos. R. Bertrand Russel, s/n., Cidade Universitária, 13083-970, Campinas, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: G.S.C.V. MENDES. E-mail: <geisavaz@gmail.com>.

<sup>3</sup> Professora Doutora, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Laboratório de Observação e Estudos Descritivos. Campinas, SP, Brasil.

## Introdução

A avaliação da Graduação e da Educação Básica por meio de exames externos de desempenho e a Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior (IES) na realidade brasileira têm sido amplamente estudadas e discutidas. Isso se intensificou no final dos anos setenta, alcançando o seu ápice nos anos noventa, do século passado. Entretanto, poucas são as iniciativas de Avaliação Institucional na Educação Básica. O reconhecimento, pelos educadores, de que a avaliação tem um papel preponderante para a tomada de decisão acerca de processos educativos obriga os educadores a buscar compreender como experiências de Avaliação Institucional poderiam contribuir para a qualidade da educação e, por conseguinte, encontrar caminhos que viabilizem a emergência da emancipação social.

Nesse sentido, buscou-se nesta pesquisa analisar o projeto de Avaliação Institucional Participativa da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Campinas (SP) e da Fundação Municipal para Educação Comunitária (FUMEC), implementado, no início de 2008, como uma política pública em todas as escolas de Ensino Fundamental. Pretende-se construir um novo modelo de Avaliação Institucional, cujos princípios são a qualidade negociada entre as escolas e o poder público e a participação solidária entre todos os segmentos envolvidos com a unidade escolar (Campinas, 2007).

Entende-se, nessa política, por participação, o favorecimento da interlocução entre os atores da administração nas diferentes instâncias do sistema, considerando tempos pedagógicos remunerados, espaços e autonomia (pedagógica e financeira). O desenho de implementação proposto apresenta como principais ações: formalização do Plano de Avaliação Institucional; capacitação das equipes gestoras das escolas e dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAED); constituição de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) nas escolas de Ensino Fundamental, formação dos atores, principalmente do Orientador Pedagógico

(articulador da Avaliação Institucional Participativa na escola); sensibilização dos gestores das escolas; socialização e acompanhamento das experiências vividas pelas escolas com todos os segmentos que compõem as CPA; e “negociação” entre as CPA e o Secretário de Educação.

Situado o objeto desta pesquisa e considerando os propósitos do estudo, defende-se que a avaliação de uma política consiste em monitorar o quanto se tem realizado durante o desenvolvimento do programa/projeto, permitindo-se, assim, identificar barreiras que interferissem no desenvolvimento para a tomada de decisões de novas ações para, então, superá-las. Contudo, é necessário um corpo sistemático de procedimentos que se implementam ao longo do projeto para uma eventual tomada de decisões (Ballart, 1992; Aguilar & Ander-Egg, 1994; Viedma, 1996; Worthen *et al.*, 2004).

Meter e Horn (1996), argumentam que a implementação de políticas públicas diz respeito às ações efetuadas por indivíduos, públicos ou privados, com vista à realização de objetivos previamente decididos, nos quais se conjugam esforços para promover mudanças grandes ou pequenas, propostas por decisões políticas.

Ainda para Meter e Horn (1996), uma investigação que trate da implementação de políticas procura compreender se uma instituição é capaz de conjugar recursos humanos e materiais em uma unidade organizativa coerente, que possa motivar as pessoas de tal modo, que estas sejam capazes de levar ao alcance dos objetivos explicitados na política. A implementação envolve etapas, como: a) as decisões prévias que tenham estabelecido os objetivos e metas e b) a promulgação da legislação e os recursos assegurados.

Um estudo sobre a implementação de uma política deve considerar, entre outros, a natureza das decisões; os mecanismos e procedimentos institucionais; o contexto político-cultural; e os interesses, prioridades, preferências e comportamentos dos atores políticos (Meter & Horn, 1996). Isso se remete ao conceito de que: “[...] política em primeiro lugar é um comportamento propositivo,

intencional, planejado, não simplesmente reativo, casual. Põe-se em movimento com a decisão de alcançar certos objetivos através de certos meios: é uma ação com sentido" (Aguilar Villanueva, 1996, p.240).

Elmore (1996, p.253) destaca que há, pelo menos, dois enfoques de análise de implementação de políticas: "*o diseño prospectivo e o diseño retrospectivo*".

A lógica do *diseño prospectivo* configura-se por meio de uma estrutura centralizadora, com uma presença forte do controle hierárquico, em que se constata, nas esferas governamentais, uma tomada de decisões de cima para baixo. O erro desse modelo reside no fato de os administradores e analistas de políticas públicas defenderem que diretrizes políticas bem detalhadas, com uma maior atenção às responsabilidades administrativas e uma exposição clara dos resultados esperados, melhorariam a implementação, reforçando o mito de que esse processo se controla de cima.

Contrapondo-se a essa lógica, o *diseño retrospectivo* parte da última das etapas possíveis, do ponto em que as ações administrativas se entrecruzam com as decisões privadas (pessoais); começa com a definição do comportamento específico que, em nível inferior do processo de implementação, dá origem à necessidade de uma política e parte para a análise e estabelecimento dos objetivos. Os objetivos se definem inicialmente como um conjunto de operações e depois como um conjunto de efeitos e resultados, os quais cederão lugar às operações.

Considerando as características desses dois modelos, ancorou-se no desenho retrospectivo para o estudo da implementação da política de Avaliação Institucional Participativa no município de Campinas.

Ademais, os princípios avaliativos defendidos nesta pesquisa acenam para uma ruptura com o modelo de avaliação classificatória e por mérito. Apoiou-se em Freitas *et al.* (2004), Freitas (2005), Sordi *et al.* (2005), Freitas (2007); Freitas *et al.* (2009); Sordi (2009), que entendem a Avaliação Institu-

cional como um possível caminho à Escola Pública, desde que essa seja compreendida como uma resposta do coletivo da escola ao desafio de produzir qualidade na educação.

## Métodos

Optou-se pela abordagem qualitativa, seguida da "triangulação de métodos", que conjuga a combinação de múltiplos pontos de vista cujo uso, na prática, permite interação, crítica e intersubjetivação de forma a perceber movimentos, estruturas, ação dos sujeitos, indicadores e relações entre micro e macro realidades (Minayo, 2008).

As decisões metodológicas envolveram observação da implementação da política implementada em quarenta e quatro escolas de Ensino Fundamental, a partir da propagação das ações do poder municipal junto aos atores sociais, em 2007; análise documental dos textos legais que antecederam a implementação e aqueles publicados a partir do seu processo de execução, projeto de Avaliação Institucional Participativa, pautas e atas de reunião, relatórios que abarcaram o período de 2002 a 2009; além de entrevista semiestruturada com os gestores da política. Compuseram a amostra os seguintes sujeitos: Secretário de Educação, Diretor do Departamento Pedagógico e Assessoria de Avaliação Institucional, os quais participaram das atividades promovidas pela SME, envolvendo a concepção e a gestão da política, ou da sua implementação e exercem atividades nas instâncias de coordenação da política de Avaliação Institucional. Em seguida, os dados foram submetidos à análise de conteúdo (Bardin, 1977) e à triangulação de métodos (Minayo, 2008).

## Resultados e Discussão

A análise da implementação da Avaliação Institucional Participativa, verificada na observação, no estudo documental e nas percepções dos sujeitos, demonstrou a complexidade desse

processo. O movimento e a dinâmica configurados nas relações estabelecidas entre os diversos atores sociais revelam que o desenho pensado pelos formuladores da política não é estático, não se reproduz tal como foi imaginado, embora tenham sido preservadas as fases a que se propôs, a saber: formação dos atores para implementação da política, principalmente do Orientador Pedagógico; sensibilização dos gestores das escolas; socialização e acompanhamento das experiências vividas pelas escolas com todos os segmentos (pais, funcionários, alunos, professores e gestores) que compõem as CPA; palestras; oficinas; reuniões com os NAED; e reuniões de “negociação”, envolvendo as CPA das escolas e o Secretário de Educação.

A análise documental revelou uma trajetória da SME, iniciada em 2002, voltada às ações de Avaliação Institucional, as quais denotam processos participativos ancorados na defesa da qualidade da Educação Básica.

Em relação às entrevistas, emergiram três eixos temáticos desdobrando-se em categorias e subcategorias: “Motivação para se implementar uma política de Avaliação Institucional”; “Compreensão do significado de uma política de Avaliação Institucional”; “O processo de implementação da política de Avaliação Institucional, contemplando: desenho metodológico; condições de infraestrutura; obstáculos/fragilidades e facilitadores/potencialidades”.

Para apresentar a síntese dessas categorias, optou-se por trabalhar com Quadros delimitadas por tópicos, ressaltando a Dimensão, o Núcleo

temático e o Sentido, cujo objetivo é captar a essência de cada categoria, ilustrada por recortes de falas. Quanto à escolha dos depoimentos, consideramos o critério de maior aproximação do sentido/significado enunciado pelo respondente (Quadro 1).

Essas categorias elucidativas do sentido/significado de uma política de Avaliação Institucional formaram-se quando os respondentes foram indagados a respeito de suas percepções sobre o entendimento da SME do que representa implementar a Avaliação Institucional Participativa em toda a rede (Quadro 2).

Essa questão revelou as categorias se aglutinando em torno do conceito de avaliação como processo participativo e negociável, com a finalidade de se alcançar a “qualidade negociada”, apontada, pela maioria dos atores sociais, como um pilar para promover o envolvimento de todos no processo, remetendo aos princípios defendidos pelos formuladores da política, fundamentados em Dias Sobrinho (2003), Freitas *et al.* (2004), Dias Sobrinho (2005), Freitas (2005), Ristoff (2005), entre outros. A participação gira em torno de objetivos a ser acordados tanto internamente pelos atores da escola, quanto na relação com a Secretaria, respeitando-se os valores inerentes à escola. Esse processo pode vir a fortalecer as ações consideradas frágeis e também aquilo que já é forte dentro da escola. Identificou-se o compromisso como uma condição intrínseca de processos participativos democráticos, pois todos, independente do cargo ou função que ocupam, precisam se envolver.

**Quadro 1.** Motivação para se implementar uma política de Avaliação Institucional na SME.

| Dimensão                 | Núcleo temático           | Sentido   |
|--------------------------|---------------------------|---|
| Social                   | Qualidade da educação     | <i>A questão de tentar a melhoria de qualidade da educação (GSME1).<br/>É um processo que começou em 2002 [...]. Entendemos que seria implementado como uma política, onde todas [escolas] fariam este movimento de implementar, para [...] melhoria da qualidade de toda rede (GSME2).</i>                         |
| Técnico - administrativa | Decisão política - gestão | <i>Deixar muito claro que o processo de Avaliação Institucional é sustentado por uma decisão política. Política de gestão da própria Secretaria. Precisa deixar claro para todas as escolas que esse é o processo oficial, formal, da Secretaria, buscando as ações que melhorem a qualidade da escola (GSME3).</i> |

*A gente acredita que se as pessoas participam do processo, mais objetivamente este processo tende a ser incorporado por elas e a dar resultados, do que simplesmente vir de cima pra baixo [...]. A partir da hora que ele [processo] é participativo, você começa, também, a pensar numa qualidade negociada. Isso tende a ser efetivamente [...] a ter um compromisso efetivo das partes que estão envolvidas, tanto Secretaria, quanto a escola e principalmente os professores, gestores e funcionários, lá na escola [...]. É buscar os objetivos que sejam compatíveis e comuns; e*

*objetivos, também, que, às vezes, são específicos da própria escola, para que a Secretaria e eles também possam atuar de forma a fortalecer aquilo que não é tão forte e podem manter e fortalecer aquilo que já é. É isso que a gente entende, participação! (GSME1).*

O processo de implementação da Avaliação Institucional, fase em que ela é formulada, planejada e posta em prática, constitui-se em quatro subcategorias: o *desenho metodológico*, ancorado na dimensão técnico-pedagógica; *as condições à*

**Quadro 2.** Síntese da compreensão do significado da Avaliação Institucional Participativa.

| Dimensão                 | Núcleo temático                     | Significado da Avaliação Institucional Participativa   |
|--------------------------|-------------------------------------|--|
| Processual - democrática |                                     | <i>Avaliação participativa, este é o grande centro, a participação é um conceito que tá na política de implementação de avaliação da Secretaria Municipal de Campinas (GSME2).</i>   |
|                          | Participativa - Qualidade negociada | <i>As escolas têm que perceber que as demandas que elas possuem, não são decididas aqui! [...]. Essas decisões são tomadas com base nos fundamentos dos processos de avaliação, e nessa qualidade negociada (GSME3).</i>   |
|                          | Reflexão coletiva                   | <i>É uma avaliação que é uma reflexão coletiva que a escola faz dos seus resultados e dos seus processos [...]. A reflexão coletiva com a participação de todos os segmentos (GSME2).</i>  |
|                          | Compromisso                         | <i>Quer dizer aquilo que compete à Secretaria fazer para dotar a escola de condições, de estabelecer esse avanço qualitativo e, por outro lado, a escola se compromete, tendo esses pleitos atendidos, a efetivamente mostrar através de alguns indicadores as suas melhorias de qualidade (GSME3).</i>  |
| Participação limitada    | Quem decide é quem faz a política   | <i>[...] eu acredito na participação e acredito, também, em algumas decisões que são pontuais das escolas como, por exemplo, elencar o que é prioritário pra elas. Agora, tomar decisão de como fazer e, do que fazer, não cabe propriamente a elas [escolas]. Elas podem até sugerir, mas está decisão no fundo cabe a Secretaria. [...] sempre a decisão [...] o ônus é da Secretaria (GSME1).</i> |
|                          | Instrumento de articulação          | <i>A avaliação é um dos instrumentos para articular aquele segmento em torno de um objetivo comum, que é melhorar a qualidade, perceber as fragilidades, perceber as potencialidades (GSME2).</i>  |
| Técnica - Gestão         | Ferramenta de gestão                | <i>O estágio que a gente está hoje, eu acredito que, ninguém mais tem dúvida de que o processo de avaliação institucional é a ferramenta de gestão principal da Secretaria. [...] é a grande ferramenta de planejamento da Secretaria (GSME3).</i>   |
|                          | Subsidiar a decisão                 | <i>Quanto mais você tiver informação para subsidiar a decisão, mais correto e mais de acordo com as ações dos atores da escola ela vai estar, mais fácil ela se torna para implementar, porque as pessoas tendem a participar mais dela (GSME1).</i>   |

*implementação*, sustentadas pelo tripé político, administrativo e de recursos humanos; *os obstáculos/fragilidades*, assentados na dimensão cultural, política e social; e *os facilitadores/potencialidades*, firmados em princípios de historicidade e continuidade, democráticos, e em legitimidade política, formação e trabalho coletivo.

Os gestores, ao tratarem do desenho metodológico, elencaram as etapas que compõem o ciclo avaliativo, dimensão técnica da avaliação, recuperando o plano proposto e as escolhas dos atores sociais desencadeadores do processo. Destaca-se, em suas declarações, a importância de o "Plano de Avaliação" ter sido construído coletivamente com os profissionais da rede. Há indícios de elementos do "desenho retrospectivo" proposto por Elmore (1996), cujas decisões para se instituir políticas devem contar com a participação dos beneficiários dela. Outrossim, vem à tona o reconhecimento do papel da assessoria externa, especialmente da universidade, como essencial à construção do plano:

*Foi importante ter construído um plano, de uma forma conjunta, com a participação dos profissionais da rede. Não foi um plano adquirido fora, um conhecimento construído fora e trazido pra cá, foi construído junto. A [assessora externa - LOED] teve um papel fundamental na construção desse plano. Assessorou a construção desse plano, assessorou os profissionais da rede a construírem esse plano (GSME2).*

*A assessoria foi decisiva. A rede, da Secretaria, não teria conseguido fazer isso como iniciativa própria. Aliás, em geral, numa instituição pública é muito difícil fazer a implantação de um processo de Avaliação Institucional só interna, corpore, usando só as inteligências existentes na própria instituição. [...] a atuação da assessoria [LOED da Unicamp] foi muito importante, principalmente pra que as pessoas entendessem o processo e a fase de sensibilização, com explicação, com argumentos etc. Foi decisiva a participação e a metodologia idem [...]. Do ponto de vista da universidade é bom também, porque ela passa a contribuir, de*

*maneira muito significativa, na implantação de políticas públicas, que é um dos papéis fundamentais da universidade, em especial a pública (GSME3).*

A dimensão "formativa" da Avaliação Institucional Participativa é uma subcategoria essencial à formação dos segmentos. Ela denota um sentido fortemente pedagógico, característico de uma prática social da avaliação (Dias Sobrinho, 2005). Ressaltam-se, nos depoimentos, as seguintes fases: formação do Orientador Pedagógico para conhecimento do processo, sensibilização desse ator e dos demais segmentos e socialização das experiências.

As "condições de infraestrutura" necessárias à política estão ilustradas no Quadro 3.

Os obstáculos à implementação da política estão aglutinados na síntese (Quadro 4).

As dimensões facilitadoras à implementação da política podem ser confirmadas na síntese contemplada no Quadro 5.

Destaca-se o reconhecimento do processo vivido pela Secretaria em outras gestões administrativas como um dos facilitadores, sinalizando o princípio da historicidade e continuidade, essenciais à implementação de políticas públicas, apontadas por Ristoff (2005) e Sordi (2009). Ademais, os participantes da pesquisa começam e enxergar processos democráticos de legitimidade política das ações dos atores, principalmente o papel da CPA, sustentados pelo princípio democrático, resultado da negociação entre a escola e o poder público. É mencionado, ainda, que a CPA se revelou potente como um instrumento de mobilização da comunidade escolar e propiciou o diálogo com os dados da avaliação externa: Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e Provinha.

Ressalta-se que uma das estratégias da metodologia considerada importante à implementação, avaliada positivamente, são os encontros de socialização de experiências e de negociação, pois, além de permitir uma visão de globalidade do sistema, todos os segmentos exercitam a negociação.

**Quadro 3.** Implementação da política: condições de infraestrutura.

| Dimensão         | Núcleo Temático                             | Sentido/Significado   |
|------------------|---|---|
| Política         | Autonomia                                   | <i>O [prefeito] [...] deu total autonomia para que pudéssemos instituir um processo, para que trabalhasse a questão da qualidade do Ensino Fundamental (GSME3).</i>   |
|                  | Envolvimento                                | <i>O Prefeito sabe da importância do sistema de avaliação e de você ter parâmetros avaliativos. O Secretário, o Prefeito têm tido um envolvimento muito grande [...]. Ele [Prefeito] tem acompanhado tudo de perto, as avaliações que tem sido feitas e a Avaliação Institucional (GSME1).</i><br><br><i>O envolvimento de quem tá no comando é outro ponto chave pra se implantar. Porque transmite confiança (GSME3).</i> |
| Administrativa   | Trabalho intersetorial                      | <i>As outras Secretarias têm se empenhado e nos dado todo apoio. Outras Diretorias também, como é uma política nossa [SME], todos os Departamentos têm tido boa vontade, feito tudo, como dizer? Isso [Avaliação Institucional] demanda um trabalho intersetorial, mas tem dado certo (GSME1).</i>  |
| Financeira       | Recursos                                    | <i>Ter horas alocadas, para o docente, pagamento de assessoria externa. Ter condições de, às vezes, trazer um palestrante, ter verba para despesas com locação de local para essas reuniões de CPA (GSME1).</i>   |
| Recursos humanos | Presença do Orientador Pedagógico na escola | <i>Formação é o principal para que ela aconteça (GSME2).</i><br><br><i>Outra coisa que favorece é você ter orientadores pedagógicos em todas as escolas, isso daí de certa maneira dá uma coragem de você fazer este trabalho (GSME1).</i>  |

SME: Secretaria Municipal de Educação; CPA: Comissões Próprias de Avaliação.

**Quadro 4.** Obstáculos à implementação da política.

Continua

| Dimensão              | Núcleo temático                                  | Sentido/Significado   |
|-----------------------|--|---|
| Cultural              | Cultura de avaliação. Não era para fazer ranking | <i>Quando a cultura de avaliação se estabelece e as pessoas passam a conviver num mundo em que a avaliação é algo natural, aceita, tudo fica fácil! Acho que a parte mais difícil é essa, depois que isso se implanta as coisas ficam muitos fáceis [...]. A avaliação não era para fazer ranking, [...] as pessoas têm dificuldades em compreender isso (GSME3).</i>   |
|                       | A CPA é uma questão de cultura                   | <i>Nós tivemos coordenadores e orientadores pedagógicos, no início do ano [2010], que ainda discutiam qual era a estrutura da CPA e: - Por que ter CPA se existe Conselho de Escola? Você vê que são pessoas que sempre voltam naquilo. [...] a CPA é uma questão de cultura. É questão de mudança de entendimento (GSME1).</i>   |
|                       | Achar culpados                                   | <i>"[...] As pessoas têm dificuldades em aceitar deficiências do processo de aprendizagem da escola e têm uma tendência de procurar, achar culpados pra aquilo que não tá bem [...]. Ao invés de refletir sobre a solução do problema, a reflexão passa a ser: a quem culpar pelo fato do indicador não tá bom? (GSME3).</i>  |
| Política/ Resistência | Questões político-filosóficas (resistências)     | <i>"[...] após dois anos e meio, nós ainda não temos consolidação da CPA [em algumas escolas] [...]. Isso tem muito a ver com as questões, político-filosóficas, de alguns grupos de gestores, ou de professores que, por conta de várias situações, são contrários ou não vêem a CPA como algo que possa dar resultado (GSME1).</i>  |
|                       | Descaso do NAED [alguns]                         | <i>Nós temos aqui, na estrutura da Secretaria, uma equipe meio [NAED], com os supervisores e coordenadores pedagógicos, que muitos, também, não incorporaram, não colocaram na pauta, ainda, como central a Avaliação Institucional [...]. É não dá importância, um certo descaso, não achar necessário estar junto dessa equipe gestora [...]. É mais uma postura política, com atitudes de usar instrumentos contrários, para que a política não aconteça" (GSME2).</i> |

**Quadro 4.** Obstáculos à implementação da política.

Conclusão

| Dimensão                        | Núcleo temático                      | Sentido/Significado  |
|---------------------------------|--------------------------------------|--|
| Técnica - planejamento          | Necessidade de recursos humanos      | <i>Uma dificuldade primeira, que ainda não tá superada, é a necessidade de recursos humanos, de investimento de uma equipe maior para conduzir o processo, em nível central (GSME2).</i>   |
|                                 | Definição de objetivos e prioridades | <i>[...] a CPA defina seus objetivos e ela possa, focadamente, saber o que ela quer e compreender o que é prioritário, desde as pequenas ações que ela pode tomar [...]. Porque você identifica nas falas várias prioridades, mas qual a prioridade das prioridades? (GSME1).</i>  |
|                                 | Execução do Plano de Ação            | <i>Dificuldades no processo de avaliação em si, não! [...]. Nos planos de ação sim! A partir do momento que se estabelece as ações concretas para buscar a qualidade, há questões que envolvem outras Secretarias. Principalmente em questões mais ligadas à infraestrutura (GSME3).</i>   |
| Participação (Macro-meso-micro) | Pais ainda sentem uma dificuldade    | <i>A participação, principalmente dos pais, acho que a participação mais difícil tem sido dos pais [...]. Eles trabalham e tudo mais, mas ela tem acontecido, eu acho que esses são os desafios mesmo! (GSME1).</i>  |
|                                 | Gestor entender o processo           | <i>[...] mesmo você investindo em formação, ela não é suficiente pra dar conta dos gestores, dessa equipe gestora [NAED/Escola], às vezes, para conduzir e incorporar o processo como a gente tá defendendo essa metodologia. Isso é um obstáculo que vejo, ainda, a dificuldade das equipes gestoras em entender o processo como a gente acredita que ele deve acontecer (GSME2).</i> |

CPA: Comissões Próprias de Avaliação; NAED: Núcleos de Ação Educativa Descentralizada.

**Quadro 5.** Facilitadores/potencialidades à implementação da política.

Continua

| Dimensão                  | Núcleo temático                                  | Sentido/Significado   |
|---------------------------|--|---|
| Processual - continuidade | Processo   | <i>Em algumas escolas, como a região sudoeste a gente já vinha fazendo esse processo, há dois anos, de sensibilização, e isso também facilitou porque a gente já tinha uma região grande que tem nove EMEF, de certa forma já engajada nesse processo (GSME1).</i>  |
|                           | Facilita outras experiências                     | <i>Ter se nutrido de outras experiências, principalmente o LOED, ter dado alguns saltos em pouco tempo [...]. Isso facilita você ser nutrido de outras experiências e não começar do zero (GSME2).</i>  |
|                           | Defenderem a política tal como ela tava colocada | <i>A compreensão dos próprios dirigentes da política de defenderem a política tal como ela tava colocada, mesmo com a mudança de secretário [...]. Agora na implementação da Avaliação Institucional a gente poderia ter tido uma quebra e ela não foi interrompida e acho que isso foi positivo (GSME2).</i>   |
|                           | Apoio Secretário                                 | <i>O novo secretário deu um apoio muito grande, ele viu essa política, como uma política, que ia ao encontro do que ele desejava em termos de planejamento, de desenvolvimento de ações com a Secretaria. [...] facilitou mais o trabalho, que a gente vinha fazendo, e ele tem participado ativamente! Muito proativo em relação a isso (GSME1).</i> |
| Participação dos alunos   |  | <i>A adesão foi bastante grande, não teve uma dificuldade assim das pessoas participarem e mesmo dos alunos, até nos surpreendeu. [...] eles participaram bastante, eu acredito que vão participar mais e que devam participar mais (GSME1).</i>  |
|                           |  | <i>Acho que os membros da CPA, o segmento aluno e família, eles acreditam na avaliação, acham que é um instrumento potente para avançar na qualidade (GSME2).</i>   |



**Quadro 5.** Facilitadores/potencialidades à implementação da política.

Conclusão

| Dimensão              | Núcleo temático                                      | Sentido/Significado   |
|-----------------------|--|---|
| Legitimidade política | Liderança da CPA - autonomia                         | <i>Eu acho um ponto muito positivo o fato de nós termos as Comissões Próprias de Avaliação. Isso foi muito importante. Porque colocou a liderança do processo na mão de um órgão, entre aspas, que tem autonomia e tem independência em relação a gestão da escola (GSME3).</i><br><i>O encontro de negociação, poder concluir um ciclo, desde a escola fazer um plano até negociar com a secretaria (GSME2).</i><br><i>A CPA é um instrumento que se mostrou muito potente, principalmente para mobilizar e envolver no diagnóstico, na análise do problema e na construção de estratégias o envolvimento de atores que pouco são acionados pra isso, são os alunos e as famílias (GSME2).</i> |
|                       | CPA legalizada                                       | <i>Cada vez mais temos sedimentado a questão da CPA nas resoluções, nas políticas e legislações internas da Secretaria. E agora mesmo, no regimento! [...]. Ela vai passar a ser uma instância legalizada, dentro de uma política pública, não tem mais como voltar atrás (GSME1).</i>  |
|                       | Avaliação Institucional e resultados da Prova Brasil | <i>A CPA também tem um trabalho em cima dessas políticas de avaliação externas. [...] a Avaliação Institucional pode ajudar a explicar alguns resultados da Prova Brasil. Pode contribuir pra que algumas coisas na escola melhorem (GSME1).</i>  |
| Formação              | Encontros de CPA – socialização de experiências      | <i>Esses encontros, eles foram num crescendo [...] para que eles [segmentos] pudessem falar, pra que eles sentissem como é que é trocar experiência, um processo de trocas de ideia, diferenças de uma escola para outra, de um NAED pro outro, de um segmento do outro (GSME1).</i>  |

SME: Secretaria Municipal de Educação; CPA: Comissões Próprias de Avaliação.

### Considerações Finais

A análise dos dados revela a defesa por uma Avaliação Participativa, vista como um processo inovador dentro da rede, devido à oportunidade de se ouvir o outro, especificamente, dar voz a pais e alunos, para negociar o que é possível. Essa é uma evidência de processos democráticos. Identificou-se também a crença na utilidade da avaliação, que possa servir para o conhecimento da realidade para nela intervir, aproximando-se do pensamento de avaliação como um processo de coleta e valoração, de informação útil para uma eventual tomada de decisões.

O desenho metodológico foi considerado apropriado, na visão dos gestores, nos aspectos que se referem às escolhas dos atores sociais condutores da política e à formatação da avaliação. A presença de um assessor externo para conduzir as ações de formação e contribuir para a elaboração do plano de avaliação da política mostrou-se um recurso

potente. Pode-se perceber a defesa de outros atores para gerir a política: assessoria interna à Secretaria e presença de um ator na escola para dar prosseguimento às ações. Constatou-se o reconhecimento da importância da avaliação ser conduzida por CPA.

Evidenciou-se ao longo do período de implementação que as opções políticas, por parte daqueles que estão no poder, são fundamentais, ou seja, não basta declarar propósitos e princípios em nível central, faz-se necessário que haja opção e decisão política, assim como decisões administrativas para o fortalecimento dos atores locais, bem como para possibilitar que as demandas advindas das escolas sejam de fato atendidas.

### Referências

Aguilar, M.J.; Ander-Egg, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

- Aguilar Villanueva, L.F. *La implementación de las políticas: antología de política pública*. México: Miguel Angel Porrua, 1996.
- Ballart, X. *Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso: 3 jan. 2011.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- Campinas. Prefeitura Municipal de Campinas. *Avaliação institucional participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária*. Campinas: SME, 2007.
- Dias Sobrinho, J. Avaliação da educação superior regulação e emancipação. In: Dias Sobrinho, J.; Ristoff, D.I. (Org.). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003. p.35-52.
- Dias Sobrinho, J. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: Balzan, N.C.; Dias Sobrinho, J. (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.53-86.
- Elmore, R.F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: Aguilar Villanueva, L.F. *La implementación de las políticas: estudio introductorio y edición*. 2.ed. México: Miguel Angel Porrua, 1996. p.251-280.
- Freitas, L.C. et al. Dialética da inclusão e da exclusão: por uma qualidade negociada e emancipadora nas escolas. In: Geraldi, C.M.; Riolfi, C.R.; Garcia, M.F. (Org.). *Escola viva: elementos para construção de uma educação de qualidade social*. Campinas: Mercado das Letras, 2004. p.61-111.
- Freitas, L.C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, v.26, n.92, p.911-933, 2005.
- Freitas, L.C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, v.28, n.100, p.965-987, 2007.
- Freitas, L.C. et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petropolis: Vozes, 2009.
- Meter, D.; Horn, C.E. El proceso de implementación de las políticas: um marco conceptual. In: Aguilar Villanueva, L.F. *La implementación de las políticas: estudio introductorio y edición*. México: Miguel Angel Porrua, 1996. p.97-146.
- Minayo, M.C. Conceito de avaliação por triangulação de métodos: introdução. In: Minayo, M.C. et al. (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.19-51.
- Ristoff, D.I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: Balzan, C.N.; Dias Sobrinho, J. (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.37-51.
- Sordi, M.R.L.; Freitas, L.C.; Malavasi, M.M. *A avaliação institucional potencializando a produção de qualidade nas escolas de ensino fundamental*. Campinas: Unicamp, 2005.
- Sordi, M.R.L. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental. In: Sordi, M.R.L.; Souza, E.S. *A avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a rede municipal de educação de Campinas como espaço de aprendizagem*. Campinas: Millennium, 2009. p.3-11.
- Viedma, C.A. Introducción a la evaluación. In: Viedma, C.A.; Lara, A.J. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Diaz de Santos, 1996. p.5-8.
- Worten, B.R.; Sanders, J.R.; Fitzpatrick, J.I. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

Recebido em 21/1/2012 e aceito para publicação em 8/5/2012.