



Universidade de Aveiro  
Ano 2023

**CÍCERO THIAGO  
MONTEIRO DANTAS  
DOS REIS**

**ENSINO MÉDIO TÉCNICO: UMA PROPOSTA DE  
AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA**



**Universidade de  
Aveiro**

**2023**

**CÍCERO THIAGO MONTEIRO  
DANTAS DOS REIS**

**ENSINO MÉDIO  
TÉCNICO: UMA PROPOSTA  
DE AVALIAÇÃO  
PARTICIPATIVA**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, Professora Associada com Agregação do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho à minha esposa e filho pelo incansável apoio.

## o júri

Presidente: Doutor **Joaquim Arnaldo Carvalho Martins**, Professor  
Catedário, Universidade de Aveiro

Doutora **Maria Teresa Geraldo Carvalho**, Professora  
Associada com Agregação da Universidade de Aveiro  
(Orientadora)

Vogais:

Doutora **Carla Maria Freitas da Costa Freire**, Professora  
Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor **Gonçalo Alves de Sousa Santinha**, Professor  
Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor **Luis Filipe de Oliveira Mota**, Professor Adjunto do  
Instituto Politécnico de Leiria

Doutora **Bernadete de Lourdes Bittencourt**, Professora  
Adjunta do Instituto Politécnico de Bragança

## **Agradecimentos**

Aos meus professores, amigos e familiares que de diferentes maneiras contribuíram para o desenvolvimento e conclusão de mais uma etapa da minha vida, meu muito obrigado.

**palavras-chave**

Qualidade para educação, avaliação de desempenho e participação pública.

**resumo**

Dado a ausência de uma avaliação sistemática para o ensino médio de nível técnico no Brasil, assim como ocorre na educação de nível superior, propõe-se a partir do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima, Campus Boa Vista Zona Oeste, a estruturação de uma avaliação contextual que vá ao encontro das diferentes perspectivas dos profissionais da instituição e da sociedade no entendimento do que é a qualidade para esse ciclo de ensino. O presente trabalho, enquadrado no âmbito das políticas públicas, tem como foco a análise da participação de diferentes grupos na avaliação da qualidade pelas lentes teóricas do modelo Advocacy Coalition Framework. Projetado para ser um processo deliberativo orientado, contou-se com Logic Model como organizador e estruturador dos parâmetros avaliativos, e do modelo Macbeth Multicriteria Analysis para avaliar o grau de concordância dos participantes. Concluiu-se que os parâmetros escolhidos refletiram os objetivos políticos de inclusão da instituição e que as escolhas individuais referentes às prioridades da avaliação pouco divergiram das escolhas do grupo, entretanto foram suficientes para a formação de duas coligações.

**keywords**

Education Performance, Quality Assessment and public participation

**abstract**

Given the absence of a systematic evaluation for secondary education at the technical level in Brazil, as in higher education, it is proposed, from the Federal Institute of Education, Science and Technology of Roraima, Campus Boa Vista Zona Oeste, to structuring of a contextual assessment that meets the different perspectives of professionals from the institution and society in understanding what quality is for this teaching cycle. This project, which belongs to the field of public policies and focuses on the analysis of the participation of different groups through the theoretical lens of the Advocacy Coalition Framework model. Designed to be a oriented deliberative process, it also counts for the methodological structuring with the Logic Model and Macbeth Multicriteria Analysis models. As it could not be different, the concepts about quality, performance evaluation and deliberative democracy permeate the theoretical framework.

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – REFLEXÕES EM TORNO DO CONCEITO DE QUALIDADE.....	11
1.1 Características do setor de serviços e bens públicos.....	15
1.2 Modelos de qualidade adaptados e concebidos para o setor público.....	19
Outras perspectivas sobre a qualidade na prestação de serviços públicos.....	28
1.3 Qualidade na Educação.....	32
1.4 Qualidade em Educação no Brasil.....	38
1.4.1 Reformas Educacionais na Primeira República.....	38
1.4.2 Reformas na Segunda República.....	63
1.4.3 Reformas no período do Regime Militar.....	74
1.4.4 Reformas no período da Redemocratização.....	82
CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	97
2.1 Conceitos e objetivos.....	97
2.2 Paradigmas e Abordagens de Avaliação em Políticas Públicas.....	100
2.3 Teorias e Metodologias da Avaliação.....	110
2.4 Justificando o alinhamento teórico e metodológico.....	139
CAPÍTULO III –POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	143
3.1 Teoria das Políticas Públicas. O modelo <i>Advocacy Coalition Framework</i> .....	143
3.2 Democracia deliberativa.....	147
3.3 Minipúblicos.....	154
3.4 Tipos de minipúblicos e objetivos constitutivos.....	158
3.5 Representatividade dos participantes.....	160
3.6 Racionalidade deliberativa.....	164
3.7 Deliberação: entre leigos e especialistas.....	174
CAPÍTULO IV - DESENHO METODOLÓGICO.....	183
4.1 Identificação e análise básica dos Stakeholders.....	193
4.2 Coleta e análise de informações.....	195
4.3 Primeiro encontro: Apresentação do trabalho do Modelo Lógico e tomada de notas das declarações.....	197
4.4 Segundo encontro: montagem, verificação do Modelo Lógico, definição dos indicadores e votação das prioridades da avaliação.....	198
4.5 Definição dos indicadores.....	215

4.6 Escolha das prioridades da avaliação.....	202
4.7 Análise Multicritério. Estruturação do problema e construção da árvore de valor.....	202
4.8 Determinação da função valor.....	213
CAPÍTULO V - ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	215
5.1 Definição do subsistema.....	216
5.2 Parâmetros.....	217
5.3 Sistemas de crenças e delimitação das coligações.....	217
CONCLUSÃO.....	227
Referências.....	257
ANEXOS.....	301
Anexo 1 – Registro do trabalho de pesquisa.....	301
Anexo 2 – Ata do primeiro encontro da pesquisa.....	302
Anexo 3 – Ata do segundo encontro da pesquisa.....	308

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Perspectivas adaptadas do setor privado para o público.....	24
Tabela 2 -Perspectivas da qualidade de satisfação utente.....	34
Tabela 3: Variáveis condicionantes.....	127
Tabela 4: Delimitação dos núcleos, elementos e crenças em nível de escolha hierárquica.....	239
Tabela 5: Delimitação de coligações de acordo com as escolhas de prioridades da avaliação.....	243

## Lista de Figuras

Figura 1. Modelo de Ação.....	130
Figura 2. Matrizes de descrições de intenções, observações, padrões e declarações de julgamentos.....	136
Figura 3. Estrutura funcional.....	136
Figura 4. Ciclo hermenêutico dialético.....	139
Figura 5. Fluxograma da avaliação CIP.....	142
Figura 6. Modelo CIPP.....	143
Figura 7. Dinâmica da avaliação focada na utilização.....	147
Figura 8. Diagrama do ACF.....	159
Figura 9. Modelo básico lógico.....	208
Figura 10. Diagrama base de grade de poder versus interesse.....	214
Figura 11. Programa Avaliação sistemática do ensino médio técnico IFRR/ CBVZO.....	217
Figura 12. Modelo Lógico ordenado.....	218
Figura 13. Árvore de valor e pontos de vistas fundamentais/ nós critérios.....	222
Figura 14. Representante da Associação de bairro.....	224
Figura 15. Representante dos alunos I.....	225
Figura 16. Representante dos alunos II.....	225
Figura 17. Contradições.....	225
Figura 18. Representante da diretoria geral e de ensino.....	226
Figura 19. Contradições.....	226
Figura 20. Representante dos professores das disciplinas propedêuticas.....	226
Figura 21. Contradições.....	227
Figura 22. Representante da Fecomércio.....	227
Figura 23. Representante do poder político.....	227
Figura 24. Representante da diretoria de administração e planejamento e dos professores da base técnica.....	228
Figura 25. Representante dos alunos III.....	228
Figura 26. Contradições.....	229
Figura 27. Representante dos alunos IV.....	229
Figura 28. Contradições.....	230

Figura 29. Representante da coordenação de pesquisa e dos professores propedêuticos.....	230
Figura 30. Contradições.....	231
Figura 31. Representante dos pais dos alunos.....	231
Figura 32. Representante dos alunos V.....	232
Figura 33. Contradições.....	232
Figura 34. Representante dos alunos VI.....	233
Figura 35. Contradições.....	233
Figura 36. Representante técnica pedagoga.....	234
Figura 37. Contradições.....	234
Figura 38. Representante da coordenação de extensão.....	235
Figura 39. Contradições.....	235
Figura 40. Representante da Comissão própria de avaliação (CPA).....	235

## INTRODUÇÃO

No documento intitulado —Educação Para Todos<sup>1</sup>, a educação básica é conceptualizada como um meio eficaz para que o indivíduo se liberte da subjugação, da carência e da pobreza. Os benefícios do investimento no ensino básico são refletidos no aumento produtivo e competitivo, contribuindo para o progresso social e político da nação. Para o Centro Regional de Informações das Nações Unidas (UNRIC) a educação básica não se restringe à educação formal, tendo lugar não apenas dentro dos limites da escola, a exemplo da comunidade e outros locais de convivência. A declaração descreve o ensino básico como um conjunto de — competências, conhecimentos, atitudes, valores e motivações necessários para que as pessoas adquiram uma literacia plena e para que construam os alicerces educacionais que lhes permitam prosseguir a sua aprendizagem ao longo de toda a vida (Declaração do Milênio, 2000, p.2). O ensino básico é o primeiro contato do indivíduo com os conceitos científicos, que são fundamentais para o desenvolvimento das funções psicológicas superiores<sup>2</sup>, responsáveis pelo comportamento consciente dos sujeitos (Melo & Leonardo, 2019, p. 3). Para o desenvolvimento das funções psicológicas superiores, a escola por ser um ambiente de interação sociocultural e de aprendizagem, figura como importante espaço.

O ensino básico corresponde aos primeiros anos da educação formal. Sendo uma etapa importante para aquisição de saberes e competências, no contexto brasileiro é entendido como fundamental para subsidiar não apenas a progressão para a educação superior, mas também o desenvolvimento para o exercício da cidadania e a formação para o mundo do trabalho (Lei nº 9.394, 1996).

O conceito de educação básica é ao mesmo tempo, novo, original e amplo, fruto da luta de muitos educadores que conseguiram converter seus anseios em lei. Dentro deste contexto, a palavra base conjuga o significado de suporte e etapas conjugadas. Seu amplo caráter conceitual é resultado histórico de um país elitista e seletivo que hoje procura levar o conhecimento, antes negado, a toda população (Cury, 2002).

---

<sup>1</sup> Declaração do Milênio de Kofi Annan, Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC).

<sup>2</sup> Vigotski (2012) define duas funções de caráter psicológico como fundamental para o desenvolvimento humano; i) a primeira, chamada de funções biológicas é fruto do estímulo do ambiente, define a percepção e está marcada pelo imediatismo das ações, ii) a segunda, caracterizada como funções psicológicas superiores, são constituídas pela interação semiótica e sociocultural.

O ensino básico no Brasil possuiu caráter obrigatório<sup>3</sup>, atribuindo aos pais e responsáveis legais a garantia de conclusão das crianças e adolescentes (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Como é um dever do Estado (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a oferta) do ensino básico é disponibilizada em regime de colaboração entre as esferas municipal, estadual e federal, cabendo a última a organização do ensino, assim como do território e a assistência técnica e financeira para os demais entes federativos (Constituição do Brasil, 1988).

No Brasil são etapas do ensino básico: i) o ensino fundamental, ii) o ensino médio ou secundário e iv) a educação de jovens e adultos. O primeiro, cuja duração é de 9 anos, é subdividido em dois períodos, compreendidos do 1º ao 5º ano (ensino infantil) e do 6º ao 9º ano (ensino fundamental), sendo destinado a crianças com idade entre 6 a 14 anos. O segundo, com duração de 3 anos, é dedicado a adolescentes com idade entre 14 a 17 anos. O último assume caráter não de etapa, mas de modalidade, é destinado à educação de jovens e adultos que por alguma razão não tiveram acesso ou não puderam prosseguir no ensino fundamental e médio<sup>4</sup>. Esse ciclo sintetiza a educação infantil como base da educação básica, o ensino fundamental como o tronco e o ensino médio como o acabamento dessa estrutura cíclica (Cury, 2002)

Seguindo o processo de democratização, materializado nas políticas de bem-estar social, a importância dada principalmente ao ensino básico ganhou *status* de projeto mundial a partir dos anos de 1990 com a —Conferência Mundial sobre Educação para todosII. Realizada em Jomtien, na Tailândia e financiada pelos organismos internacionais Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Possuindo como ideia central a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, a conferência registrou a inicial participação dos organismos

---

<sup>3</sup> Até o ano de 2006 a obrigatoriedade da matrícula para crianças e adolescente estava entre os 7 e 14 anos. Com a ampliação de mais um ano de estudo do ensino fundamental, de 8 para 9 anos e visando a expansão do direito ao acesso a educação, a Emenda Constitucional nº59 amplia a obrigatoriedade da matrícula para crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos. A Emenda Constitucional nº 59 foi incorporada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação. A Emenda nº 59 determinou que até o ano de 2016 os estados e municípios garantissem a universalização da educação básica (ECA nº 59, novembro de 2011).

<sup>4</sup> Cabe a Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECAD), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC), promover a equidade, inclusão e diversidade, através da oferta de uma educação escolar contextualizada de acordo com as realidades socioculturais, ambientais e políticas das diferentes modalidades e temáticas de grupos populacionais: Educação de Jovens e Adultos, Especial, do Campo, Escolar Indígena, Escolar Quilombola, Para as Relações Étnico-Raciais e em Direitos Humanos (<http://portal.mec.gov.br>).

internacionais e seus esforços para proporcionar a educação básica para todos os cidadãos, moldando planos organizacionais e pedagógicos (Frigotto & Ciavatta, 2003).

Desde a pioneira Conferência de Jomtien na Tailândia as questões sobre universalização da educação e, em especial, sobre educação básica têm sido tratadas como prioritárias ao longo dos anos em relatórios, fóruns, congressos e reuniões internacionais entre chefes de governos, organizações internacionais e da sociedade civil. Destaque para a Cimeira da Educação no ano de 1993, a Reunião do Fórum Consultivo Internacional sobre Educação para Todos em 1996, o relatório apresentado pela Comissão Internacional sobre Educação no Século XXI à UNESCO, o Fórum Mundial sobre Educação no ano 2000 em Dacar e o Fórum Mundial de Educação em Incheon, no ano de 2015. Encontros estes, marcados por pautas de conscientização e estabelecimento de metas conjuntas, inspirando os representantes dos governos participantes a buscarem meios para a redução dos níveis de analfabetismo, assegurando o acesso ao ensino básico.

O prosseguimento dos fóruns internacionais demonstra a existência de um amplo consenso entre as organizações internacionais e governos locais pelo mundo sobre a importância de ações, inclusive de monitoramento da educação básica. As orientações advindas dessas organizações serviram de princípios e diretrizes que balizaram as reformas educacionais e atualmente ainda modelam as políticas de educação dos países signatários pelo mundo.

No caminho da superação de metas de inclusão para o ensino básico, depara-se ainda com estatísticas negativas que demonstram percentual significativo de crianças e adolescentes em idade escolar fora da escola, e enfrenta-se, por outro lado, uma não tão nova barreira, advinda da ampliação da oferta educacional, à da queda da qualidade<sup>5</sup> enquanto melhoria de índices de aprendizado. Tal cenário representa uma ressignificação na maneira pelas quais os governos locais passam a acompanhar as escolas. A demanda por acesso passa a coexistir com a demanda por qualidade, impulsionando assim, o aprimoramento de sistemas de avaliação nacionais e internacionais que justifiquem e assegurem ao ensino básico sua importância social, política e econômica emancipatória. Tanto que para Dias Sobrinho (2003), a democratização do acesso,

---

<sup>5</sup> Isto quando o conceito de qualidade é apenas atrelado ao conceito de eficácia escolar. Estudos qualitativos e quantitativos que correlacionam diversos elementos a fim de identificar melhorias nos índices de aprendizagem dos alunos por meio de provas normalmente objetivas. Com isso, não se afirma que qualidade e inclusão são conceitos dicotômicos, mas é tolerado um certo nível de *trade-off* para atendimento de prioridades

apresenta grande valor enquanto política de inclusão de grupos historicamente marginalizados, entretanto, a inexistência de meios que assegurem uma formação de qualidade e as condições precárias de permanência produz como resultado uma democratização excludente.

A parte da necessária política de inclusão está o indiscriminado uso da palavra qualidade para educação. Conceito significador de outros conceitos, mobilizador, ambíguo e por si só complexo (Casassus, 2007) e que estranhamente, é aceito sem interrogações e contestações pela sociedade, salvo estudiosos da área.

Se as inúmeras possibilidades do uso do termo acabam por não o explicar com precisão, na realidade do ensino básico, repercutindo uma tendência iniciada no fim da década de 1980 nos Estados Unidos e alguns países europeus, a qualidade ganha forma, materializando-se em resultados de avaliações externas de larga escala, através de testes padronizados (Gesqui, 2016) que visam regular, padronizar o sistema educacional. Contemplados pontos comuns à agenda mundial, essas avaliações externas permitem a comparação entre escolas nacionais e internacionais<sup>6</sup> por meio de uma matriz curricular comum (Moraes & Alavarse, 2011).

No Brasil as avaliações regulatórias do ensino básico são externas e baseadas no *standart* da Teoria de Resposta ao Item<sup>7</sup>. Sendo classificadas como pertencentes a três gerações, estas centralizadas no desempenho escolar (Bonamino & Sousa, 2012). A avaliação de primeira geração possui aspecto diagnóstico e mesmo estando disponível para consulta pública, não atribui responsabilidade à escola. A avaliação de segunda geração, além da divulgação, possibilita a apropriação dos resultados da avaliação por parte dos pais e da sociedade. A divulgação objetiva estimular a pressão social, estabelecendo responsabilização simbólica. As avaliações de terceira geração constituem políticas

---

<sup>6</sup> O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), dirigido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi implementado em 2000. Trata-se de uma avaliação destinada a alunos de 15 anos do ensino básico para comparação de desempenho a nível internacional. Desde 2016 o programa vem sendo ampliado para incluir países de baixa renda e para produzir dados politicamente mais relevantes (Ver Addey, 2016)

<sup>7</sup> A Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um conjunto de modelos matemáticos que expressam a probabilidade de um indivíduo responder de forma correta a um item em função de parâmetros do item e de sua habilidade. A relação entre os parâmetros do Item e a habilidade do respondente condiciona à probabilidade do acerto a aptidão do indivíduo. O TRI é um instrumento de avaliação educacional que permite a construção de escalas de habilidade calibradas. O TRI também permite a comparação entre indivíduos submetidos a provas diferentes, isto por ter como elementos centrais os itens e não a prova como um todo (Ver Andrade, et al 2000)

de responsabilização baseadas em sanções e recompensas de acordo com os resultados pré-estabelecidos nas avaliações dos alunos (Zaponi & Valença, 2009).

Embora houvesse interesse do governo brasileiro na década de 1930 para implementação de avaliação do ensino básico, é a partir de 1991, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que esse ciclo passa a contar com a primeira geração de avaliação sistematizada a nível nacional (Bonamino & Sousa, 2012). Sendo uma avaliação bienal e amostral, aplicada nos últimos anos do ensino fundamental e médio, o Saeb nasce com o objetivo de avaliar e comparar os sistemas de ensino, não apenas mensurando a capacidade de atendimento, mas principalmente o aprendizado discente (Oliveira & Araújo, 2005).

Sob alegação do Saeb não obter êxito em estimular gestores estaduais e municipais a desenvolver políticas de melhorias do ensino básico e ainda mostrar-se limitado em discriminar as peculiaridades das escolas e municípios, em consolidação a avaliação anterior é implementado em 2005 a Prova Brasil. Também de cunho bienal e quase universal<sup>8</sup>, a Prova Brasil é considerada uma avaliação de segunda geração. Assim como o Saeb, seus resultados passam a compor o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb<sup>9</sup>), fornecendo informações para direcionamento de recursos técnicos e financeiros, metas e implementação de ações pedagógicas e administrativas, subsidiando assim, a tomada de decisão por parte dos gestores públicos (Bonamino & Sousa, 2012, p. 378).

Por avaliação de terceira geração, Bonamino e Sousa (2012) citam como exemplo as avaliações de âmbito estadual, em especial o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo<sup>10</sup> (Saresp) e o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe). Ambas as avaliações, calçadas em metas de desempenho escolar, incentivos simbólicos e materiais<sup>11</sup> para professores que obtêm êxito na melhoria de índices de aprendizado dos alunos.

---

<sup>8</sup> Abrange todos os estudantes das escolas públicas urbanas com mais de 20 alunos na série (INEP, 2010b).

<sup>9</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica reúne em um só indicador, dois conceitos para referência da qualidade da educação básica, o fluxo escolar, taxa de aprovação coletado anualmente a partir do Censo Escolar pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o desempenho dos alunos na Prova Brasil e Saeb (Ver <http://inep.gov.br/consulta-ideb>).

<sup>10</sup> Aplicada a escolas geridas pelo Estado, é facultativo a participação dos municípios (Ver Resolução 49/2016).

<sup>11</sup> Compreende a projeção da escola em rankings escolares e bônus salarial para os profissionais da educação envolvidos.

Por último e não menos importante, consolidando o processo de *accountability* por meio de avaliação externa de terceira geração, dispõe-se para avaliação do aluno concluinte do ensino básico, o Exame Nacional do Ensino Médio, popularmente conhecido como ENEM. Criado pela para medir o desempenho de competências adquiridas ao longo do ensino básico, fundamentais para o pleno exercício da cidadania (PORTARIA MEC Nº 438, DE 28 DE MAIO DE 1998 Institui o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM).

O ENEM foi reformulado duas vezes, no ano de 2009<sup>12</sup> e no ano 2017 (Lei nº 13.415, 2017). Suas reformulações incorporam como objetivos a democratização do acesso ao ensino superior público, em substituição ao vestibular tradicional, à reestruturação dos currículos do ensino médio, para além de medidas de padronização de conteúdo e procedimentos de controle de conteúdo docente, com imposição de padrões de produtividade (Silva & Melo, 2018).

Na literatura existente, as avaliações de desempenho externas são associadas a um conjunto de vantagens e desvantagens, embora advogue a favor dos não entusiastas a inexistência de evidências científicas que correlacionam esse tipo de avaliação a melhorias na qualidade do sistema educativo. Tão pouco, é um equívoco acreditar que apenas a autoavaliação institucional, ou melhor, dizendo, a avaliação de responsabilidade da escola, a avaliação interna, apresente correlação positiva com melhoria na formação de estudantes (Fernandes, 2018).

Uma vez que a qualidade para educação é um conceito amplo, complexo e com inúmeras possibilidades de aplicação, é questionável o fato de a avaliação do ensino básico estar tecnicamente restrito a parâmetros globais que envolvam poucos componentes curriculares e fluxo escolar.

Acresce que na literatura cinzenta, a busca por avaliações de desempenho do ensino médio técnico ofertado resulta em poucos artigos dos quais os procedimentos metodológicos são diversos e dependem de diversas fontes de informação e organização por parte do pesquisador. Diante da ausência de uma avaliação sistemática do ensino médio técnico, conjuga-se o fato dos objetivos políticos de formação integradora ainda ser alheia a grande parte da sociedade,

---

<sup>12</sup> Reformulação metodológica do ENEM; i) substituição de matriz de referência e aumento do número de provas, passando de 1 para 4 provas ii) scores passaram a ser obtidos por meio da Teoria da Resposta ao Item, iii) passa a certificar a conclusão do ensino médio, iv) resultados como referência para autoavaliação do candidato, iv) passa a servir de acesso a programas governamentais, cursos profissionalizantes pós- médios e a educação superior e v) passa a fazer parte da avaliação de desempenho dos alunos ingressos na instituições de ensino superior, compondo os resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), exame integrante do Sistema de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), (Junior e Barroso, 2009, p.2)

dado, em grande parte, ao baixo impacto da pesquisa e extensão (Gouveia, 2016; Souza, 2016). Colocado isto, podemos inferir que a estruturação de uma avaliação de desempenho do ensino médio técnico, em conjunto com os *stakeholders* chave, é uma tentativa de democratização e divulgação dos resultados desse programa educacional para a sociedade. Servindo também para a monitoração e aperfeiçoamento desse programa educacional, incentivando um processo contínuo de *accountability*.

Portanto, em decorrência da ausência de uma avaliação integral de caráter nacional, na busca de melhorias e em defesa da manutenção de uma educação pública, democrática e inclusiva, propõe-se, a partir do Instituto Federal de Roraima (IFRR), *Campus Boa Vista Zona Oeste (CBVZO)*, a estruturação de uma avaliação sistemática de desempenho específica para o programa de ensino médio técnico, com foco nas expectativas da comunidade acadêmica e da sociedade, intentando refletir sobre a participação pública para avaliação de um programa educacional. Destarte, o objetivo específico é construir uma metodologia de avaliação que possa ser materializada e implantada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) do IFRR, baseada na participação pública através das seguintes ações:

- 1) Realizar o levantamento das dimensões de análise e seus respectivos indicadores em conjunto com os stakeholders;
- 2) Atribuir ordenação aos critérios avaliativos que reflitam as expectativas contingenciais dos stakeholders sobre a qualidade do ensino médio técnico.
- 3) Analisar a legitimidade do processo. Em outras palavras, será verificado se o que foi acordado nas reuniões resulta em mudanças individuais de opinião sobre as pontuais demandas locais.
- 4) Descrever os aspectos metodológicos com a apresentação do trabalho do Modelo Lógico e tomada de nota das declarações

A primeira e segunda ação contam com o suporte metodológico do *Logic Model*, dado os procedimentos de envolvimento de *stakeholders* para estruturação e alcance de objetivos comuns para programas de avaliação institucional. A terceira e última ação é auxiliada pelo *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique* (MACBETH). Um método de análise multicritério de apoio a

decisão de nível hierárquico.

A discussão dos resultados se dá pelas lentes teóricas do *Advocacy Coalition Framework*. Modelo que tem por finalidade entender o processo de formulação e mudanças nas políticas públicas sob influência de coligações ideológicas concorrentes. Procura-se validar a hipótese dos aspectos instrumentais como medida conciliadora de embates entre grupos destoantes.

A escolha da estruturação de uma sistemática avaliação de desempenho direcionada a um instituto federal de educação técnica, localizado na zona norte de Roraima, acompanha o entusiasmo de contribuir com os escassos estudos sobre o tema nesse ciclo de estudo, posto que a instituição conta apenas com ENEM e autoavaliação Institucional da Comissão Própria de Avaliação (CPA), para a última, quando oferta curso superior. Do mesmo modo, com o debate sobre o papel dessas instituições de ensino no contexto das comunidades onde estão instaladas. Isto, através da sua oferta de ensino médio concomitantemente ao ensino técnico. Soma-se a esse pensamento, o desejo de estabelecer de forma conclusiva o protagonismo do ensino federal nesse ciclo de estudo. Ensino considerado uma ilha de excelência quando comparado às esferas municipais, estaduais e as escolas privadas do Brasil (Avaliação PISA)<sup>13</sup>.

É sabido que o debate sobre o que vem a ser qualidade para a gestão de políticas públicas, assim como, para um serviço público é um tema extensamente explorado. Entretanto, para o propósito do entendimento de como o termo é concebido para a educação de ensino médio, no primeiro capítulo, mais uma vez, recorreremos previamente aos princípios do uso na gestão industrial e as características que envolvem e distinguem os bens e serviços públicos, tanto quanto, como os modelos e premiações de qualidade nascem e concebem a qualidade de um serviço público.

Como o propósito do presente trabalho é estruturar e acomodar valores e diferentes perspectivas, como forma de distinguir-se do que já vem sendo massivamente explorado e, do mesmo modo, na esperança de contribuir com uma análise alternativa, ao final do capítulo, lança-se mão da análise das reformas educacionais no Brasil. Isto, para compreender como esses documentos, porventura, podem moldar julgamentos e fortalecer grupos de crenças a respeito da qualidade na educação.

---

<sup>13</sup> Programa Internacional de Avaliação de Estudantes 2015  
[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/09/economia/1481304596\\_960196.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/09/economia/1481304596_960196.html)

No segundo capítulo é discutido o pertencimento ao campo científico, os paradigmas, as principais abordagens, os pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação de desempenho para as políticas públicas. Em sua conclusão, o capítulo procura justificar os benefícios da combinação de instrumentos teórico-metodológicos.

No terceiro e último capítulo do enquadramento teórico, dado a iniciativa de reunir e propor o debate entre pessoas selecionadas de grupos representativos, de diferentes crenças e valores prioritários, e a preocupação com a legitimidade do processo e seu resultado, discutisse a respeito das propriedades instrumentais analíticas do *Advocacy Coalition Framework* para as políticas públicas e as nuances da participação pública por meio da democracia deliberativa. A decisão de conduzir um fórum estruturado com o auxílio do Modelo Lógico, munindo à priori os participantes de informações relevantes para melhor julgamento, argumentação e tomada de decisão, faz com que a pesquisa se alinhe ao mais novo campo de estudo da democracia deliberativa, os minipúblicos.



## CAPÍTULO I – REFLEXÕES EM TORNO DO CONCEITO DE QUALIDADE

Amplamente utilizada, a palavra qualidade figura contemporaneamente como um conceito hegemônico. Tanto utilizado no discurso técnico quanto na vida cotidiana, o conceito de qualidade atende, dentre outros, como um conceito aglutinador de valor, como conceito de medida de avaliação e comparação e como um conceito articulador de outros conceitos (Gimenes, 2003).

Como um conceito aglutinador de valor, pode-se atribuir o significado de qualidade, por exemplo, ao mundo das relações comerciais, cujo foco está no consumo. Imbuindo o sentido da palavra qualidade a um conjunto de características de um bem ou serviço em conformidade prevista e garantida por um determinado ofertante. Como medida de avaliação e comparação, tem-se o conceito de qualidade redefinido em função de instrumentos de medição, atestando a eficácia e a eficiência das características de um determinado objeto, programa, política pública, entre outras dimensões avaliativas. Como um conceito articulador de outros conceitos pode-se conceber a palavra qualidade como um processo dialeticamente histórico, estabelecendo nexos entre duas ou mais palavras, imputando sentido interpretativo às demais palavras ou ideias.

Conceitos articuladores são construções de parcerias dialógicas, logo pertencentes ao domínio da *práxis*. Portanto, por mais que o conceito seja complexado, transmutado, sintetizado e desdobrado em novos significados, não possui efetividade se não pode ser traduzido em palavras para o comum entendimento. Entendimento este, responsável pelo poder de sugestão do conceito (Rego, 2010).

Explorar o conceito de qualidade, contemporaneamente naturalizado no cotidiano popular, irreversivelmente remete-nos, por questão de ordem cronológica, a abordar a dimensão produtiva. Por conseguinte, seus princípios dogmáticos da gestão da qualidade industrial no período pós-guerra, incorporadas com ressalvas pelas instituições públicas e de modo consequente, pelo conjunto da sociedade. Ainda que a expressão qualidade esteja historicamente relacionada com o —gerenciamento da qualidade, com as técnicas de controle de trabalho dos sistemas de inspeção das administrações científicas taylorista, fordista e toyotista, ou segundo Monaco e Mello (2007), com os sofisticados sistemas de controle de

qualidade<sup>14</sup>, o termo é anterior, datando os séculos XVIII<sup>15</sup> e XIX.

Atendo-se ao século XIX, sugere-se que a evolução da gestão da qualidade é dividida em quatro períodos, conhecidos como; i) a era da inspeção, ii) do controle estatístico, iii) da garantia da qualidade, iv) da gestão estratégica<sup>16</sup> e da v) gestão da qualidade total (Maximiano, 2000; Monaco & Mello, 2007; Rocha, 2010).

A era da inspeção é delimitada pela publicação do *The control of quality in manufacturing* e a criação de um departamento de engenharia pela companhia *Western Electric Co* nos Estados Unidos na década de 1920 (Ballestero-Alvarez, 2000; Echternacht & Almeida, 2005), portanto pela elaboração de manuais e sistemas de medidas, gabaritos e acessórios para inspeção final de produtos defeituosos (Monaco & Mello, 2007).

A era do controle estatístico encontrou-se fomentado pela impossibilidade de inspeção unitária de peças e acessórios em meio à produção em massa, estando consolidada com a publicação, em 1931, do *Economic control of quality of manufactured product* (Echternacht & Almeida, 2005; Maximiano, 2000; Monaco & Mello, 2007).

A era da garantia da qualidade, na década de 1950, traz novas concepções a respeito da produção em larga escala. Abrangendo elementos como custos da qualidade, engenharia de confiabilidade, controle da qualidade total e defeito zero (Monaco & Mello, 2007, p.4), para além de um conjunto de princípios que incluía a participação dos operários, recompensas e formação de conselhos para controle da produção (Maximiano, 2000).

A era da gestão estratégica da qualidade teve início na década de 1970. Em meio à crise mundial do petróleo impõe às organizações a necessidade de maior controle dos seus custos através da eliminação de desperdícios nas linhas de produção. Com a mudança da nomenclatura, na década de 1990, a administração da qualidade passa a ser reconhecida como gestão de política para estabelecimento de alianças estratégicas para controle de qualidade de processos

---

<sup>14</sup> São exemplos de sistemas de controle de qualidade o Ciclo PDCA, Gestão da Qualidade Total, ISO 9000 e as certificações de qualidade externa. Os dois últimos não são comumente utilizados pela gestão pública.

<sup>15</sup> Embora não sistematizado, o trabalho de cunho manufactureiro estabelecia padrões de qualidade baseados na confiança entre artesão e seu cliente. Monaco e Mello (2007) não credita pioneirismo nas ações da administração científica fordista e taylorista e toyotista, por acreditar que as mesmas apenas conjugaram técnicas propostas por pesquisadores anteriores a eles.

<sup>16</sup> Autores como Oliveira (2004) e Ballestero Alvarez (2001) e Rocha (2010) apresentam número de fases diferentes para a evolução da qualidade. O primeiro autor aponta três fases, enquanto o segundo e o terceiro apresentam cinco fases.

(Monaco & Mello, 2007). A alteração terminológica ocorreu em função do acirramento da competição no mercado internacional e o aumento dos padrões de qualidade (Maximiano, 2000). Dois fenômenos que contribuíram para a descentralização dos controles de inspeção das eras anteriores, antes restritos às linhas de produção, doravante para todos os setores da empresa, atribuindo importância fundamental ao aperfeiçoamento das pessoas no processo de construção da qualidade (Ballestero-Alvarez, 2001).

A era da qualidade total<sup>17</sup> emerge nos anos finais da década de 1970, em um contexto de reestruturação produtiva<sup>18</sup>, ainda que segundo Maximiano (2000), a ideia remete ao ano de 1957. Contemplando os atributos das eras anteriores, distingue-se por optar pela valorização de estruturas hierárquicas *bottom-up* e descentralizadas para a tomada de decisão e análise mercadológica. Parte-se de uma visão integradora e holística, outorgando responsabilidade como meio de desenvolver comprometimento por meio da cooptação da subjetividade dos envolvidos no processo de produção para com a ideologia da qualidade. São elementos característicos desse modelo de gestão os grupos de trabalho de melhoria contínua, isto por meio de iniciativas de reengenharia de processos, monitoração para prevenção de problemas e estratégias de construção de relações (Fertonai et al. 2002; Lopes, 2015).

Pode-se afirmar que a era da qualidade total se substancia na cultura do cliente. A percepção da qualidade opera em um circuito entre a satisfação dos consumidores consoante o êxito da sinergia de toda a organização. A cultura organizacional é sustentada por um sistema integrado de ferramentas, técnicas e contínuo processo de treinamento para melhorias.

Para a gestão da qualidade total, cliente é um conceito externo e interno, cabendo à organização por intermédio de seus processos, assegurar a satisfação

---

<sup>17</sup> A evolução do conceito de qualidade em função da gestão industrial, até aqui apresentada, conta com a contribuição dos seus principais pesquisadores; Edwards Deming, Juran, Armand Feigenbaum, Kaoru Ishikawa, Genichi Taguchi, Shigeo Shingo, Philip Crosby, Tom Peters e Claus Moller (Ver Rocha, J. 2010).

<sup>18</sup> O processo de reestruturação produtiva tem origem em um contexto de crescimento da competitividade e resposta a um período de recessão econômica que elegeu como inimigo do crescimento econômico, portanto da expansão do capitalismo, as políticas de proteção social do Welfare State para o proletariado (Alves, 2011). O processo foi assegurado pelo desenvolvimento tecnológico de base eletroeletrônica, este que garantiu a flexibilização da acumulação de capital ao assegurar a não totalidade da dependência da mão de obra no processo produtivo. Se a diminuição do número de postos de trabalhos garantiu a redução de custos, por outro lado, a crescente exigência de uma sociedade baseada no consumo, segue demandando cada vez mais bens e serviços, com elevação dos padrões de eficiência e eficácia, daí em diante para ambientes organizacionais cada vez mais enxutos.

dos trabalhadores (Marshall, 2004) e dos consumidores, respeitando a qualidade intrínseca do produto adequado ao seu uso, garantindo preço acessível em acordo com poder de compra do público-alvo e consumando esses requisitos fundamentais, com a execução de um bom atendimento (Neves, 1993).

Os sucedidos períodos congregados descrevem a qualidade em princípios de gestão, ordinariamente em grau ascendente em função do consumidor, podendo esses elementos, facultativamente, em acordo com a visão de diferentes autores, estarem acomodados em diversas perspectivas ou dimensões. Como exemplo, Lopes (2007) sintetiza os princípios históricos da gestão da qualidade, dividindo-as em dois grupos: O primeiro, compreendido pelos aspectos técnicos abrangem as normas e métodos de transformação de *inputs* em *outputs* de processos organizacionais e de produtos, os instrumentos de medição, comparação e controle e os processos de melhoria e inovação e a eliminação de desperdício. O segundo grupo é abrangido pelos aspectos funcionais, envolvendo princípios subjetivos, como; visão de longo prazo, liderança, envolvimento do trabalho em equipe, formação de trabalhadores, liberdade e autonomia para tomada de decisão.

Há do mesmo modo, espaço para classificações menos ortodoxas, como as inferidas por Cunha et al. (2001), que por meio da análise dialética expõe os princípios da gestão da qualidade total em tese e antítese, contrastando e confrontando os elementos de cada princípio, dessa forma sobrepondo-os e desenvolvendo perguntas, tais como:

- i) *Sobre o princípio da inspeção para promoção da qualidade dos produtos- A qualidade resultará da detecção de erros, da antecipação dos erros ou da detecção dos potenciais erros?*
- ii) *Sobre o controle para automação de autonomia - A qualidade resulta do controle, da autonomia ou da existência de estruturas mínimas?*
- iii) *Sobre a liderança - A qualidade resulta da autoridade ou da participação de todos empregados?*
- iv) *Sobre a rotina rígida e o planeamento - A qualidade resulta da existência de rotinas e planeamento, da ocorrência da criatividade ou da capacidade de improvisação?*

As ópticas abordam diferentes princípios diametralmente complementares, nos quais todos os elementos podem ser pertencentes e transitórios aos dois grupos, permitindo conclusões sobre o conceito de qualidade, em especial sobre a gestão da qualidade total. Independente das classificações, os elementos possuem ordem técnica e humana processual para a apreciação dos princípios, alternando-os em valor de importância em relação a um determinado contexto ou ponto de vista do objeto abordado. Inferido isto, há conceptualizações mais atentas aos aspectos humanos, a respeito de Campos (1998, p.7) que credita à qualidade a — [...] um sistema de gerenciamento empresarial voltado para a satisfação das pessoas; não por extorsão, mas por métodos e técnicas que todos os funcionários devem aprender para o crescimento da empresa. Ou abordagens de aspectos mais técnicos, em referência a Fleury (1993, p.28), que entende a qualidade como a —[...] conformação a uma norma, ou a uma série de especificações a serem adotadas pelo coletivo de trabalho, isto é, por todos os funcionários, independentemente do nível hierárquico.

### **1.1 Características do setor de serviços e bens públicos**

O bem-sucedido desenvolvimento da gestão industrial extravasou seu domínio, por conseguinte o conceito de qualidade, mesmo não pertencente à história da administração científica, é redefinido e pensado através dos seus pressupostos de controle e gestão de processos produtivos. Inquirido a correlação entre crescimento e dinamismo do setor industrial<sup>19</sup>, por certo, apenas pode-se afirmar que o setor de serviços é a principal forma de ocupação das sociedades ocidentais, no qual a esfera pública detém significativa participação. Ao contrário do setor manufatureiro, que dispensa maiores explicações, por sua complexidade, mutabilidade e interdependência, o setor de serviços e sua produção requerem sumaria compreensão das dificuldades para seu enquadramento analítico, a priori da definição de qualidade.

A conceptualização e mensuração do setor de serviços não representam uma simples tarefa. Geralmente definido como residual ou deduzido pelas

---

<sup>19</sup> Kon (1999) questionável a correlação entre crescimento do setor de serviços e dinamismo do setor industrial, uma vez que, em países como Holanda e Inglaterra, o desenvolvimento do setor de serviços dinamizou o crescimento do setor manufatureiro.

atividades que não se encontram no setor primário e secundário<sup>20</sup>, vem a ser classificado, normalmente, por reunir as atividades produtivas não mensuráveis em unidades físicas e intensivas do fator trabalho (Almeida & Silva, 1973; Meirelles, 2006). Por sua recapitulação histórica, ainda muito presente, desde os anos de 1960, tem-se definido como o setor intensivo no uso da informação (Marshall & Wood, 1995), como produtor de produtos intangíveis (Walker, 1985), por características de consumo intermediário e final, de acordo com o mercado de atuação (Browning & Singelman, 1978) e pela indivisibilidade para o consumo (Samuelson, 1966; Musgrave 1969).

Diferentemente dos denominados bens<sup>21</sup>, os serviços possuem algumas características básicas, importante sublinhar, por vezes, não partilhados pela totalidade do universo do setor terciário, justamente, por vezes, confundir-se com as características dos produtos manufatureiros<sup>22</sup>. Compõem de forma simplificada os seguintes padrões: intangibilidade, heterogeneidade, simultaneidade entre produção e consumo, participação do consumidor no planejamento e produção e impossibilidade de estocagem.

Na contramão das usuais classificações, a heterogeneidade de atuação, grau de tecnologia, diferentes usos e volumes do fator trabalho, produtividade complexa, entre outras variáveis, dificultam o desmembramento do que é uma atividade industrial, comercial ou pertencente ao setor de serviços. Empresas de tecnologia fabricam computadores e prestam assistência técnica, companhias aéreas transportam passageiros e atuam no mercado financeiro, *permitindo* a estocagem de bens intangíveis. Essas constatações constituem algumas, entre outras evidências que dificultam as classificações e mensurações para o setor de serviços (Kon, 1999; Orban, 2005)

Existe dificuldade tanto para classificação do setor de serviço, quanto para sua produção econômica. Ambos os conceitos encontram-se em constante revisão, mediante a heterogeneidade de sua prestação. Como dito anteriormente, conceptualizar a qualidade de um serviço, abarcando a multiplicidade de seu universo, não se constitui em uma tarefa simples. Para o propósito da tese, o foco

---

<sup>20</sup> Visão ainda adotada por órgãos como o Banco Mundial e o FMI que, na maioria das vezes, classifica os serviços como produção não manufatureira.

<sup>21</sup> Denomina-se bem por um serviço também ser considerado um produto.

<sup>22</sup> Definições históricas normalmente utilizadas são confrontadas por abordagens alternativas. A mutabilidade inerente ao setor de serviços incorre, se não em definições incompletas, em errôneas e transitórias. O setor de serviços também é produtor de produtos tangíveis e não intermediários, o setor não é predominantemente mercantil e em grande parte não intensivo em mão de obra. Fatos que alteram significativamente o conjunto das classificações. Ver mais em Orban (2005) e Kon (1999).

está na oferta de serviços públicos, em outros termos, no que se entende por qualidade na prestação do serviço público educacional. Supondo as características básicas do setor e diante da falta de unidade teórica, para análise da qualidade, nos prenderemos à abordagem contemporânea de Meirelles (2006, p. 16); —[...] Serviço é trabalho em processo, e não o resultado da ação do trabalho; por esta razão elementar, não se produz um serviço, e sim se presta um serviço.

Porém, antes de discutirmos a questão da qualidade na prestação dos serviços públicos, mais uma vez, aceitaremos o trocadilho. semântico<sup>23</sup> para conceituar o que vem a ser um bem ou serviço público e não por menos, suas principais contradições conceituais.

Reconhecendo a mutabilidade do conceito, mediante as constantes alterações sociais, Reck (2009) explica que de acordo com a doutrina clássica do Direito Administrativo, o serviço público é definido como uma atividade do Estado, destinada a atender as necessidades da população, sujeito a um regime jurídico.

Dentro das diretrizes do Direito Administrativo, o serviço público pode ser, ainda assim, delimitado por via de três correntes, a subjetiva, a formal e a material. A subjetiva considera como natureza do Estado a criação e a gestão do serviço público, inclusive as tarefas delegáveis a terceiros, logo, toda ação ou serviço prestado pelo Estado traduz-se em um serviço público. Para a corrente formalística, cabe à legislação formular o regime jurídico do serviço público, dentro desse ponto de vista, a lei é responsável por definir no que se expressa um serviço público. Isso, sem embargo de excluir as normas do Direito Privado. Já, a corrente materialista determina que todas as tarefas desempenhadas pela administração pública para o conjunto da sociedade definem o que vem a ser um serviço público (Di Pietro, 2009).

Segundo Rodrigues (2011), a noção de serviço público, difundido principalmente nos países latinos, nasceu na França no século XIX, estando o conceito relacionado a um conjunto de atividades inicialmente ofertado exclusivamente pelo Estado<sup>24</sup> para suprir as necessidades coletivas não atrativas para as empresas privadas, corrigindo assim, falhas de mercado<sup>25</sup>. Conquanto,

---

<sup>23</sup> Palavras com aplicações comuns, mas com conceitos diferentes.

<sup>24</sup> São exemplos, a distribuição de água e energia.

<sup>25</sup> Falhas de mercado podem ser entendidas pela interação entre os agentes econômicos na produção e comercialização de bens e serviços na qual o sistema de preço (equilíbrio entre oferta e demanda) não possibilita a melhor alocação de recursos, causando efeitos negativos para maioria (ex: exclusão do consumo) e positivos para uma minoria (ex: acumulação de recursos). São exemplos de falhas de mercado os monopólios, externalidades, assimetrias de informação, entre outros.

como observado por Reck (2009), às transformações sociais, interpretadas pormenorizadamente, no desenvolvimento dos mercados e na crescente pressão política/ideológica neoliberal, levam a redefinição da oferta dos serviços públicos. Mesmo diante dessas transformações, estes bens possuem primeiramente, características de interesse geral, previstos em lei, estando seus princípios associados: à pessoa coletiva, a continuidade do interesse público<sup>26</sup>, a mutabilidade do regime jurídico dos meios aos fins<sup>27</sup>, a assegurar a continuidade do serviço público e a ser ofertado em termos de igualdade para os usuários (Di Pietro, 2009).

Ao contrário dos bens privados, classificados como rivais<sup>28</sup>, excludentes<sup>29</sup>, geradores de externalidades negativas e positivas<sup>30</sup> e passíveis de incorrer em custos marginais<sup>31</sup>, os bens ou serviços públicos, quando puros<sup>32</sup>, são caracterizados por não rivalizar com outros bens, por não serem excludentes, por gerar externalidades positivas e por possuir custo marginal zero<sup>33</sup>. No caso específico dos bens públicos puros, tais características não possibilitam a alocação/apropriação individual de mercado, tornando a aplicação dos direitos de propriedade praticamente impossível (Just et al. 2004).

No campo teórico a classificação dos bens públicos puros se dá como oposição aos bens privados, todavia a realidade coloca em xeque a análise contrastante e principalmente as características dos bens públicos, dado sua versatilidade. Na visão de Lane e Ersson (1986), as mudanças sociais são responsáveis pela reorientação da distinção entre o público e o privado. Isto é, [...] —argumenta-se que a modernização, ou urbanização, implica mais gastos públicos

<sup>26</sup> Dado a garantia aos direitos fundamentais aos serviços essenciais, serviço público não pode ser interrompido, o princípio é estendido aos contratos e ao exercício da administração (Ver Di Pietro, 2009).

<sup>27</sup> Diz respeito ao Estado estar atento às transformações sociais, adequando seus serviços à necessidade do interesse público (Ver Di Pietro, 2009).

<sup>28</sup> Quando o consumo de um bem por um indivíduo reduz a quantidade do mesmo bem disponível para o outro indivíduo.

<sup>29</sup> Quando um indivíduo consome uma unidade de um bem, exclui outro indivíduo do consumo do mesmo bem. Podemos dizer que o uso é intransferível para outro indivíduo.

<sup>30</sup> Externalidade é um custo ou benefício gerado no processo de produção ou consumo por uma pessoa, mas que tem impacto sobre outra pessoa. Externalidade negativa pode ser considerado, como exemplo, pelos malefícios do consumo de cigarro para os fumantes passivos ou na poluição gerada para a população não condutora na fabricação de carros. O exemplo de externalidade positiva pode ser observado na construção de um hospital ou universidade e na valorização dos imóveis ao seu entorno.

<sup>31</sup> Representa o custo adicional de uma unidade produzida ou consumida no custo total.

<sup>32</sup> O investimento em segurança pública é um exemplo, ainda que questionável de um bem público puro.

<sup>33</sup> O treinamento de um policial pode representar um exemplo de custo marginal zero, uma vez que o treinamento se adequa ao conjunto da sociedade.

para bens e serviços indivisíveis e divisíveis (Lane e Ersson, 1986 p.4).

Elucidando o tema, Just et al. (2004) trabalham com o afrouxamento das hipóteses relacionadas aos bens públicos, aproximando a análise teórica para o mundo real da produção de bens e serviços. Para esses autores, bens de clube são bons exemplos de afrouxamento conceitual, visto que um bem público pode ser excludente e ainda ofertado por um agente privado. Assim, toma-se o caso de um rio dentro uma de fazenda particular, a aglomeração, o congestionamento e outros problemas derivados de espaço finitos que alteram o caráter não rival de um bem para parcialmente rival.

A parcial ideia de rivalidade e exclusividade são critérios suficientes para a existência de custos marginais aplicados aos serviços públicos. Há ainda para os autores, dentre outras possibilidades de alteração de caracterização dos bens públicos, a existência de bens quase públicos, estes que estando sobre a titularidade pública ou privada, produzem serviço público, privado ou ofertam ambos de forma simultânea (Just et al. 2004).

Em muitos casos, os fluxos de serviço público e privado são vinculados para que a produção e o consumo possam ser realizados. Exemplos concretos são assistidos em um projeto de desenvolvimento urbano, na oferta de saúde e educação. Para Hueth e Schmitz (2004), esses mercados em alguns casos, funcionam com o suporte público para o objetivo do atingimento do bem-estar social, este último analisado de forma minuciosa pelo Estado, uma vez que, frequentemente, benefícios sociais não estão relacionados com os objetivos do mercado. Por último, podemos inferir que os bens quase públicos são passíveis de difundir externalidades negativas, mediante, por exemplo, a construção de uma prisão próxima a bairros residenciais ou a utilização de aterros para descarte de lixo recolhidos pelos serviços de coleta municipais.

## **1.2 Modelos de qualidade adaptados e concebidos para o setor público**

Se as características tanto do setor, quanto do bem, implicam em constantes revisões dialéticas, o consenso quanto à concepção da qualidade de um serviço, de um modo geral, mantém-se coesa. Desde o final da década de 1970, juntamente com a discussão sobre a categorização do setor, nascia o debate sobre o que é a qualidade para um serviço. A discussão envolvendo a academia e o

empresariado, naturalmente exportando as premissas da qualidade total fabril, se dá em torno das estratégias organizacionais com foco nas perspectivas e percepções dos consumidores (Gummesson, 1994). Adiante, Parasuraman et al. (1985, 1988), reconhecendo a dificuldade da avaliação da qualidade e tendo como principal objetivo a redução do *hiato* entre as expectativas dos clientes e o serviço prestado, desenvolvem um modelo paralelo de aplicação da qualidade para os serviços, denominado Escala Servqual<sup>34</sup>. Esta assenta em 10 categorias: tangibilidade<sup>35</sup>, confiabilidade, responsividade, competência, cortesia, credibilidade, segurança, acesso, comunicação e compreensão do usuário (Pena et al. 2013). Auferindo que a qualidade é apenas função da percepção do desempenho e não do hiato entre expectativa e desempenho do serviço, logo afirmando que a satisfação possui maior peso em detrimento da qualidade sobre a decisão de consumo, Cronin e Taylor (1992) desenvolveram o modelo de avaliação de qualidade de serviço denominado Servperf (Salomi et al. 2005). O modelo Servperf é proposto como alternativa ao modelo Servqual, mas, ainda assim, é fundamentado dentro das dimensões da escala Servqual (Salomi et al. 2005).

Muitos outros modelos também foram concebidos ou adaptados para a mensuração da qualidade dos serviços públicos (Moullin, 2002). O *Balanced Scorecard* ilustra um popular caso, relatado em extensa literatura, de adaptação de modelo de qualidade para o setor público<sup>36</sup>. Desenvolvido para o setor privado e tendo como principal dimensão para avaliação a perspectiva do controle financeiro, seguida da perspectiva do cliente, dos processos internos, aprendizagem e crescimento, segundo seus próprios criadores Kaplan e Norton (1997), a adaptação para o setor público demonstraria a capacidade de ajustamento do modelo para a realidade de cada organização pública. Os autores ainda ressaltam que para as instituições públicas sem fins lucrativos, as dimensões para apreciação da qualidade devem levar principalmente em conta o nível de eficácia e eficiência para atendimento dos clientes/utentes<sup>37</sup> (Kaplan e Norton, 1997). A mudança no foco

---

<sup>34</sup> O modelo Servqual é baseado no modelo de satisfação de Oliver (1980). Nesse Modelo a satisfação do consumidor é resultado da diferença entre expectativa e desempenho do serviço (Salomi et al. 2005).

<sup>35</sup> Referente às instalações físicas, equipamento, pessoal e material.

<sup>36</sup> O *Balanced Scorecard* tem sido estudado por diversos autores e usado em empresas públicas, como a Petrobrás. Na Europa, destaca-se o uso em municípios portugueses, suecos e do Reino Unido (Ver Gomes et al. 2009 e Gomes et al. 2010).

<sup>37</sup> Os autores reconhecem a dificuldade da identificação dos clientes nessas organizações. Distinguir contribuintes de beneficiários leva a estratégia de implementação de objetivos que contemplem ambos (Kaplan e Norton, 2001).

principal não reduz a preocupação com o controle financeiro, sem embargo das atividades públicas não possuem como finalidade o lucro, a racionalidade na concepção e utilização do orçamento, sinaliza para a população a responsabilidade no manejo de recursos limitados, quer para o aperfeiçoamento da produção, prestação e alocação de bens públicos, quer para o fortalecimento do processo de *accountability* (Niven, 2003; Wisniewski & Dickson, 2001).

Assim, reconhecendo as limitações impostas pela natureza do setor público para implementação do Balanced Scorecard, Gomes et al. (2010) compara e ordena as perspectivas adaptadas do modelo original para o setor público da seguinte forma;

Tabela 1: Perspectivas adaptadas do setor privado para o público

<b>Setor Privado</b>	<b>Setor Público</b>
Perspectiva Financeiro	Perspectiva de Clientes
Perspectiva dos Clientes	Perspectiva dos Processos
Perspectiva dos Processos	Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento
Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento	Perspectiva Financeira

Fonte: Gomes et al. (2010, p.98)

Desde a criação dos instrumentos de mensuração de Parasuraman, Zeithaml Berry, Cronin e Taylor, Kaplan e Norton, entre outros, as conceptualizações atuais ainda encontram-se em sintonia sobre um denominador comum; a qualidade de um serviço depende das expectativas do cliente/utente. Assim para Gronroos (1990) e Fornell (1991), a qualidade resulta das expectativas e percepção em função da vivência para com o serviço. Para Albrecht e Bradford (1992) a qualidade está relacionada à experiência, ou melhor, na eficácia da satisfação da necessidade do consumidor. Já Anderson et al. (1992) distingue qualidade de satisfação, sendo a primeira a percepção atual e a segunda as experiências anteriores do consumidor. Para Gibson (2003) a qualidade de um serviço já se encontra presente no julgamento prévio da decisão de aquisição, estando presente no momento da avaliação da compra. Para Hudson et al. (2004) a qualidade é fruto da comparação entre a perspectiva e o desempenho do serviço por parte do consumidor/utente.

Estabelecidos, em sua maioria, no final da década de 1980, contributos igual e notavelmente importantes para a gestão da qualidade no serviço público possuem os Prêmios; *Deming Prize*, criado no Japão em 1951, *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA), criado nos Estados Unidos em 1987, *European Quality Award* (EQA), criado em 1991 e a publicação das Cartas da Qualidade em 1993.

As premiações apresentando modelos —ideais para uma gestão de excelência e comparando-as com as práticas das organizações participantes, desempenharam papel fundamental no aprimoramento e desenvolvimento dos níveis de qualidade para alcance dos resultados esperados não apenas nas organizações privadas, como também na gestão pública<sup>38</sup> (Macleod & Baxter, 2001). Assim, na década de 1980, não tardando a explorar práticas mais eficientes na prestação de serviços públicos em respostas às transformações de ordem estrutural<sup>39</sup>, considerados entraves do processo modernizador do Estado (Oliveira, 2015), países como Alemanha, Bélgica, Canadá, França, Holanda, Itália, Inglaterra, Estados Unidos e Canadá tomaram a dianteira do projeto político neoliberal, passando a utilizar esses modelos de premiações para o desenvolvimento da nova gestão pública (Loffler, 2004).

Estudos comparativos apontam que a maioria dos prêmios e modelos de qualidade baseiam-se nos critérios dos prêmios *Diming*, *Malcolm* e Europeu (De Souza et al. 2013, Searle, 2005; Tan et al. 2003). Compete distinguir as características desses principais prêmios e seus contributos para o gerenciamento da qualidade tanto para o setor privado, quanto público.

Desenvolvido pela União de Cientistas e Engenheiros Japoneses (JUSE), o Prêmio *Diminng* oferece três premiações anuais que contemplam organizações privadas e públicas, independente da área de atuação; a primeira, de caráter individual é destinada às pessoas que se destacam no emprego de modelos de controle estatístico, de disseminação ou demais contribuições para o *Total Quality*

---

<sup>38</sup> Segundo de Carvalho Miranda et al. (2012, p.515), até o ano de 2012 existiam 94 prêmios nacionais e métodos de excelência de qualidade na gestão pública espalhados por 77 países. 3 prêmios para África Subsaariana, 17 para o Leste da Ásia e Pacífico, 7 para o Sul da Ásia, 46 para a Europa e Ásia Central, 9 para o Oriente Médio e África Oriental e 9 para as Américas (de Carvalho et al. 2012, p. 516

<sup>39</sup> Essas mudanças são compreendidas pela crise fiscal do Estado na década de 1970, progresso tecnológico, processo de globalização, melhorias nas condições de vida da sociedade ao fim do *Welfare State*, processos que despertam no cidadão senso crítico para cobrar maior cobertura de atendimento na prestação de serviços públicos essenciais. Também contribuíram para a adesão às crescentes críticas ao inflexível controle burocrático, a gestão centralizadora, ao corpo funcional, a ausência de *accountability* e transparência

*Management* (TQM); a segunda contempla organizações que possuem *performance* de destaque na aplicação do TQM; a terceira para organizações que se destacam no quesito de políticas de controle/gerência de qualidade.<sup>40</sup>

Pensado para a promoção da gestão da qualidade e conseqüentemente para estimular a competitividade das companhias, o prêmio *Malcolm Baldrige*, que também é um programa nacional de qualidade, foi instituído por força de lei pelo congresso americano. Subordinado ao departamento de Comércio, o prêmio é gerenciado pela *American Society for Quality* (ASQ) e pelo *National Institute of Standards and Technology* (NIST) (Rocha, 2010). Originalmente concebido para as organizações do ramo industrial, de serviços e pequenas empresas, desde 1999 passou a incorporar as categorias saúde e educação, em 2007 incorporou as categorias governo e organização sem fins lucrativos. Os critérios para avaliação consistem nas seguintes categorias: liderança, estratégia, clientes, medição, análise e gerenciamento de conhecimento, força de trabalho, operações e resultados (NIST, 2019).

Baseado na estrutura do modelo MBNQA, referência na Europa, o Prêmio *European Quality Award* (EQA) foi desenvolvido em 1991 pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM)<sup>41</sup> com o objetivo de fortalecer a competitividade das empresas europeias perante a concorrência das empresas americanas e asiáticas (EFQM, 2019; Rocha, 2010). Os critérios para avaliação são baseados em um ciclo de inovação e aprendizagem, abrangendo os meios ou o processo para o alcance dos resultados das organizações e nos resultados alcançados no sentido propriamente dito. Compreende os elementos dos Meios a avaliação da liderança, da gestão de pessoas, da política estratégica, das parcerias e recursos. Faz parte do conjunto dos Resultados, a avaliação do resultado para os colaboradores da organização, clientes e sociedade (EFQM, 2019).

Extraordinariamente referenciado em literatura, o *President's Quality Awards Program*, estabelecido em 1988 é um modelo inicial de premiação para organizações públicas de alto desempenho. O modelo tem como foco o cidadão e resultados, sendo constituído por dois prêmios anuais: o Prêmio Presidencial de

---

<sup>40</sup> O mais antigo prêmio de qualidade tem na cultura japonesa seus principais fundamentos. São eles, a harmonia e a cooperação na relação de trabalho, estendida ao trato com fornecedores e clientes. Estes compostos por dez parâmetros; políticos, organizacionais, informacionais, relativos à padronização, aos recursos humanos, de garantia da qualidade, manutenção, melhorias, efeitos e projetos futuros (Miguel, 2001; Sharma & Talwar, 2007).

<sup>41</sup> O EFQM foi criado em 1988 e a criação de um prêmio de qualidade europeu fazia parte dos objetivos estratégicos da organização.

Qualidade e o Prêmio Para Melhoria de Qualidade. Seus critérios e processo de avaliação estão alinhados com o modelo MBNQA. Sobretudo, o *President's Quality Awards Program* possui objetivos distintos, congruentes com as diretrizes da administração presidencial, são eles; o orçamento e integração de desempenho, a administração, a estratégica de capital humano, o *sourcing* competitivo, o desempenho financeiro e governo eletrônico em expansão (Ferreira, 2003).

Precursora das iniciativas de modernização administrativa na gestão pública, a adoção das Cartas de Qualidade<sup>42</sup> em parte dos países europeus e asiáticos na década de 1990, mesmo não recompensando as instituições por desempenho superior, do mesmo modo, contribuíram no desenvolvimento dos prêmios de qualidade para o setor público (Lopes, 2015; Kou, 1999).

As Cartas de Qualidade buscaram servir como guia para a concretização de padrões de qualidade dos serviços públicos prestados (Sá & Sintra, 2008). Distintas quanto aos meios, na França, Bélgica e Portugal tiveram como propósito definir o papel do Estado e do cidadão, trazendo ao entendimento de gestores, funcionários públicos e cidadãos os seus direitos e deveres, melhorando assim, o nível de confiança na administração pública (Löffler, 2005; Rocha, 2010). Na Inglaterra, a orientação de cunho mercadológico para as Cartas de Qualidade se fez presente pela produção de um amplo conjunto de indicadores de desempenho para subsidiar a decisão do utente e fomentar procedimentos de *accountability* (Sá & Sintra, 2008)<sup>43</sup>.

A implementação das Cartas de Qualidade configura as primeiras tentativas de resolução dos problemas na prestação de serviços públicos por meio da adaptação da cultura da prestação de serviço orientada para o cliente. Cultura característica dos modelos de excelência de gestão privada, mas que excedendo este objetivo, buscou desenvolver a confiança nas instituições públicas, melhorando a relação entre o Estado e o cidadão.

Idealizado exclusivamente para a gestão pública, o *Common Assessment*

---

<sup>42</sup> As Cartas de Qualidade assumiram diferentes nomenclaturas e objetivos de acordo com o serviço prestado. Na Inglaterra houve a Carta de Cidadão dos Caminhos-de-Ferro da Inglaterra, destinada a assegurar a pontualidade e a fiabilidade das linhas de trens; a Carta dos Pais, objetivando subsidiar as informações dos encarregados do ensino; a Carta do Doente, orientando o tempo máximo de espera de internamento hospitalar. Nos demais países, a exemplo da França, foi adotado a Carta de Serviço Público, na Bélgica, a Carta de Utilização do Serviço Público, em Portugal e China, a Carta de Qualidade e na Malásia, a Carta de Cliente (Ver, Kou, 1999).

<sup>43</sup> No Brasil, não tendo ligação com as Cartas de Qualidade na Europa, a iniciativa análoga foi nomeada como Carta de Serviços ao Cidadão, sendo instaurado em 2005 com a criação do Programa Gespública (Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005).

*Framework* é o mais célebre modelo para apreciação da qualidade no setor. Criado no ano 2000, foi produto da demanda dos Estados-Membros da União Europeia, estes que reivindicavam uma política de qualidade comum para toda administração pública dos países membros. Contando com a participação para elaboração da Academia de Speyer, da Universidade Alemã de Ciências Administrativas, *European Institute of Public Administration* e da *European Foundation for Quality Management*, é comumente referenciado por ter seus critérios baseado nos modelos de avaliação dos seus desenvolvedores, especialmente o prêmio europeu de qualidade (Carrancho, 2011; Engel, 2003; Sá & Sintra, 2008). Em adequação às especificidades das instituições públicas, esta premiação possui nove critérios relativos às dimensões de cada organização. Os critérios são divididos quanto aos Meios e aos Resultados, denotando uma relação avaliativa de causalidade. Quanto aos Meios são avaliados a Liderança, Pessoas, Planejamento e Estratégia, Parcerias e Recursos e Processos. Quanto aos resultados são avaliados: os Resultados Relativos às Pessoas, Orientados para os Cidadãos e Clientes, Impacto na Sociedade e Resultados do Desempenho Chave. Os critérios ainda são destrinchados em 28 subcritérios, cuja pontuação varia entre 0 e 100 pontos<sup>44</sup>.

Baseado no *European Quality Award*, os países latinos possuem representatividade com o Prêmio Ibero-americano de Qualidade. Apresentado em 1999, em meio a quinze programas e projetos na IX Cimeira Ibero-americana<sup>45</sup>, cujo objetivo era o estabelecimento e fortalecimento de vínculos dos principais setores responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social, o Prêmio também aplicado ao setor privado, conta com nove critérios. Destes, cinco critérios estão ligados a processos facilitadores, envolvendo liderança e estilo de gestão, política e estratégia, desenvolvimento das pessoas, recursos, associados e clientes. Os demais quatro critérios envolvem resultados de clientes/utentes, de desenvolvimento das pessoas, da sociedade e globais (Ferreira, 2003).

No Brasil existem aproximadamente 17 premiações regionais, e 2 a nível nacional (Miranda et al. 2012). Para avaliação da qualidade a nível nacional no setor público apresentam-se o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ), desenvolvido em 1991, mantido pela Fundação para o Prêmio da Qualidade (FPNQ) e o Prêmio

---

<sup>44</sup> Existem dois sistemas de pontuação para o modelo CAF, o *Classical CAF Scoring* e o *Fine-tuned CAF Scoring*, ambas as versões foram atualizadas em 2006. [CAF - Estrutura Comum de Avaliação / Commun Assessment Framework \(dgaep.gov.pt\)](#) [Introdução Geral \(dgaep.gov.pt\)](#)

<sup>45</sup> Entre os projetos e programas estimados para cooperação estava a constituição da Fundação Ibero- Americana de Gestão da Qualidade (FUNDIBQ) e o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação da Qualidade Educativa.

Qualidade do Governo Federal, desenvolvido em 1998, como ação estratégica do Programa da Qualidade e Participação da Administração Pública. O PNQ conta com 8 critérios: Liderança, Estratégias e Planos, Clientes, Sociedade, Informações e Conhecimento, Pessoas, Processos e Resultados. Estando o processo avaliativo condicionado a três avaliações; de análise crítica individual, de consenso e de visita às instalações, ainda, a apreciação se dá em torno da reputação, situação de legalidade e gestão. O PQGF é um prêmio setorial, diferencia-se do PNQ por prezar pela transparência e isenção do processo ao permitir no seu conselho representantes da sociedade civil. O ciclo contínuo de avaliação, fundamentado no modelo *Malcolm Baldrige*, é separado por blocos. O primeiro bloco denominado planejamento abrange: Liderança, Estratégias e Planos e Cidadãos e Sociedade. O segundo bloco, representando a execução, contempla as ações, objetivos e resultados. O terceiro bloco, denominado controle, age para monitorizar o atendimento e a satisfação do utente, os serviços, o Estado, a gestão, as finanças e o orçamento, a gestão de pessoas, fornecedores e parcerias institucionais, assim como o desempenho dos serviços prestados e dos processos organizacionais. O quarto bloco denominado informação, analisa o desempenho dos dados externos e internos para ação corretiva (Brasil, 2019; Ferreira, 2003; Miranda et al. 2012).

Ainda que empenhados em se adequar às características contextuais de cada país, as premiações utilizadas pela administração pública preservam a lógica universal dos princípios da Qualidade Total do setor privado, seguindo o *modus operandi* dos processos de gestão organizacional com foco na gestão de processos e resultados para a satisfação dos clientes/utentes (De Carvalho, 2012; Sá & Sintra, 2008; Pinto, 2003).

Se considerarmos a complexidade setorial e característica de um bem público estendendo a visão da qualidade para a prestação desses serviços somente em termos de instrumento e processo de gestão ou simplesmente na apreciação utente, incorreremos novamente em definições generalizadas para todos os tipos de serviços, simplesmente derivadas dos círculos de qualidade industriais e das contestadas conceptualizações dos bens públicos. Tão pouco, a qualidade da oferta da prestação de um serviço público deve ser aferida somente com base na prestação de contas à sociedade e aos órgãos controladores.

Independentemente da incorporação parcial<sup>46</sup> de diretrizes baseadas na

---

<sup>46</sup> Dita parcial porque as transformações estruturais de controle e regulação do estado que ocorrem desde a década de 1970 e que culminam com o fim *Welfare State*, constituem-se de processos políticos, econômicos e sociais não lineares em diversos países, oriundos de embates, adaptações

gestão privada para modernização das práticas de gestão no setor público, consoante na maioria dos países desde a década de 1970, conhecida como *New Public Management*<sup>47</sup>, o setor público e sua provisão na prestação de serviços possuem singularidades que não podem ser ignoradas e que vem a influenciar na apreciação da qualidade pelo conjunto da sociedade. Entre outros, destacam-se: o alto nível de burocracia, devido à preocupação com a lisura do processo; o não recebimento de incentivos financeiros por desempenho superior dos servidores; a responsabilização dos servidores perante normas do Estado democrático de direito; a escassez orçamentária; o condicionamento as agendas políticas ideológicas (Boyne, 2002; Lynn; 1998, Lopes, 2015); a diversidade da provisão de bens; como da dificuldade para estimação da demanda; da análise de custo benefício; do controle de utilização do utente; e a subestimação da avaliação do programa ou política pública (Bellinger, 2007; Oppenheimer, 2012).

O repertório do Programa Qualidade no Serviço Público de 2002 acrescenta sobre outra ótica as seguintes diferenças; a finalidade da prestação de serviços oposta ao lucro; a satisfação utente alicerçada no dever e não no interesse não simetria entre o pagamento do imposto e quantidade e qualidade do serviço público recebido<sup>48</sup>; política de qualidade centrada na excelência do atendimento ao cidadão ao menor custo e não na competitividade mercadológica; e diferenças contingências, a exemplo dos limites de autonomia estabelecidos para a legislação pública e privada, assim como as características da clientela (Repertório do Programa de Qualidade no Serviço Público, 2002)

Pode-se acrescentar as singularidades que condicionam à subutilização da oferta e conseqüentemente a qualidade de bens e serviços públicos, tomando como base o Brasil, ainda o número e a alocação inadequada de servidores proporcionalmente ao tamanho da população<sup>49</sup>, precárias estruturas físicas, sem contar, o cultural estereótipo social que atribui à ineficiência como sinônimo do

---

e ajustamentos. Muito desses processos, se dá pelas características e objetivos distintos do setor público em relação ao setor privado, estes que não permitem a reprodução integral do modelo de gestão privado (Ver Carvalho, 2006) .

<sup>47</sup> O *New Public Management*, também conhecido como Managerialismo ou Nova Gestão Pública, é um processo político, econômico e acima de tudo ideológico que vêm realizando-se desde a década de 1980 com o propósito de modernizar a administração pública através da adoção de procedimentos de gestão privada. Tido como um processo de empresarialização da gestão pública, suas principais diretrizes engloba: descentralização administrativa, austeridade financeira, controle de resultados e utilização de padrões de desempenho (Ver Carvalho, 2006)

<sup>48</sup> O cliente no setor privado remunera a organização pagando pelo bem ou serviço adquirido. No setor público, o cliente/utente é um pagador de imposto indireto.

<sup>49</sup> No Brasil, os funcionários públicos representam 1,6% da população (IBGE, 2013).

funcionalismo público.

### 1.2.1 Outras perspectivas sobre a qualidade na prestação de serviços públicos.

A palavra qualidade é comumente atrelada aos termos eficiência e produtividade<sup>50</sup>, como já observado, procedentes do conjunto de princípios e pressupostos técnicos de controle da gestão de qualidade transcendendo o domínio industrial, deixa apenas de pertencer à esfera da produção, transformando-se em valores de ordem social e cultural. Sendo as instituições estruturas que refletem a ordem social, instrumentalizando, assim, mecanismos para sua manutenção. Os atuais valores remodelaram os princípios e as ações do setor público e principalmente o que se entende pela qualidade da oferta de seus bens e serviços. Tanto que Segundo Sá e Sintra (2008), dos modelos de análise característicos da chamada Modernização Administrativa, são sintetizados os seguintes objetivos transversais em conformidade com os princípios da qualidade total: simplificação, desburocratização, racionalização, transparência e orientação dos serviços para o cidadão. Ainda segundo as autoras é possível extrair da literatura existente, a respeito da Gestão da Qualidade em Serviços, os seguintes princípios fundamentais: enfoque no cliente, constância de propósito (liderança e visão), gestão de processos, excelência dos recursos humanos, gestão baseada em factos, *benchmarking*, melhoria contínua e *service scapes*<sup>51</sup> (tangíveis). Simultaneamente, a qualidade adquiriu o estatuto de campo teórico para a academia e os esforços para a expansão e refinamento das suas bases teóricas (Cunha et al. 2001).

No que concerne à prestação de serviços públicos, dado suas peculiaridades, o conceito não é definido somente nos critérios avaliativos dos modelos de gestão, abrindo espaço para outros pontos de vista, congruentes a circunscritas diligências da sociedade. Ademais, as abordagens sobre a qualidade no setor público, assim como no setor privado, também são retratadas sobre outras

---

<sup>50</sup> A Administração Científica é uma dentre outras correntes, a exemplo da Gestão Administrativa e da Gestão Burocrática que contribuem para o desenvolvimento do conceito de qualidade. Apesar dos diferentes princípios que determinam o conceito, as diferentes correntes convergem para otimização por meio da especialização, estando a eficiência como item primordial para o alcance dos objetivos das organizações.

<sup>51</sup> Representam as instalações, formulários, aparência e apresentação dos funcionários, entre outros critérios tangíveis.

perspectivas ou dimensões. Deste modo, partindo das crises econômicas que obrigaram os Estados a implantarem mudanças na sua atuação, conta-se com abordagens de nível macro, definidas a título de exemplo, em modelos de reforma. Destas, para além do *new public management*, apresentam-se as abordagens gestionárias, as ditas correntes participativas e o *reinventing government* (Gariso, 2007).

Para os teóricos da abordagem gestionária, a adoção de práticas de gestão com base na privatização de serviços, descentralização do poder administrativo, desburocratização de processos e normas com vista a aumentar o nível de eficiência e eficácia da prestação de serviços (orientadas para resultados, desempenho e clientes), evidencia a ênfase na gestão da qualidade com base no controle da despesa pública, valorizando a lógica financeira em detrimento do Estado de direito e da democracia. As correntes participativas são vistas como antagônicas às abordagens gestionárias, posto que defendem que as organizações públicas, enquanto instituições democráticas, devam prestar contas aos cidadãos, eleitores do poder político e não a consumidores. A defesa dos mecanismos de participação é o principal recurso da gestão de qualidade dessa corrente. O *reinventing government*, tido como uma reformulação das ideias do *new public management* nos anos de 1990, apontada como uma reforma liberal, de caráter mais tênue, incorporou conceitos da gestão da qualidade total e contrariamente ao *new public management*, como medida de qualidade de gestão, empenhou-se na privatização dos serviços, nas funções do Estado e na mudança da cultural organizacional (Gariso, 2007).

Dirigindo-se a uma análise setorial da prestação de serviço público, Sancho (1999) lança mão de princípios de marketing e gestão de qualidade para apresentar metodologias de acordo com as características demográficas, níveis de renda e educação, estilos de vida, dentre outras peculiaridades, para melhor apreciação da qualidade em acordo com a demanda dos cidadãos. Apesar do foco da qualidade estar na satisfação da expectativa do utente por meio do envolvimento e participação, a aposta nas técnicas de comunicação como meio de melhorar a imagem corporativa das instituições públicas, situa-se como ponto de distinção ao posicionar como principais critérios elementos que poderiam ser contemplados, por ocasião, de forma transversal, como princípios ou como sub critérios avaliativos. Desta análise contextual, emergem dez perspectivas que influenciam na apreciação da qualidade nos serviços públicos:

Tabela 2 -Perspectivas da qualidade de satisfação do utente

<b>Acesso aos serviços</b>	Destaca-se a acessibilidade aos locais e aos sistemas de comunicação, horários e tempo de espera
<b>Nível de comunicação</b>	Essa perspectiva vai de encontro com o princípio da publicidade na administração pública brasileira[58]. Espera-se que a comunicação seja simples, adequada ao cidadão médio para sua compreensão, mas não ao passo de desobedecer às exigências legais pelo uso excessivo da simplificação da comunicação
<b>Sistema administrativo inteligível</b>	Converter processos administrativos, antes complexos, em compreensíveis, buscando elevar em nível de qualidade e quantidade a informação, para assim, tornar o cidadão conciso na gestão dos seus processos
<b>Tempo de resposta</b>	relacionado à flexibilidade e a agilidade na capacidade de resposta ao cidadão, adaptando-se às mudanças de exigência e expectativa
<b>Receptividade para os serviços</b>	Parte-se do pressuposto que o envolvimento do cidadão na definição favorece a receptividade do serviço
<b>Competência do pessoal</b>	Assegura a qualidade no fornecimento do serviço prestado
<b>Polidez e gentileza do pessoal</b>	Figura como fator chave na avaliação da qualidade
<b>Credibilidade</b>	a credibilidade na prestação de serviços também é relacionada aos princípios da administração pública de igualdade de tratamento e equidade. É um fator importante para a imagem da organização, pois os atendimentos das expectativas aumentam os níveis de confiança
<b>Confiabilidade e responsabilidade</b>	Importante para garantir o atendimento em conformidade com a expectativa utente. O serviço prestado com consistência e precisão, denota o compromisso da administração pública para com o cidadão
<b>Segurança e qualidade dos aspectos tangíveis</b>	Reflete diretamente na imagem da instituição. Garantir a prestação do serviço público onde se minimize a possibilidade de risco ao usuário, seja por meio de estruturas de qualidade ou processo

Fonte: Adaptado Sancho, D. 1999.

Aproveitando a lacuna existente, pelo menos no Brasil, de estudos de gênero e percepção sobre a qualidade das políticas públicas (Farah, 2004), há espaço para a pioneira análise de Cerchiaro (2006), que partindo do ponto de vista feminino, elabora novas categorias a partir dos serviços públicos mais importantes na perspectiva das mulheres. Separando em estruturas objetiva e subjetiva, a autora elenca em ordem de importância os serviços mais citados, extraíndo novas dimensões para apreciação da qualidade da prestação do serviço público a partir de suas limitações, classificando-os como:

i) A falta (de vagas em escolas, em atendimento nos serviços de saúde, de médicos, enfermeiros, professores, medicamentos, infraestrutura, higiene e atenção para com a mulher). ii) O espaço, ou a ausência dele (a falta de vagas em leitos de hospital ou em escolas). iii) A ausência de recursos (baixo orçamento, salário e falta de autonomia dos profissionais) e o tempo (ligado a apontamentos principalmente no sistema de saúde). iv) Limpeza urbana, transporte, assistência social e jurídica também figuraram como categorias mais importantes na apreciação feminina dos serviços públicos.

Não destoando do termo em matéria de gestão, Sarmiento e Silva (2006)

reiteram a afirmativa de que a qualidade do serviço público é consubstanciada no desempenho das organizações, estas que devem evitar as reclamações utentes. A análise é aplicada em matéria de Administração Pública, conquanto a qualidade somente emergirá na opinião dos autores, se as organizações públicas estiverem aptas a adotarem os preceitos de: i) Receptividade (atitude para o acolhimento e adoção de procedimentos mais favoráveis ao cidadão). ii) Legalidade (facilitação dos processos sem desvios legais). iii) Metodologia (utilização de vários métodos e modelos de gestão). iv) Criatividade e inovação” (novas soluções para problemas correntes). v) Reação (resposta rápida aos desafios externos e internos). vi) Prestação de contas (ser a administração dos cidadãos para prestação dos níveis de eficiência e eficácia alcançados).

Em alternativa a análises comparativas ou incorporativas, o conceito de qualidade na prestação do serviço público é também suportado no domínio de suas próprias características. Desenrolando-se dentro da narrativa de sua evolução histórica em adequação às mudanças sociais, vem a ser assimilado em fases; na conformidade a preceitos legais e normativos, na desburocratização e gestão por objetivos, na melhoria da qualidade do serviço público para a satisfação utente (Carapeto & Fonseca, 2006; Rocha, 2010). Em especial, na administração pública brasileira, Meirelles (2011) esclarece que a qualidade está expressa nos próprios princípios que norteiam o desempenho no setor; na permanência (assegurando a ininterruptão da prestação do serviço de utilidade pública), na generalidade (impondo a igualdade da prestação a todos os cidadãos), da eficiência (atualização contínua do serviço), da modicidade (na aplicação de tarifas acessíveis ao cidadão), e o da cortesia (no bom atendimento para sanar as necessidades e expectativas utentes).

Podemos concluir que a qualidade, excepcionalmente na prestação de um serviço público, não é suscetível de uma análise homogênea, sobretudo não pode ser conceituada com exatidão. Contribui para isso a difícil comparação com outros serviços privados e até mesmo públicos. O comum entendimento acadêmico relaciona a qualidade da prestação dos serviços ao nível de confiança na administração pública, portanto, ao nível de bem-estar social<sup>52</sup>. Tal interpretação relega a apreciação do conceito ao campo intuitivo (Garvin, 2002).

---

<sup>52</sup> Ver Portal de Dados Abertos da UE, inquérito Eurobarómetro Standard 85, dados de 2016

### 1.3 Qualidade na Educação

O pressuposto que o investimento na formação do indivíduo é um dos principais fatores do crescimento econômico, contributo da Teoria do Capital Humano do professor Theodore W. Schults em 1950, conferiu o consenso necessário para a transformação da educação num instrumento significativo de política pública. Mais que isso, ao facultar a educação valor produtivo, destarte econômico, disseminou sua perspectiva utilitarista de qualidade, ligada a métricas de resultados (Casassus, 2007).

Segundo Enguita (2007, p.99), o debate a respeito da qualidade enquanto objeto de política pública a ser perseguido, é inaugurado nos Estados Unidos em 1981 com o relatório intitulado —Uma nação em perigo, da *National Commission for Excellence in Education*. A preocupação com o nível da educação americana que por sua vez ameaçava a competitividade internacional de suas companhias, tônica da reunião, fez com que no ano de 1982 fosse debatido pelos países membros da OCDE mecanismos de promoção da qualidade.

A começar daí, o debate sobre programas e políticas educacionais é controverso, a busca por melhorias em determinados programas ou políticas perpassa pelo conceito de qualidade na educação. Conceito este, balizado de acordo com o posicionamento político ideológico de construção histórica de cada indivíduo). Desse debate emergem diferentes pontos de vistas, abarcando desde as críticas à concepção da escola dual, as políticas de cunho gerencialista de avaliação por resultados, até um projeto de educação integral que abranja os aspectos políticos, culturais, sociais e de infraestrutura.

Sintetizando a origem da qualidade para educação, Enguita (2007) afirma que o conceito começou relacionado a métricas de eficiência, englobando custos e resultados a parâmetros escolares, deslocando-se depois para abranger a eficácia do processo. Portanto, atualmente ainda é concebido pela valorização de aspectos quantitativos e qualitativos, ligado a índices e comparações internacionais.

Para Gadotti (2009), o conceito de educação de qualidade pode ser descrito de diferentes maneiras, versando desde o aperfeiçoamento de estratégias para atingimento de antigas práticas didáticas de ensino até mudanças curriculares. Esse autor afirma que o conceito de educação de qualidade deve ser vinculado ao nível de bem-estar dos indivíduos, e sendo um conceito dinâmico e político deve se adaptar às transformações sociais. Adams (1993) já corroborava a afirmativa,

salientando que qualidade da educação envolve análise pormenorizada do contexto. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em livro organizado por Braslavsky (2001) compactua com os demais autores sobre o dinamismo e o papel modelador dos aspectos sociais e econômicos para o conceito, mas atenta para os elementos comuns do contexto, em especial atribuindo como componente da qualidade, a capacitação para a vida comunitária e cidadã em nível mundial.

Para Ginsburg e Schubert (2001), indo além do contexto, há de se observar que a definição de qualidade é uma das escolhas dentre outras disponíveis em termos de políticas públicas para os *policy makers* preocupados em acomodar as demandas populares.

Seguindo o modelo de escolhas de Ginsburg e Schubert, Willians (2017) demonstra que em Ruanda as definições usuais estão ligadas a inclusão e desenvolvimento social. Ravitch (2011) ressalta que o cenário do campo educacional americano, em muito se assemelha ao atual cenário do campo educacional brasileiro, com foco em traduzir a qualidade como cumprimento de indicadores estatísticos. Produtos de diretrizes, metas e estratégias propostas por um plano nacional homogêneo, sem conhecimento prévio suficiente para determinar se tais ações contribuem de fato para a melhoria da qualidade da educação básica nacional.

Investigando o Eixo II, sobre gestão democrática e avaliação no documento de Referência da Conferência Nacional de Educação do MEC em 2009, que dispõe sobre um conjunto de variáveis macroeconômicas e sociais que prejudicam a qualidade da educação no Brasil, Gadotti (2013) traz um novo elemento para discussão, o da participação democrática, ou melhor, da participação ativa dos sujeitos.

Santana (2007), buscando agrupar estruturalmente o conceito polivalente de qualidade do ensino, separa-o em duas contraposições ideológicas, a primeira diz respeito à visão empresarial, ligado ao desenvolvimento econômico, de produção científica, tecnológica e cultural. A segunda definição está ligada aos aspectos formativos do cidadão. A autora ainda aponta mais duas potenciais contraposições, estas ligadas a visões liberais e estatizantes.

Gusmão (2013) baliza a oposição das concepções sobre qualidade da educação baseando-se na crença de dois grupos; daqueles que a concebem por meio de aprendizagem é resultado de avaliações instrutivas e daqueles que a

concebem como um processo mais amplo de inclusão. Esse autor identifica como defensores da primeira concepção o Banco Mundial, MEC, Instituto Ayrton Sena, Movimento Todos pela Educação e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). No seu entendimento, esse grupo, ao frisar a prerrogativa da aprendizagem e resultado, atribuindo maior peso à qualidade da educação quando ligada a parâmetros de acesso e permanência dos alunos, não dá importância à criação de condições para esse objetivo, substituindo a pauta da qualidade pela —universalização—.

Para o segundo grupo, formado por integrantes da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), além da questão da aprendizagem instrutiva, conta a aprendizagem de conteúdos não disciplinares. Para esse grupo, as políticas públicas educacionais devem promover qualidade através da garantia de infraestrutura, de tempo para aprendizagem, de respeito à diversidade e a participação democrática.

O Centro de Referências em Educação Integral (2020) vincula a qualidade da educação básica à valorização identitária e a conexão da escola com o mundo. Nessa perspectiva a qualidade é atrelada ao desenvolvimento de autonomia, protagonismo, fortalecimento do sujeito enquanto portador de direito e ao letramento na sua multiplicidade de linguagens e culturas. No mesmo caderno sobre Avaliação na Educação Integral há pontos de vista que definem a qualidade a partir do conceito de território. Nele, a territorialidade irrefutavelmente entendida como sinônimo de pertencimento a determinado espaço, que por sua vez impõe limite às práticas de reprodução social e material, determinam diferentes maneiras de instrução. Dentro dessa perspectiva a comunidade local legitima o que vem a ser a qualidade e como ela deve ser avaliada.

Na Europa, tomando como base as inúmeras possibilidades de interpretação e uso, a qualidade afigura-se em termos de organização do ensino básico no seu itinerário ao ensino profissional e na tentativa do bloco de criar um conjunto de princípios gerais para uma política comum de formação profissional.

Para o segundo objetivo, a começar da conferência de Lisboa, até às Conclusões de Riga em 2015<sup>53</sup>, os membros da união europeia buscam

---

<sup>53</sup> Os ministros da União Europeia responsáveis pela educação e formação profissional subscreveram as prioridades de cooperação estabelecidas no Comunicado de Bruges em 2010 para os países candidatos, Islândia, Noruega e Liechtenstein.

estabelecer para a educação básica e formação profissional, para além de formas de financiamento e processo de colaboração, o aumento; da atratividade, do nível de inclusão (por meio de ações de envolvimento de *stakeholders*), da mobilidade de trabalhadores, do desenvolvimento da cidadania e do fortalecimento dos mecanismos de informação e transparência para obtenção de melhor nível de qualidade. Resultante de uma série de documentos de enquadramento estratégico da educação e formação profissional<sup>54</sup>, diante de um quadro educacional heterogêneo, foram desenvolvidos instrumentos comuns e referências para a busca de convergência. Dentre eles, o primeiro é o Método Aberto de Coordenação (MAC). Embora desenvolvido na década de 1990, foi institucionalizado como instrumento no ano de 2000, na Estratégia de Lisboa. Não exigindo medidas legislativas, figura-se como um método intergovernamental para elaboração de políticas de cooperação futuras nas áreas de emprego, proteção social, inclusão social, educação, juventude e formação, ainda baseando-se na; identificação e definição de objetivos comuns, ii) definição de instrumentos comuns de aferição e iii) no *benchmarking*. Lançado em 2007, o Quadro Nacional de Qualificações (QEQ) funciona como um mecanismo de tradução e equivalência. Possui o objetivo de integrar e articular as qualificações dos diferentes subsistemas de educação, formação profissional e ensino superior de cada país, atribuindo dupla certificação. O Sistema Europeu de Créditos para a Educação e Formação Profissional (ECVET) é um quadro metodológico criado em 2009, objetiva através da acumulação de créditos, facilitar a transferência de estudantes entre instituições. A transferência de créditos entre qualificações permite a comparação e complementaridade das qualificações. Por último, em 2009 nasce o Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissional (EQAVET). Recomendado pelo Parlamento e Conselho europeu e de adesão voluntária, o quadro dispõe de um conjunto de ferramentas comuns de gestão, destinadas a apoiar os Estados-Membros a promover e supervisionar seus sistemas de educação e formação profissional para aprimoramento dos seus processos de transparência, fomentando assim, a convergência da educação e formação

---

<sup>54</sup> Documentos de Referência Europeus de Formação Profissional. São eles; a Declaração em Copenhague (2002), Comunicado de Maastricht (2004), Comunicado de Helsínquia (2006), Comunicado de Bordeaux (2008), Comunicado de Bruges (2010), Prioridades de cooperação europeia reforçada de 2011-2020 (2010), Novas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação e formação (2015) e Conclusões de Riga em (2015). (<https://www.dgert.gov.pt/documentos-de-enquadramento-estrategico-do-ensino-e-formacao-profissional>, recuperado em 20, janeiro, 2020)

profissional.

Passando para a qualidade em termos de organização do ensino, Wollschläger e Guggenheim (2004) apresentam alternativa à dicotomia ideológica de orientação a formação acadêmica e mercadológica. Mesmo admitindo ser uma hipótese redutora, os autores classificam três modelos clássicos, criados no limiar da ascensão do regime industrial; i) o liberal, ii) o burocrático e iii) o dual-empresarial.

No modelo liberal britânico, a organização do ensino, formação profissional e conteúdos programáticos são estabelecidos por empresas, trabalhadores e gestores de centros de formação profissional em conformidade com as necessidades do mercado. Para a posterior formação profissional, conta-se com escolas e empresas em simultâneo. O ensino é financiado pelos próprios formandos e algumas empresas que ministram seus próprios cursos, limitando-se ao ensino de competências profissionais parciais, havendo pouca supervisão e exames finais para reconhecimento público. No modelo burocrático francês, adotado pelos países do sul da Europa (Pereira, 2012), a organização do ensino básico e a formação profissional são de iniciativa do Estado. O conteúdo dos programas é organizado em conjunto com parceiros sociais, assentando-se numa formação mais geral e teórica ante a prática empresarial. As aulas ocupacionais são ministradas em escolas especializadas, chamadas escolas de produção. O financiamento do ensino se dá via imposto, recolhido das empresas e destina-se a um determinado número de alunos. Os certificados de caráter público permitem aos alunos, formados com distinção, a progressão para níveis superiores de especialização. O modelo dual empresarial alemão tem nas Câmaras de comércio, agrupadas por profissões e regulamentadas pelo Estado, a organização do ensino e formação profissional. A instrução é alternada entre empresas e escolas profissionais, sendo que seus conteúdos programáticos são elaborados em conjunto por Estado, sindicato e empresas. As empresas que financiam a formação dentro dos seus limites, recebem dedução dos impostos. As escolas profissionais são financiadas pelo governo e os alunos recebem subsídio. Aos formandos é permitido o exercício da profissão, e diferentemente do modelo francês, o prosseguimento para níveis superiores de especialização é garantido a todos (Wollschläger e Guggenheim, 2004).

Portanto, se a qualidade é um constructo social arquitetado no tempo e espaço, refletir sobre o conceito de qualidade da educação básica no Brasil

consiste, portanto, em entender como objetivos políticos, muitas vezes conflitantes, muitas vezes consensuais e que inspiram as reformas, moldam ou reformulam o conceito.

As reformas que se sucederam na política educacional brasileira são procedentes de processos políticos, econômicos e sociais, estes internos e externos, que redefiniram a concepção de Estado em nível de organização e gestão. Reformas políticas, ao definir novas metas e objetivos emanados das concepções de grupos dominantes sobre a atuação pública, ressignificam a maneira de atuação do Estado, conseqüentemente a oferta de serviços públicos (Carvalho, 2009) e o que se entende por qualidade desses serviços.

Por conseguinte, podemos assumir que o conceito de qualidade na oferta de um serviço público é um constructo social, ainda que aparente assumir que todos os agentes envolvidos estão de acordo quanto ao conjunto das crenças normativas, é resultante do conflito de interesses materializados em leis, normas e portarias e que, não necessariamente, refletem as posições, sejam políticas, ideológicas ou pessoais de todos os atores envolvidos. Estejam estes na qualidade de usuários, formuladores e executores dos serviços públicos.

Conceituar o significado de qualidade para o ensino básico no Brasil, por fim, englobando o ensino técnico integrado ao mesmo, nos remete, primeiramente, à necessidade de compreender como processos sócio-históricos, que por fim, trazem mudanças na concepção e atuação do estado, influenciaram as reformas educacionais. A julgar que o conceito é uma construção de processos ideológicos e experiências pessoais que influenciam nos juízos de valor referente ao assunto e, por isso, dotado de ambiguidades.

No domínio da educação, ainda que o conceito seja amplamente debatido e explorado semanticamente, é comumente compreendido e limitado pela dualidade política ideológica da formação discente. De um lado voltada para a formação inclusiva de caráter cidadão e democrática e do outro lado, preocupada com a formação instrumental de cunho neoliberal, orientada para o mundo do trabalho. Dois ideais formativos, hora conflitantes, hora complementares, acentuando-se em detrimento do outro em determinados períodos, expressando os valores políticos das escolhas coletivas ou das elites populares.

De conceptualização complexa, a qualidade da educação assume diversas formas e abordagens a partir dos interesses de atores sociais e organizações (Lara et al. 2018). Em virtude das múltiplas definições, no esforço de compreender e

estruturar o conjunto de crenças, valores e pontos de vistas distintos que balizam a percepção e as expectativas sobre o tema no Brasil, será lançado mão da análise das reformas educacionais.

As reformas educacionais materializadas em decretos e reformulações constitucionais buscam instrumentalizar um projeto de sociedade em resposta aos problemas políticos, sociais e econômicos de um dado momento histórico. Em seu conteúdo, esses documentos intentam por meios de normas e procedimentos moldar comportamentos e desenvolver competências para a vida em sociedade.

Os documentos que deram formato às reformas educacionais fazem parte da narrativa de sua época, do discurso, se não hegemônico, provisoriamente vencedor, destarte são resultantes das relações de força de grupos que lograram ter voz.

Documentos são produtos fabricados pela sociedade não tendo papel relegado apenas ao passado (Le Goff, 2003). Portanto, a maneira que olhamos e interrogamos essas narrativas históricas, a partir das suas principais características, permite compreender as ideias de melhoria distintivas, somativas ou complementares de cada reforma que reverberam no imaginário popular e científico contemporâneo.

Se faz importante destacar que o conceito de qualidade na educação passa a ser central e mencionado enquanto objetivo a ser perseguido somente na Constituinte de 1988. Dado a ausência ou menção direta ao conceito nos decretos e constituições anteriores, circunscreve-se o conceito de qualidade aplicada à educação, provisoriamente a definição mais aceita, como —ajuste ao propósito—. Em outras palavras, a capacidade de alcance de metas previamente estabelecidas em acordo com as missões e objetivos de cada instituição (Lemaitre, 2011).

## **1.4 Qualidade em Educação no Brasil**

### **1.4.1 Reformas Educacionais na Primeira República**

Na Primeira República, em um país majoritariamente analfabeto e rural, com poucas escolas, de aproximadamente 17 milhões de pessoas de maioria imigrante<sup>55</sup> e recém-saído de um período de três séculos de escravidão (Bomeny, 2001), estava estabelecida a dicotomia retórica que ditou as reformas educacionais

---

<sup>55</sup> Constituído de maioria africana, portuguesa, italiana, espanhola, alemã e japonesa, atraídos pelas lavouras do Sudeste e terras para colonização no Sul.

em âmbito nacional do ensino básico.

Educar o indivíduo para atendimento da indústria nascente em uma sociedade não mais escravista, buscando alterar a visão negativa do trabalho laboral, antes relegado aos escravos, apresentou-se como finalidade das reformas educacionais desse período. Junto a este propósito, somou-se a preocupação com a educação moral, de higiene e saneamento para convivência em sociedade, dado o crescimento e desenvolvimento dos centros urbanos (Bomeny, 2001).

Uma vez que nos textos das Reformas Educacionais do período Republicano não estão presentes de forma explícita como a preocupação com a qualidade da educação básica era instrumentalizada, o conceito de qualidade, neste momento, é inferido como a maneira pela qual os principais objetivos substanciados nos artigos de lei eram perseguidos e assegurados para a melhoria da formação discente.

Com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública (Decreto nº 346, de 19 de abril de 1890, cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correio e Telegraphos), foi implantada a Reforma da Instrução Pública (Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890, aprova o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal), também conhecida como Reforma Benjamin Constant, a primeira reforma educacional do período Republicano, centrada no modelo de educação gratuita e laica<sup>56</sup>, na ampliação do currículo mediante a inclusão de disciplinas científicas e na criação do processo de seriação.

O Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890 regulamentou a educação primária e secundária no Distrito Federal, mantendo a educação primária perante incumbência dos estados e separando-a das escolas secundárias.

O regime primário foi instituído em três anos, destinando o primeiro ano as crianças entre as idades de 7 a 9 anos, o segundo ano para as crianças que se encontravam entre os 9 e 11 anos de idade e o terceiro e último ano do ensino primário para as crianças que estavam entre os 11 e 13 anos de idade.

O ensino secundário, também conhecido como segundo grau, foi instituído em 7 anos, contemplando as crianças que se encontravam entre as Com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública (Decreto nº 346, de 19 de abril de 1890, cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correio e Telegraphos), foi implantada a Reforma da Instrução Pública (Decreto nº

---

<sup>56</sup> Rompimento com o ensino jesuítico do período colonial.

981, de 8 de novembro de 1890, aprova o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal), também conhecida como Reforma Benjamin Constant, a primeira reforma educacional do período Republicano, centrada no modelo de educação gratuita e laica<sup>56</sup>, na ampliação do currículo mediante a inclusão de disciplinas científicas e na criação do processo de seriação idades de 13 e 15 anos (Art. 2º, do Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890). O artigo 5º ainda limitava o número de 30 alunos por classe, pressupondo a adição de mais um professor ou adjunto quando excedia o limite previsto.

A preocupação com a dualidade de formação para a nova sociedade, em um país que passava do regime de império para república, era justificada com a atenção a instrução moral e cívica frente ao ensino de todas as matérias, especialmente a disciplina de Trabalhos Manuais que era aplicada a todas as séries do ensino primário e secundário (art. 4º, do Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890). Tal preocupação fundamenta a adoção do método intuitivo, no qual o artigo 3º, § 2º, do Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890, atribuiu aos livros a função de auxiliar todo o processo de ensino.

Para a compreensão do método intuitivo, recorreremos ao desenvolvimento do conceito, às ideias de modernidade de educação escolar de Ferdinand Bussoin, autor que atribui parte da história do desenvolvimento do método a Pestalozzi, Froebel, Rousseau, Comenius e Carpentier (Bastos, 2013).

Como explica o autor, o método intuitivo caracteriza-se como instrumento de educação e instrução escolar, abrangendo a intuição sensível, intelectual e moral, isso por meio do ensino prático, pelo conhecimento direto dos objetos e da realidade observável. Prescinde, portanto, do dogma educacional formativo, baseado nas teorias abstratas.

No que tange ao escopo da Reforma da Instrução Pública para o exercício da cidadania, os artigos que tratam do exercício do ensino primário e secundário permitem inferir que a qualidade era concebida no sentido de assegurar os princípios gerais de moralidade e higiene.

A certificação de ambos os princípios era de responsabilidade das autoridades de inspeção externas. A inspeção externa tinha como propósito franquear semestralmente as atividades educacionais e fiscalizar regularmente as

escolas públicas e privadas<sup>57</sup>.

Cabia às autoridades de inspeção externa a vistoria das condições higiênicas do prédio, o controle do número de alunos e assiduidade deles, o controle sobre os programas de ensino e bibliografia adotada, o controle sobre a atividade docente e a promoção de práticas pedagógicas de educação física, moral e intelectual para posterior registro em livros e entrega de relatórios para Inspeção Geral. Seguindo no Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890:

Art. 1 do no Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890.

[...]

§ 2º - Depois de iniciados os trabalhos do ensino, os directores de estabelecimentos particulares serão obrigados a franqueá-los á visita das autoridades incumbidas da inspecção escolar e da inspecção hygienica, e a remetter á Inspectoria Geral mappas semestraes declarando o número de alumnos matriculados, sua frequencia, quaes os programmas e livros adoptados, e os nomes dos professores.

Art. 59. Aos inspectores escolares incumbe particularmente:

- I – A visita frequente e a rigorosa inspecção dos estabelecimentos de ensino primario e secundario, abrangendo a parte material, as condições hygienicas da escola e a parte technica do ensino;
- II– Cumprir e fazer cumprir fielmente o regimento das escolas;
- III– Aconselhar e estimular por todos os meios ao seu alcance a frequencia das crianças de seu districto aos estabelecimentos de educação;
- IV – Promover com afan a adopção e generalisação dos melhores methodos de educação physica, intellectual e moral, respeitados os

---

<sup>57</sup> “§ 3º, do Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890 - Na parte relativa ao ensino, a inspeção dos estabelecimentos particulares limitar-se-ha a verificar que elle não seja contrario á moral e á saude dos alumnos” (*ipsis verbis*).

programmas officiaes;

V – Admoestar e reprehender os professores pelas suas faltas;– Lavrar nos livros competentes o termo de visita às escolas, observando miudamente quanto lhes parecer digno de louvor ou de censura;

VI – Reclamar da Inspectoria Geral as medidas que entenderem conducentes ao bom andamento das escolas;

VII – Dirigir ao inspector geral um relatorio trimestral, em que deem conta minuciosa da inspecção feita no districto, com as observações que julgarem necessarias. A inobservancia deste preceito importará falta grave.

A preocupação com o aperfeiçoamento público e profissional docente deu origem ao estabelecimento de ensino *Pedagogium* na Capital Federal, regulamentado pelo Decreto Nº 980, de 8 de novembro de 1890, dá novo regulamento ao *Pedagogium* da Capital Federal. Embora de vida curta<sup>58</sup>, possuía a finalidade de servir de base para a atualização, à modernização das práticas pedagógicas e dos recursos didáticos por parte dos profissionais de ensino.

O Decreto acima citado, no artigo 22, atenta para os avanços do ensino primário na Europa e Estados Unidos, prevê viagens regulares ao exterior, incentivando o desenvolvimento profissional docente em sintonia com as práticas internacionais vigentes.

Art. 22, do Decreto Nº 980, de 8 de novembro de 1890. De dous em dous annos o conselho director designará, com approvação do Governo, dous professores, um do sexo masculino e outro do sexo feminino, que vão a paizes estrangeiros examinar miudamente os progressos do ensino primario e aperfeiçoar suas habilitações profissionaes.

O artigo 24, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890 definia a responsabilidade do governo federal na manutenção do estabelecimento, a forma

---

<sup>58</sup> O *Pedagogium* foi extinto em 1919 por Decreto Municipal, sendo seu patrimônio doado à Escola Normal do Rio de Janeiro

de alcance de seus propósitos e organização funcional:

Art. 24, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890. O Governo manterá na Capital Federal um estabelecimento de ensino sob o nome de *Pedagogium*, destinado a oferecer ao público e aos professores em particular os meios de instrução profissional de que possam carecer, a exposição dos melhores métodos e do material de ensino mais aperfeiçoado.

§ 1º. O *Pedagogium* conseguirá seus fins mediante:

A boa organização e exposição permanente de um museu pedagógico;

Conferências e cursos científicos adequados ao fim da instituição;

Gabinetes e laboratórios de ciências físicas e história natural;

Exposições escolares anuais;

Direção de uma escola primária modelo;

Instituição de uma classe-tipo de desenho e de uma oficina de trabalhos manuais;

Organização de coleções-modelos para o ensino concreto nas escolas públicas;

Publicação de uma Revista pedagógica.

§ 2º. O *Pedagogium* estabelecerá relações estreitas com as autoridades e instituições congêneres dos demais Estados da República e dos países estrangeiros, a fim de fazer-se a constante permuta de documentos e a aquisição de espécimes de todas as invenções e melhoramentos dignos de atenção.

Tratará, outrossim, de obter por compra quanto for indispensável para estar em dia com os progressos do ensino e ter a sua biblioteca provida das obras mais importantes e mais modernas desta especialidade.

§ 3º. Este estabelecimento será franqueado aos membros do professorado público e particular, e mediante autorização do seu diretor os gabinetes e laboratórios poderão ser utilizados pelos professores e normalistas que aí

desejem entregar-se a trabalhos práticos em horas diferentes das que são consagradas às conferências e aos cursos científicos.

§ 4º. Em regulamento especial serão delimitados:

O pessoal do *Pedagogium*, seus deveres e direitos, e bem assim todos os pormenores de sua organização.

As viagens previamente aprovadas em conjunto com o *Pedagogium* denotavam o esforço do governo provisório não apenas para instruir professores para um novo sistema educacional ou responsabilizá-los pela manutenção do nível de aprendizado perseguido com a reforma. O papel desempenhado pelo *Pedagogium* e as viagens para o exterior, antes de tudo, visavam à criação de um novo modelo de professor, um profissional que educasse para o exercício da cidadania, para a estabilidade do novo regime federativo republicano, buscando não apenas romper, mas diferenciar-se do passado colonial e imperial (Ferreira, 2015).

Com intuito de atestar o grau de aptidão dos alunos referentes às disciplinas administradas, eram previstos os exames de suficiência, exame final e o exame de madureza, realizados perante comissões julgadoras e aprovação de conselhos. Os exames de suficiência eram destinados às disciplinas que perpassavam o ensino seriado, constituídos apenas por provas orais. Os exames finais eram constituídos de provas escritas e orais para as disciplinas concluídas e provas práticas para as disciplinas seguintes. E por último, o exame de madureza, este que era realizado ao final do curso e destinado a atestar a —cultura intelectual necessáriall discente, servia também como ponte para o ensino superior federal, assegurando o direito à matrícula (art. 33, art. 38. Decreto N° 981, de 8 de novembro de 1890).

Por auferir a —cultura intelectual necessáriall discente, entende-se que o conteúdo dos exames é genérico, abrangendo os assuntos mais importantes relativos às diversas disciplinas, isto é, o exame era centrado nos tópicos mais importantes, com vistas a habilitar o aluno para continuidade dos estudos no ensino superior (Moreira, 2008).

Uma vez que o Ginásio Nacional aceitava transferência de alunos oriundos de estabelecimentos de ensino particular ou que recebiam educação a domicílio, o acesso era condicionado pelo nível de aproveitamento nos estudos anteriores e

pelos procedimentos de cunho moral.

O examinando estranho ao Ginásio Nacional apresentará à mesa julgadora um curriculum vitae assinado pelo diretor do estabelecimento particular, em que estudou, ou pelos professores que o doutrinaram no seio da família, donde se possam colher informações sobre seus precedentes colegiais, seu procedimento moral e o aproveitamento que teve no curso de estudos (art. 40. Decreto N° 980, de 8 de novembro de 1890):

Nota-se que a preocupação com o nível de educação recebida anteriormente apresentava-se como mecanismo de manutenção do nível de qualidade discente, estando à valorização da educação moral frente à valorização dos conteúdos e habilidades apreendidos pregressamente. O sentido da valorização da educação de caráter moral, na Reforma Benjamin Constant, apenas pode ser compreendido quando vinculado à prática da educação para a cidadania, voltada para um novo sistema pós-abolicionista.

Isso porque, a educação moral apresenta-se como meio para civilizar o novo cidadão, o trabalhador livre do primeiro período do Brasil Império, o qual ainda assemelhava o trabalho laboral ao trabalho escravo e também necessitava desenvolver hábitos de higiene em detrimento do bem coletivo, dentre outros aspectos, as principais vicissitudes que nortearam a legislação da reforma. Tanto que para o ensino primário, a instrução moral e cívica, apesar de não possuir cadeira distinta, em parágrafo único é destacada como o mais alto dever de atenção por parte dos educadores (art. 4. Decreto N° 980, de 8 de novembro de 1890).

Para Ferreira (2015, p.184) os legisladores da primeira República temiam um povo ignorante, que não —respeitava a ordem e a civilização, o que poderia resultar em manifestações de apoio ao retorno da monarquia, adesão à ideologia anarquista, êxodo dos escravos das fazendas para o conselheiro. O investigador aponta a importância das reformas educacionais como remediadoras das ameaças advindas da transição de regime e seu papel para a formação de cidadãos e trabalhadores obedientes à ordem burguesa implantada.

Juntamente com a medida classificada como de caráter —parcial positivista moralizador<sup>59</sup> de acesso, recorria-se a alternativa de caráter meritocrático para a

---

<sup>59</sup> Para Moreira (2008) diz-se parcial porque calcado na obra de Comte o ensino positivista era livre

manutenção do alto nível de rendimento discente, o qual era previsto pela promoção de sessões solenes de premiação aos alunos com melhor desempenho escolar, nos termos do artigo 46, Decreto Nº 980, de 8 de novembro de 1890:

Dentre os alunos do estabelecimento aprovados com distinção em todos os exames do ano a congregação escolherá os três melhores e conferir-lhes solenemente três prêmios, com a classificação de 1º, 2º e 3º.

Além disto, em uma sala de honra do externato e outra do internato, denominada *Pantheon*, serão colocados os retratos dos alunos, que se houverem tornado credores desta alta e excepcional distinção pelo seu talento, amor ao trabalho, procedimento exemplar e mais virtudes. A congregação será o juiz soberano nesta escolha.

A retenção de alunos por mau desempenho em exames é fervorosamente debatida no campo das políticas públicas educacionais contemporaneamente. Para muitos especialistas compõe um dos elementos de exigência de qualidade do sistema educacional, para outros é uma medida ineficaz para a melhoria da aprendizagem.

Na Reforma de Benjamin Constant a questão da reprovação é prevista apenas no artigo 37, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890, referindo-se ao exame de madureza. No inciso § 4º, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890 consta que o aluno inabilitado neste exame deverá aguardar o período de um ano para a realização de uma nova avaliação.

Do mesmo modo que os exames finais e de suficiência não detalhavam os mecanismos de caráter —punitivo para rendimento discente abaixo do esperado, as punições para atos de infrações disciplinares não possuem conteúdo específico, ficando o julgamento e punição a cargo do inspetor geral: —O inspetor geral, presidente nato do conselho diretor, será nomeado por decreto do Governo e não poderá exercer outro cargo público. Incumbe-lhe: ... VII. Julgar e punir as infrações disciplinares, que forem de sua alçada (art. 53, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 189).

---

de obrigatoriedade, cabendo a família escolher o melhor destino para seus filhos. Nesse sentido a proposta do Ministro Benjamin Constant diferencia-se da Comtiana, ao submeter a atividade pedagógica à regulação do Estado.

Se a reforma, por um lado, não detalha as devidas punições para alunos reprovados, com baixo rendimento ou com problemas disciplinares, a legislação é muito clara sobre o papel das sanções docentes. No artigo 59, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890, é mencionado a censura e a repreensão do inspetor escolar aos professores faltantes. O artigo 62, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890, prevê, em decorrência das faltas, multa e a suspensão do exercício profissional e dos vencimentos de até três meses.

Retornando à preocupação com a questão de cunho moral, o artigo 65, § 1º, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890, abrangendo o escopo da punição também aos diretores, prevê aos professores reincidentes e que de alguma forma consentiram ou ofenderam a moral e os bons costumes, o fechamento da classe e até mesmo da escola, isto até reunião e decisão do conselho estabelecido para julgamento:

§ 1º, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890. No caso de reincidência, e quando os professores e directores offenderem ou consentirem em offensas á moral e bons costumes nos seus estabelecimentos, o conselho director mandará fechar a respectiva aula, escola ou collegio, sem prejuizo de outras penas a que estejam sujeitos os delinquentes.

§ 2º, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890. Quando pela natureza do caso houver necessidade de deliberação prompta a este respeito, o inspetor geral deverá sem demora determinar que se feche o estabelecimento, até á decisão do conselho.

Se a reforma em sua legislação aparentemente é branda e não deixa claro como era aplicada as sanções e repreensões para com os alunos, por outro lado, a devida atenção dada às infrações cometidas por professores, evidencia que para o sucesso da nova proposta de ensino republicano, a participação e entrega do docente para cumprimento das regras era de extrema importância<sup>61</sup>. De tal maneira

---

<sup>61</sup> “Art. 21. Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890. Tanto os professores cathedaticos como os adjuntos teem por dever: executar fielmente o regulamento escolar e os programmas de ensino; dirigir pessoalmente e com o maximo zelo os alumnos que estiverem a seu cargo, concorrer às conferencias do Pedagogium sempre que para isso forem avisados pela Inspectoria Geral e observar tudo quanto nesta lei lhes diz respeito.”

que, aos professores do ensino primário, era vedado o emprego em outra atividade profissional que os inabilitaram a exercer de forma assídua o magistério (art. 23, Decreto Nº 981, de 8 de novembro de 1890).

A dedicação exclusiva ao magistério, a criação de um centro de aperfeiçoamento, o intercâmbio pedagógico promovido pelas viagens internacionais e ostensivos critérios de penalidades, logra-se na figura do professor, o principal insumo para a proposta de mudança de concepção de uma nova sociedade.

O objetivo da Reforma Benjamin Constant era a superação da educação colonial, por conseguinte, do regime imperial. A escola republicana escolariza para os saberes sociais práticos, preconizando a educação moral e cívica, a educação para o trabalho e as condições higiênicas como pilares de uma nova sociedade.

A primeira reforma do período Republicano, não logrou em estabelecer um sistema público de educação primária para todo o território brasileiro, muito menos em romper a descentralização educacional, mantendo a educação primária sob a tutela de estados e municípios e a educação superior sob responsabilidade federal<sup>61</sup> (Fernandes & Correia, 2010).

A Reforma, antes preocupada com a elevação do nível da educação primária pelo sentido prático, obteve êxito na organização e sistematização de um ensino laico com predomínio da educação científica, em contrapartida com a tradição da educação humanística, baseada no predomínio das letras e filosofia (Cartolano, 1994).

Diante das modificações realizadas pelo Congresso na Reforma da Instrução, alterações estas que tornaram estéreis a proposta da primeira reforma republicana, a Reforma Epiácio Pessoa é comumente referenciada como uma reforma que se empenhou na manutenção e continuação dos ideais de Benjamin Constant para o ensino secundário e superior<sup>62</sup>.

O esforço para assegurar a laicidade, a seriação<sup>63</sup> e o controle da organização do ensino por parte do governo federal se deu com pontuais correções e adaptações para sua concretização de acordo com as realidades regionais.

Os Decretos Nº 3.890, de 1 de janeiro, de 1901 e Nº 3.914, de 26 de janeiro

---

<sup>62</sup> As alterações feitas no Congresso modificaram o foco das políticas, alterando substancialmente as propostas de Benjamin Constant no que tange à universalização e laicidade do ensino público, sob orientação dos interesses da elite e da Igreja Católica.

<sup>63</sup> Art. 382º, decreto federal nº 3.810.

de 1901 materializaram a Reforma Eitácio Pessoa, bem como a reforma de Benjamin Constant; ao longo dos seus 466 artigos, todavia, não estabeleceram e não descreveram de forma objetiva, como se dá a precaução com a manutenção do nível de qualidade do ensino secundário.

Do mesmo modo que no texto anterior, buscaremos extrair dos aspectos regulamentares do decreto, as disposições que apresentem a maneira pela qual os principais objetivos, da reforma são perseguidos e assegurados, expressando novamente o conceito de qualidade da educação em acordo com as premissas alçadas no documento.

Com os Institutos Oficiais de ensino superior e secundário passando a serem dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, as mudanças destacadas, sob argumento de elevação da qualidade do ensino na reforma de Eitácio Pessoa materializaram-se: i) a redução em um ano do ensino secundário; ii) o retorno da predominância da parte literária; iii) o retorno do exame de madureza; iv) obrigatoriedade de frequência dos alunos matriculados; v), a descrição pormenorizada dos critérios disciplinares e punitivos; vi) a equiparação dos colégios particulares e estaduais as normas do Ginásio Nacional e, por último vii) a desoficialização para o exercício profissional.

A redução em um ano do ensino secundário, passando este ciclo de 7 para 6 anos, conforme art. 4º do Decreto Nº 3.914, de 26 janeiro de 1901 da mesma forma que o retorno da predominância da parte literária em detrimento da parte científica no currículo do ensino, proposto no art. 3º da mesma norma, e por fim, a restituição do exame de madureza<sup>64</sup>, restringindo apenas aos aspirantes do curso de Medicina e Direito no período pós reforma de Benjamin Constant<sup>65</sup>, comunica o interesse da reforma na educação seriada, cabendo ao ensino secundário operar como estágio preparatório para o ensino superior.

As primeiras três medidas contrariam a proposta da Reforma Eitácio Pessoa, de garantir ao ensino médio um caráter próprio, como um fim em si mesmo. E justificam as críticas que vigoraram durante o período, partindo desde o Ministro J. Seabra, que em 1905 declarava que o ensino para o Ginásio Nacional era

---

<sup>64</sup> A restituição do exame de madureza foi uma medida que visou reafirmar os propósitos da reforma de Benjamin Constant, alterados por mudanças feitas pelo Congresso no projeto original, de maneira a redefinir uma política educacional centrada na organização do ensino sob orientação do Estado, e não da iniciativa privada e da Igreja, com a fixação de regras para avaliação dos alunos.

<sup>65</sup> Regulamento do Ministro Amaro Cavalcanti em 1898, reduziu e modificou as propostas da Reforma Benjamin Constant (Martins, 1984).

ineficaz, contribuindo para isso na sobrecarga dos programas, até o Ministro Tavares Lima, que em 1907, referia-se ao ensino secundário como uma simples jornada para os alunos que buscavam diplomas no ensino superior, não tendo um caráter habilitador para os ramos da atividade humana (Martins, 1984).

A obrigatoriedade dos alunos matriculados assistirem a todas as aulas, exercícios práticos e executar todos os trabalhos que lhe forem solicitados nos termos do art. 113, Decreto n. 3.890, de 1 de janeiro de 1901, a descrição pormenorizada dos critérios de punição para alunos infratores juntamente com as normas disciplinares (art. 42 ao 47. Decreto Nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901), representaram, antes de tudo, os aspectos reguladores para o objetivo maior da reforma, a uniformização do sistema de ensino secundário por meio da equiparação das escolas particulares e estaduais aos institutos federais de ensino.

A equiparação ofertada pelo decreto era estimulada e esperada pretendida pelas escolas estaduais e privadas, isto como meio de usufruir dos benefícios federais<sup>66</sup>. Desde que estas instituições, atendessem uma série de condições impostas, entre estas imposições, sobressaem-se as adequações curriculares e avaliativas (Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901)<sup>67</sup>.

A consolidação da equiparação das escolas estaduais e particulares ao Ginásio Nacional figurou como o principal instrumento balizador e, por conseguinte, viabilizador da reforma. Pode-se deduzir que as medidas apresentadas, ilustram a tentativa de controle federativo para melhoria da qualidade do ensino secundário, isto por intermédio da uniformização pelo cumprimento de regras e normas pré-estabelecidas em todo o território brasileiro.

Não deixando de lado a discussão que permeia todas as reformas educacionais a respeito da dicotomia em torno da educação para o trabalho ou para educação cidadã, o código Eptácio Pessoa é apontado por Bastos (2013) como aprofundador das tendências positivistas na educação. O aprofundamento citado pela autora contempla as já mencionadas ações de acentuação dos estudos literários e a equiparação nacional do ensino secundário, findando seu processo na —defesa da liberdade de ensino expressa na desoficialização e na abolição da exigência do diploma para o exercício profissional (Bastos, 2013, p. 30).

O processo de desoficialização é contemplado nos artigos 7, 112 e 114 e

---

<sup>66</sup> Transferências de recursos e notoriedade.

<sup>67</sup> Alteração no currículo com objetivo de substituição dos preparatórios, somente escolas oficiais podiam realizar os referidos exames.

nos artigos do capítulo XXII, do decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901. O primeiro abre precedente para a contratação de profissionais não diplomados, quando a vaga não é preenchida por concurso. O segundo trata sobre a existências de duas classes, uma para alunos matriculados e outra para alunos não matriculados, o terceiro artigo discorre sobre o não impedimento de alunos não matriculados frequentarem os cursos teóricos e práticos. E por último apresentam-se os —cursos livres<sup>68</sup> que não constituem título e são de total responsabilidade docente.

Embora os decretos tenham fracassado em dar um sentido próprio para o ensino secundário para além de ser um estágio preparatório para o ensino superior, logrou na organização curricular e seriada do ensino secundário (Palma Filho, 2005). Logo após a Reforma Benjamin Constant, a reforma Epiácio Pessoa inaugurou uma nova fase do ensino secundário, sendo sua principal marca a uniformização do ensino nacional. Sobretudo, a reforma protagonizada pelo, até então, ministro Epiácio Pessoa, representou uma mudança drástica na atuação federal perante o ensino secundário no país, encerrando o primeiro ciclo da reforma republicana após o ano de 1889 (Martins, 1984; Silva, 1969).

Sob então a tutela do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, em 5 de abril de 1911 foi aprovada no Decreto nº 8.659, a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental e o Decreto nº 8.660, de 5 de abril de 1911, sobre o regulamento para o Collegio Pedro II<sup>68</sup>. Ambos os decretos constituem a comumente intitulada Reforma Rivadávia Correia<sup>69</sup>. Lei esta, que abrangia os institutos de ensino criados pelo governo federal e subordinados ao Ministério do Interior.

A preocupação com o ensino básico na Reforma Rivadávia teve como prioridade o ensino secundário, chamado de ensino fundamental, não alterando assim, a situação do ensino primário estabelecido pelas reformas anteriores (Romanelli, 2005).

As alegações, do então ministro Correa, de decadência e esquecimento, se não, da falta de compromisso para os com os objetivos formativos do ensino secundário, para ele fruto das remodelações e remendos das reformas anteriores, eram sinais evidentes da paralisação do progresso da instrução pública (Abu-Merhy, 1957).

---

<sup>68</sup> Dado a preocupação com a uniformização do ensino secundário desde o Brasil Império, o Colégio Pedro II foi criado para servir de modelo e padrão a ser seguido pelas demais instituições de ensino (Massunaga, 1989).

<sup>69</sup> Ministro em exercício a época.

Como resposta às ineficazes reformas anteriores foi apresentada como proposta, o que o ministro chamou de libertação do ensino fundamental da condição subalterna de preparatório para o ensino superior (Moacyr, 1942), —o processo de desoficialização educacionalll.

Discorrendo sobre a organização, autonomia didática e administrativa, constituição de patrimônio e criação de um Conselho Superior para a educação<sup>70</sup>, inspirada também em ideias pautadas no positivismo de ideal de ensino livre, a desoficialização do ensino é a principal medida do decreto para o progresso da educação na Reforma Rivadávia.

A desoficialização do ensino se deu pela alteração de tudo o que havia em matéria de instrução pública no Brasil com vistas a modernizar a política educacional por via da autonomia institucional dos estabelecimentos de ensino secundário e superior. A profundidade das alterações ocasionadas nas instituições de ensino é claramente descrita nos primeiros artigos do Decreto Nº 8.659, de 5 de abril de 1911:

Art. 1º A instrucção superior e fundamental, diffundidas pelos institutos creados pela união, não gosarão de privilégio de qualquer espécie.

Art. 2º Os institutos, até agora subordinados ao Ministerio do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autonomas, tanto do ponto de vista didactico, como do administrativo.

Art. 3º Aos institutos federaes de ensino superior e fundamental é attribuida, como ás corporações de mão morta, personalidade juridica, para receberem doações, legados o outros bens e administrarem seus patrimonios, não podendo, comtudo, sem autorização do Governo, alienal-os.

Art. 4º Nas faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia será ministrada cultura medica; nas faculdades de direito de S. Paulo e de Pernambuco, a das lettras juridicas; na Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, a de mathematica superior e engenharia, com todas as suas

---

<sup>70</sup> Embrião do Conselho Federal de educação, hoje, Conselho Nacional de Educação

modalidades; no Collegio Pedro II se ensinarão as disciplinas do curso fundamental, com o seu desenvolvimento litterario e scientifico.

Art. 5º O Conselho Superior do Ensino, creado pela presente lei, substituirá a funcção fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessarias e imprescindiveis no regimen de transição que vae da officialização completa do ensino, ora vigente, á sua total independencia futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino.

Art. 6º Pela completa autonomia didactica que lhes é conferida, cabe aos institutos a organização dos programmas de seus cursos, devendo os do Collegio Pedro II revestir-se de character pratico e libertar-se da condição subalterna de meio preparatorio para as academias.

Art. 8º As doações e legados, destinados a deteminados fins, serão applicados segundo os designios dos doadores.

Art. 9º Os rendimentos do patrimonio de cada instituto são destinados ao custeio do ensino, ao melhoramento dos edificios, á constante reforma do material escolar, á distribuição de prêmios e outras obras de utilidade pedagogica.

Art. 10. O patrimonio de cada instituição será administrada pelo respectivo director, de accôrdo com as Congregações, e com o Conselho Superior de Ensino.

A supressão de privilégios, significa dizer que os institutos federais (inclusive o Colégio Pedro II) deixavam de ser referência para o ensino brasileiro, culminando o fim de todo arcabouço educacional fundado nas escolas oficiais, desenvolvido desde o Brasil império, com a substituição dos diplomas por certificados conforme art.124, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911.

Segundo Rocha (2012), a outorga de certificados surgiu com o descontentamento público com a política de equiparação das instituições de ensino

secundário. A sustentação do ensino oficial era a outorga de diploma e do direito líquido que possibilitavam o acesso às instituições de ensino superior. A crítica à mercantilização desse processo e ao formalismo da educação compulsória mediante pífia fiscalização, fator apontado como responsável pela queda de qualidade dessas instituições, fomentou a retórica de que o verdadeiro saber seria atestado socialmente, suplantando assim o diploma.

Com a sociedade distinguindo o bom profissional do mal profissional, os diplomas cedendo espaço para os certificados de aproveitamento, destituindo o ensino secundário de ser uma simples etapa para outro nível de ensino, coube às próprias instituições de nível superior criar seus concursos para admissão de candidatos (Rocha, 2012).

Devido à eliminação dos diplomas e conseqüentemente do exame de madureza, a exigência de aproveitamento da escolaridade progressiva do ensino secundário, que vigorou desde a década de 1901, deixaria de existir. Não seria mais necessário comprovar estudos secundários, as faculdades interessadas em captar alunos promoviam o exame de admissão (Bomeny, 2001).

A perda do posto de referência educacional por parte das escolas oficiais contava, ainda, com a concessão de personalidade jurídica, transformando as escolas em corporações docentes (art. 7º, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911) com ampla autonomia patrimonial<sup>71</sup>, administrativa e financeira das verbas recebidas do tesouro nacional ou oriundas de doações<sup>72</sup> (art. 3º, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911) e a concessão de autonomia didática e pedagógica para cumprimento do objetivo magno de descaracterização do ensino médio de mero curso preparatório para o ensino superior (artigo 6º, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911).

Mesmo contraditória, na reforma preconizada por Eptácio Pessoa se observou a busca de uniformização para melhoria da instrução pública em subordinação às diretrizes do governo federal<sup>73</sup>.

Nos decretos da Reforma Rivadávia Corrêa aparentemente, essa contradição não se fez presente. A observância das escolas autônomas passou a

---

<sup>71</sup> Exceto para aliena-los (art.3º).

<sup>72</sup> Substituição de um regime de financiamento para de subsidio das escolas por parte do poder público.

<sup>73</sup> Mesmo em contradição com seus iniciais processos de desoficialização de ensino por meio de cursos livres, classes para alunos não matriculados e previsão de contratação de professores não concursados

ficar a cargo de um Conselho Superior de Ensino, instituído no art. 5º, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, com a incumbência de substituir a função fiscal do estado e estabelecer a transição do processo de emancipação das instituições de ensino da União. O Conselho Superior de Ensino era formado por 6 diretores e 6 professores das escolas públicas federais (art.12), Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, cabendo a esse conselho resolver com plena autonomia questões que iam desde a autorização de despesas extraordinárias orçamentárias até a suspensão de cursos e melhoramentos pedagógicos (art.13, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911).

O Conselho Superior em seu caráter deliberativo e consultivo revestia-se do que hoje chamamos de agência reguladora, cabendo ao estado apenas a fiscalização dos recursos repassados, não admitindo o ensino como função do estado (Cury, 2009).

Abaixo do Conselho Superior, presente em cada instituição de ensino, encontrava-se a Congregação, esta era formada também por professores, contando com poder deliberativo e de escolha dos diretores. Nos termos do artigo 138, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, as congregações fortaleciam o projeto de desvinculação, uma vez que as escolas não precisavam prestar contas dos seus atos fora de seu domínio, concedia assim, autonomia didática e pedagógica aos professores (Silveira, 1954). Também em face da não interferência fiscalizadora do governo federal as escolas secundárias, fossem elas públicas ou privadas, não dependeriam de autorização do governo federal para funcionar (Marques, 1967).

Ainda que a desoficialização do ensino seja o símbolo distintivo da Reforma Rivadávia, a preocupação com a moralidade (agora atrelada à razão)<sup>74</sup> além de expressar a preocupação com a higiene<sup>75</sup> ainda faziam parte das linhas gerais dos programas de ensino aprovados pela Congregação para o Collégio Pedro II (Decreto nº 8.660, de 5 de abril de 1911).

Do mesmo modo, o estudo seriado foi mantido, apesar da redução do número de aulas (art. 2, Decreto nº 8660, de 5 de abril de 1911). Continuaram

---

<sup>74</sup> "i) A instrução civica deve preparar os jovens para desempenharem, com razão e moralidade, a sua tarefa social. Os principios de direito exigidos versarão sobre os direitos do cidadão, os seus deveres e prerogativas e sobre os actos juridicos mais usuaes;"

<sup>75</sup> "h) O programma de hygiene deverá conferir ao estudante as principaes noções da hygiene individual, da hygiene collectiva, da hygiene profissional, das molestias contagiosas, das enfermidades adquiridas no contacto com os animaes. Não se esquecerão tambem as grandes linhas da prophylaxia e os primeiros cuidados de que devem ser cercados os feridos, os asphyxiados, os enfermos, etc."

previstos os exames, por meio de prova escrita e oral, e as promoções de série, estas últimas fazendo-se mais brandas em relação à reforma passada, bastando uma média anual —favorável em conjunto com a comprovação de aproveitamento intelectual e bom comportamento (art.13, § 1º, Decreto nº 8660, de 5 de abril de 1911). Para a manutenção dos objetivos propostos nas reformas, os meios disciplinares e as recompensas para os alunos que se destacavam também se mantinham sob responsabilidade da Congregação.

A Reforma Rivadávia julgou que as instituições de ensino autônomas, desvinculadas das interferências governamentais, logo gozando de liberdade de ensino e administradas por especialistas da educação, seriam capazes de formar cidadãos.

A supressão do caráter oficial do ensino promovida pela total autonomia outorgada aos estabelecimentos de ensino secundário e superior é apontada como desastrosa. O liberalismo na gestão educacional que buscou a descentralização das decisões governamentais teve efeito contrário ao esperado pela reforma, aprofundando a lógica de reforçar a educação como um privilégio desde o império (Tavares, 2002).

A Reforma Rivadávia Corrêa, diferentemente de grande parte das reformas da educação no Brasil que não trouxeram mudanças significativas para o ensino secundário, apesar do curto período que vigorou, é apontada como um retrocesso na evolução do sistema de ensino (Romanelli, 2005).

Mediante as inflexões mencionadas na Reforma Rivadávia, competiu ao Decreto Nº 11.530, de 18 março de 1915, conhecido como Reforma Carlos Maximiliano, restituir a autonomia do ensino secundário, reoficializando-o e reestabelecendo a conduta normativa e fiscalizadora do Governo Federal, não apenas para estas instituições de ensino, como também para o ensino de nível superior (Gussi, 2011; Oliveira, 2007; Silva, 1969).

Mais uma vez, sendo direcionada a atenção do decreto para o ensino secundário e superior, o reformador Carlos Maximiliano procurou conservar as medidas que julgou serem benéficas para melhoria do nível de instrução, propostas nas Reformas de Benjamin Constant, Epitácio Pessoa e até mesmo de Rivadávia Corrêa. Entretanto o retorno e a conservação destas deliberações seriam realizados a troco de normas mais rígidas e rigorosa inspeção (Gussi, 2011; Oliveira, 2007; Lopes, 2010).

Adequado às afirmações de Nóbrega (1972) sustentadas por Martins

(1984), da Reforma de Benjamin Constant manteve-se; a equiparação dos estabelecimentos de ensino secundário estaduais ao também restabelecido instituto padrão, Colégio Dom Pedro II, mas antes consentido igualmente para as escolas privadas, ficaram restritos apenas aos primeiros (art. 24, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915).<sup>76</sup>

Da Reforma Eptácio Pessoa; seguiu-se a aplicação dos estudos seriados e a redução do currículo, reduzindo o ensino secundário, com base no Collégio Pedro II, para 5 anos (art, 166 e 167, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915). Da Reforma Rivadávia Corrêa; foi mantido o Conselho Superior, sob alçada de ser um órgão consultivo e auxiliar do Governo Federal para fiscalização das escolas oficiais e equiparadas (art 28). Doravante, o presidente do Conselho seria nomeado pelo presidente da república (art. 29, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915). O exame vestibular para o ensino superior, similarmente preservado da Reforma Rivadávia, contudo voltava a depender dos certificados de aprovação do ensino secundário (art. 78, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915).

A justificativa por parte de Carlos Maximiliano que conferia ao Decreto 11.530 caráter fiscalizatório mais rigoroso, imputando ao Conselho Superior e as Congregações escolares controle estreito sobre a equiparação, advinha do antigo temor da proliferação das academias, que segundo o ministro, eram comércios de venda de títulos disfarçados de estabelecimento de ensino (Silva, 1969; Oliveira, 2007).

Contribuiu também para maior atenção às ações de inspeções, o período histórico, coincidindo com a Primeira Guerra Mundial, compelindo o governo federal a adotar medidas de austeridade financeira, enxergando na reforma educacional a alternativa para solução dos problemas (Vieira, 2009).

Se as regras mais rígidas para equiparação dos estabelecimentos de ensino secundário em parte cooperavam para redução da quantidade de escolas, o valor das taxas de matrícula, exames e inclusive as contribuições compulsórias relativas à frequência (art 7º, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915), corroborando Lima Barreto, nas palavras de Lopes (2010, p. 3), —acabavam por fazer dos próprios estabelecimentos públicos instituições privadas, impedindo, assim, o acesso da maior parte da população.¶

---

<sup>76</sup> “Art. 24, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915. Nenhum estabelecimento de instrução secundaria, mantido por particulares com intento de lucro ou de propaganda philosophica ou religiosa, poderá ser equiparado ao Collegio Pedro II.”

Junto a uma receita orçamentária restrita e a uma política de equiparação sob comando de rédeas mais curtas, ainda que o decreto 11.530 não exponha o teor de exigência dos exames, previsto no art. 73, Decreto nº 11.530, de 18 março de 1915, que compõe as normas do Regimento Escolar, as reprovações e o baixo número de matriculados no ensino superior transparecem o caráter seletivo dos exames<sup>77</sup>.

Oliveira e Ciasca (2008), em estudo histórico sobre o ensino secundário do Liceu do Ceará, informam que as escolas, na época da Reforma de Carlos Maximiliano, tinham como prática de nivelamento a reprovação de alunos. Posto isto, como meio de atestar seu rigor, sua tradição e disciplina. Portanto, para as autoras, a eficiência/qualidade do estabelecimento de ensino derivava do número de jovens excluídos e não aprovados.

Para Oliveira (2007), a clivagem imposta que resultou na exclusão de jovens e a manutenção de uma elite no ensino superior, na visão dos legisladores representavam sinais de melhoria da educação secundária. Admitida, segundo a autora, por Carlos Maximiliano, que em período anterior ao decreto, declarou que o Collégio Pedro II estava reduzido a um asilo de crianças pobres.

As imposições do Decreto Nº 11.530, de 18 março de 1915 não perduraram. Devido à manutenção de apenas um estabelecimento oficial nas capitais (Gussi, 2011), no ano seguinte a reforma foi permitida pelo Decreto nº 11.895 de 14 de janeiro, aos alunos de estabelecimentos privados realizarem os exames preparatórios<sup>78</sup> em seus próprios ginásios. Desde que, segundo art. 1º, Decreto 11.895, de 14 de janeiro de 1916, funcionassem há mais de 5 anos, não existisse escola oficial na região, possuíssem corpo docente idôneo e que contassem com bancas examinadoras oriundas de instituições oficiais<sup>79</sup> designadas pelo Conselho Superior (Decreto Nº 11.895, de 14 de janeiro de 1916).

No ano de 1918 um surto de gripe espanhola também enfraqueceria o rigor imposto pela Reforma de Carlos Maximiliano. Perante a alegação de amparar os alunos por conta das paralisações das aulas (Gussi, 2011; Oliveira, 2007), o

---

<sup>77</sup> Segundo Oliveira (2007, p.71) em consulta aos dados do IBGE, o número de alunos matriculados nas faculdades brasileiras diminuíram de 1302 para 144 no ano de 1915.

<sup>78</sup> Os certificados de exame preparatório eram pré-requisito para o vestibular no ensino superior (Oliveira & Ciasca, 2008).

<sup>79</sup> A exceção se dava por meio do parágrafo único: “Serão nomeados examinadores pessoas residentes na localidade onde o collegio funcione, somente quando o Conselho não encontrar em outros municipios homens competentes que acceitem a commissão” (Decreto Nº 11.895, de 14 de janeiro de 1916).

Decreto Nº 3.603, de 11 de dezembro de 1918, no art.1º, beneficiou a promoção de alunos<sup>80</sup> entre séries, anos e ao ensino superior, independente de exames. Porém tal decreto, segundo art. 6º, não facultou aos alunos o pagamento de taxas de matrícula, e frequência de exame.

O Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, redigido por Rocha Vaz e promulgado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, João Luiz Alves, constitui-se como a última resolução para a política educacional do período, encerrando os ciclos de reforma da primeira república que antecederam a Era Vargas. A Reforma Rocha Vaz<sup>81</sup> é mais uma, dentre outras reformas, que a precederam, da qual o principal propósito ainda residia na tentativa de consolidação e sistematização do ensino nacional (Cunha, 2007).

Não obstante, o decreto detém termos distintivos e mais abrangentes para empreender a centralização da gestão do ensino público e privado (para as escolas que buscassem a equiparação) perante o comando do Estado. Começando pela promoção de debates prévios entre professores, corporações docentes, associações científicas e de educação que antecederam e culminaram nos artigos do decreto (Silva, 1969). Para depois estabelecer, ao até então relegado ensino primário, o concurso da União para a sua difusão, criar o Departamento Nacional de Ensino e firmar novos arranjos para o ensino secundário e superior (Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925).

A preocupação com o ensino primário, não sobreveio da ação benevolente do Estado e dos seus legisladores, antes do mais, tratou-se de uma demonstração de posicionamento favorável aos anseios da classe trabalhadora e média, refletindo as pressões exercidas por uma sociedade em transformação.

A escola primária antes preterida pela escola secundária preparatória, com o fim da primeira guerra, passa a ser atrativa para as camadas populares da sociedade. Camadas sociais formadas pelo proletariado e pela classe média. Ambas enxergavam nessa modalidade de educação popular um meio para conseguir trabalho, efetivando assim, sua participação na nova ordem social. Ordem ditada pela transição de uma sociedade agroexportadora para urbano-industrial e, portanto, constituída pelo antagonismo da relação capital/trabalho,

---

<sup>80</sup> A promoção, segundo o art. 1º, era concedida a alunos pertencentes às escolas oficiais, equiparadas e sujeitas à fiscalização.

<sup>81</sup> Também conhecida por Reforma João Luiz Alves (1925). Na literatura existente o decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 é apresentado ora como Refoma Rocha Vaz, ora como Reforma João Luiz Alves.

resultante na luta de classes que marcaram o período (Tavares, 2002; Zotti, 2005). Encontra-se na demanda popular um expressivo aliado para o alargamento da gerência da União, nesse instante, com a co-responsabilidade dos Estados para o ensino primário.

Na presença, a época, de extraordinária conjuntura<sup>82</sup>, a Reforma Rocha Vaz mostrou-se pioneira ao firmar um acordo entre Estados e a União para provimento do ensino primário (Tavares, 2002) e por estabelecer em seu regimento medidas para a inclusão de alunos no referido ciclo de estudo e no ensino profissional (Vieira, 2009).

Demarcado entre os artigos 24 e 25, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, doravante a estabelecer os esforços conjuntos de natureza financeira e administrativa, competentes aos dois entes federativos para o ensino primário, e ao abrigo do art. 28, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, que deixava a cargo do Ministério da Justiça e Interiores o ensino profissional e indicava as instituições nas quais seriam ministradas as relativas aulas, sobressaem-se as medidas que permitem inferir a relevância do caráter inclusivo da reforma: 1) no art. 24, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, na alínea c, a obrigação dos Estados em não reduzir o número de escolas já existentes; 2) no art. 26, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, a atenção dispensada à criação de escolas subvencionadas às necessidades da população; 3) no art. 27, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 a autorização de escolas noturnas para a população adulta; 4) no art. 28, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, são contemplados para o ensino profissional a inclusão de cegos, surdos-mudos e menores abandonados do sexo masculino.

Os recém-criados Departamento Nacional de Ensino, previsto no art 1º, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, e o Conselho Nacional de Ensino<sup>83</sup>, previsto no art. 12, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, ambos subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, excederam as antigas funções de seus órgãos antecessores, de regulação, supervisão e fiscalização do

---

<sup>82</sup> Embora a primeira república seja marcada por conflitos na área política, econômica e social, as greves operárias no final da década de 1910, a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924 e uma série de revoluções e movimentos armados, a exemplo do Tenentismo que resultaram na revolução de 1930, proporciona padrões de excepcionalidade a década de 1920. (Ver: Fagundes (2011), Romanelli 2001)

<sup>83</sup> O Conselho Nacional de Ensino foi criado em substituição ao Conselho Superior do Ensino criado na Reforma Rivadávia e era composto por três seções; Conselho do Ensino Secundário e Superior, Conselho do Ensino Artístico e o Conselho do Ensino Primário e Profissional (Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925).

ensino no país, demonstrando que o decreto se faz também precursor em não delimitar o papel da educação apenas ao ensino, abrindo inclusive espaço para o papel da pesquisa para desenvolvimento discente (Rodrigues 2016):<sup>84</sup> —Artigo 2º - O Departamento terá a seu cargo os assuntos, que se refiram ao ensino, nos termos deste regulamento, assim como o estudo e a aplicação dos meios tendentes a difusão e ao progresso das ciências, letras e artes no país.¶

Para o ensino secundário, a Reforma Rocha Vaz manteve as mesmas aspirações que ditaram o período da velha república; a transformação dessas instituições para a formação integral de jovens, alterando o caráter de curso preparatório para o ensino superior (Nagle, 2001). Porém o decreto, que como os demais do período, perseguiu os objetivos de emancipação desse ciclo de ensino, estipulando novos arranjos.

Destarte, a singularidade do decreto Rocha Vaz para o ensino secundário está na mudança de um sistema de exames preparatórios<sup>85</sup>, portanto, de estudos fragmentários para um sistema de estudos seriados, que findou no acréscimo de 1 ano para esse ciclo de estudo (Souza, 2008). Ambas as mudanças são observadas no art. 47, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, que coloca o ensino secundário como um prolongamento do ensino primário e prevê sua duração em 6 anos. A seriação também é discriminada no art. 49 e 50, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, denominando como séries as provas anuais de conclusão das disciplinas e condicionando o acesso à série seguinte, a aprovação dessas avaliações, realizadas no ano anterior.

O acréscimo em um ano do curso secundário, passando de 5 para 6 anos, apontado pela literatura como ponto de distinção do decreto, é referenciado por Nagle (2001) como não efetivo, uma vez que o 5º ano se tornou suficiente como condição para a realização do exame vestibular (art. 54, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925) e cursar o 6º ano somente conferia o grau de bacharel em Ciências e Letras (art. 47, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925).

A Reforma Rocha Vaz é a última do período compreendido como primeira república. De modo igual aos decretos que a antecederam, foi contestada e sofreu

---

<sup>84</sup> A despeito de pensar sobre a ampliação da concepção de universidade, para o autor a preocupação com a difusão, progresso das ciências, letras e artes no Brasil, demonstra a preocupação da reforma com um conceito mais abrangente de educação, aparentando o decreto ser a abertura inicial do espaço para a pesquisa.

<sup>85</sup> Segundo o art. 54, Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, “os exames parcelados e os cursos preparatórios são suprimidos”.

alterações por parte do poder legislativo. Mesmo apresentando avanços, convergiu para a imprescindível missão de organizar o ensino nacional para superação do regime colonial. Propondo um modelo de escolarização baseado nos princípios morais e cívicos<sup>86</sup>, com destaque para um ensino secundário, cujo objetivo em si próprio, deveria ser de desenvolver o nacionalismo e criar e qualificar a nova classe trabalhadora para o projeto de um novo país.

Fato importante a ser considerado é a limitada contribuição das reformas do período republicano para a democratização do ensino secundário. Em virtude do reduzido número de estabelecimentos, dos padrões socioeconômicos, políticos administrativos e pedagógicos que em maior ou menor grau contribuíram para que estas instituições fossem pagas e logo frequentadas pelas elites locais e a classe média em ascensão (Nagle, 200).

Numa conjuntura de crise econômica e social causada pela queda das exportações do café<sup>87</sup>, de uma série de manifestações populares, de movimentos políticos, inclusive armados, liderados por intelectuais e militares, iniciados na década de 1920<sup>88</sup> que culminaram na Revolução de 1930, tem início a era Vargas.

A crescente urbanização e expansão industrial possibilitou maior participação política para a nova burguesia industrial e para os trabalhadores urbanos. Constituindo o último grupo, o núcleo mais importante de apoio e sustentação do governo de Getúlio Vargas, dado sua importância para o crescimento econômico do país (Gatti, 2010).

Destarte, o endereçamento das políticas públicas do período teve como alvo as camadas mais populares da sociedade, mas com a devida preocupação de acomodar as antigas oligarquias na nova ordem social. A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e com ele a criação dos direitos trabalhistas, denota um ponto de inflexão histórico em relação ao período anterior.

A criação de um ministério para educação objetivava estabelecer diretrizes para todos os níveis de educação do país e a criação de um ministério para o trabalho visava controlar a nova força de trabalho, medidas importantes para apaziguar os conflitos sociais que se arrastavam desde a década passada (Shiroma

---

<sup>86</sup> O decreto, em seu art.48,Decreto Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, introduziu a disciplina de Moral e Cívica no programa do ensino secundário

<sup>87</sup> Fato que levou ao fim da hegemonia política da burguesia cafeicultora.

<sup>88</sup> O Tenentismo, o mais importante movimento armado da época, combateu governos oligárquicos depondo um presidente e impedindo o outro de assumir o governo, levando Getúlio Vargas ao poder.

et al. 2011).

Nos anos que seguiram a Era Vargas (1930-1945 e 1951-1954), foram elaboradas duas reformas, a Reforma Francisco Campos e a Reforma Gustavo Capanema, ambas antenadas com o projeto político centralizador que ditou os rumos do governo (Fagundes, 2011). As duas reformas são as últimas a serem intituladas com o nome de ministros (Vieira, 2009).

#### **1.4.2 Reformas na Segunda República**

A reforma encabeçada e titulada com o nome do próprio ministro, Francisco Campos, esteve direcionada ao ensino superior, secundário e profissional, sendo composta por um conjunto de decretos entre os anos de 1931 e 1932. As medidas relativas ao ensino secundário são tratadas no Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931 e consolidadas nas disposições adicionais, encontradas no Decreto nº 21.241, de 4 de abril de 1932<sup>89</sup>.

Porquanto do insucesso das reformas passadas, hora não implementadas, substituídas por decretos complementares, hora precariamente implementadas, seja por conta de uma estrutura política ainda descentralizada, onde Estados detinham políticas independentes da União, seja por conta da falta de coesão das políticas educacionais (Nagle, 2001), fato que os problemas apresentados no começo do século mantinham-se presentes em meados de 1930.

A existência de exames parcelados e cursos preparatórios eram uma realidade ainda a ser suplantada pelas novas reformas (Dallabrida, 2009), assim como o persistente alto nível de analfabetismo da população, superior a taxa de 50%<sup>90</sup>. Cabe novamente uma proposta de reforma que organize, de uma vez por todas, o ensino secundário e amplie sua oferta educacional, suprimindo a necessidade de conhecimento de uma população em expansão para o atendimento do capitalismo industrial nascente.

Posto isto, como pretendido nos decretos anteriores, a primeira providência do Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, para a organização do ensino secundário foi transformá-lo em um curso de formação humanística e de habilitação para os setores produtivos, auxiliando as tomadas assertivas de decisões para a

---

<sup>89</sup> O Decreto de 1932 apresentou algumas alterações em relação ao primeiro decreto, abrandando regras de inspeção.

<sup>90</sup> Para mais informações, ver Braga e Mazzeu (2017)

vida em sociedade (Romanelli, 2005). Ademais, prepará-lo para futuros ajustamentos às específicas demandas profissionais (Ribeiro, 1991). Dividindo-o dessa maneira em dois ciclos seriados; o fundamental e o complementar (art.1º, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931).

Estando sujeito à oficialização dos estabelecimentos de ensino ao enquadramento do currículo e regimento do Colégio Dom Pedro II (art. 12, o Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931), e este, aos programas de ensino e instruções de métodos expedidos pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (art. 10, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, ), o curso fundamental passa a ter duração de 5 anos (art. 3º, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931) e o curso complementar (art. 4º, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931), constituído de 2 anos, passa a figurar como pré-requisito para os candidatos que almejam ingressar no ensino superior<sup>91</sup>.

A obrigação da frequência<sup>92</sup> (art. 33, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931), acarretando o impedimento de exames anuais, o detalhamento e a exigência de periodicidade para avaliação (artigos 34 a 46, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931), o reestruturado e longo sistema de inspeção (Capítulo I), que dentre outras providências, controla o tempo de aulas, mede a qualidade do ensino ministrado por disciplina e a inscrição de professores candidatos ao exercício do magistério no Departamento Nacional de Ensino, fecham o conjunto de primeiras medidas que para além de ajustar os jovens a dinâmica da modernidade capitalista fabril, consolida o tão pretendido processo de centralização educacional iniciado no fim do século XIX.

Embora também a Reforma Francisco Campos tenha sido exitosa para superação dos exames parcelados e cursos preparatórios, efetivando a cultura escolar do ensino secundário (Dallabrida, 2009), não esteve isento das críticas comuns realizadas aos antigos decretos. Estas, ligadas ao não acarretamento de mudanças estruturais significativas no ensino público e a ambivalência e distanciamento dos objetivos do decreto.

---

<sup>91</sup> As disciplinas obrigatórias divididas em dois anos e dispostas nos art. 5º, 6º e 7º, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, eram específicas para o curso de medicina, farmácia e odontologia, jurídico e engenharia e arquitetura (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931). Cabia às Faculdades de Educação, Ciência e Letras (art. 8º, Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931) discriminarem as matérias do curso complementar que não se encontram discriminadas no decreto.

<sup>92</sup> Embora as reformas anteriores tenham advogado para o fim dos exames parcelados, eles continuavam a existir, da mesma forma que ensino domiciliar. Tendo alta procura, não necessitavam de frequência obrigatória para habilitação ao ingresso no ensino superior (Dallabrida, 2009).

Pontualmente as críticas são dirigidas a manutenção do caráter dualista do ensino. A ampliação para 7 anos de estudo e do currículo, conjuntamente com um sistema de avaliação severo, na opinião de Gatti (2002) estabeleceu um caráter elitista ao ensino secundário por não contemplar a população rural, majoritária no período.

Zotti (2005), condescendente com a ideia de dualidade do ensino, complementa que o ensino secundário era destinado às elites condutoras do processo político<sup>93</sup>, dado seu caráter formativo mais amplo, e o ensino profissionalizante era destinado à formação da classe trabalhadora. Nas palavras da autora, —uma educação para pensar e a outra para produzir (p. 3).

Efetivamente, os decretos que regulamentaram o ensino secundário e o ensino profissional comercial no ano de 1931 sugerem que ambos favoreciam a formação das elites regionais. O curso técnico comercial, Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, não obstante a permitir o acesso ao ensino superior, era detentor de um conjunto abrangente de disciplinas congruentes aos saberes comerciais administrativos de formação gestora, contando também com curso propedêuticos (art. 2º, Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931). Essa norma convergiu para o pressuposto de que, para a Reforma Francisco Campos, —desenvolvimento e modernização estavam vinculados à organização econômica, industrial e comercial, garantindo a atividade social e política do país (Oliveira & Carvalho, 2014, p. 14). Aparentemente a intenção estava em torno da formação da classe dirigida e dirigente.

A despeito da vida curta, a constituinte de 1934 que legitima o Estado Novo, proclama novos rumos para a educação básica. Conforme influência do conflito de ideias preconizado pela igreja católica e escolanovistas<sup>94</sup> nos anos de 1931 a 1937 (Ribeiro, 1991; Saviani, 2007), contemplou-se pela primeira vez a educação como direito do cidadão.

A União passou a ter competência privativa sobre o estabelecimento das

---

<sup>93</sup> Segundo Zotti (2005), as ideias políticas educacionais de mudança social seria concretizada por 4 pilares; reforma da escola, formação cidadã e produtiva e modernização das elites, cabendo aos últimos decidir os projetos políticos educacionais para o restante da população.

<sup>94</sup> Ambas as correntes debatiam os princípios balizadores que deveriam nortear a educação no Brasil. Apesar dos diferentes pontos de vista referentes ao ensino laico ou cristão, tanto os católicos, quanto os pioneiros da Escola Nova convergiam nos aspectos ligados à participação efetiva do Estado na Educação, no papel relevante da educação para a construção do nacionalismo e na formação discente para o atendimento do capitalismo nascente (Ribeiro, 1993). Em 1932 o lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” marcou o rompimento entre católicos e escolanovistas sobre o rumo da educação (Vidal, 2013).

diretrizes educacionais de todo território nacional, permitindo aos estados legislar de forma complementar. O ensino primário é instituído como de frequência obrigatória e gratuita, estendendo o direito aos adultos. O ensino religioso é instituído como facultativo, de acordo com o credo religioso do indivíduo. Determina-se também um limite mínimo de verbas à educação e compele-se aos estados o repasse de verbas aos municípios (De Souza, 2016; Tavares, 2002).

Em 1937 a nova constituinte voltou a desvincular a competência privativa da União, retirando o direito de impor as diretrizes educacionais. Destituindo a educação como direito de todos (Tavares, 2002), o Estado passou a auxiliar na educação infantil e juvenil daqueles que não podem arcar com o ensino particular, direcionando os alunos menos favorecidos aos cursos pré-vocacionais profissionais, fundando novos institutos ou subsidiando os estados e municípios ou estabelecimentos particulares (Constituição Federal de 1937, art. 129). Essa medida reforçou a dualidade do ensino básico, atrelando o ensino profissional ao atendimento das classes pobres e proletárias.

A reforma Capanema insere-se num momento político em que diferentes forças buscavam se impor, seguindo diferentes ideologias e propostas políticas, sobressaindo o ideário liberal que norteou o movimento nacionalista liderado por Getúlio Vargas.

Como consequência, a ideologia liberal também serviu de norte para as reformas implantadas na educação nacional sob a orientação estatal:

Em educação, o ideário liberal foi se tornando mais consistente e agradável a boa parte de nosso povo. Ele foi responsável pela motivação de determinados setores de nossa sociedade no sentido de buscar na educação possibilidades de ascensão social – daí o papel do ideário liberal no sentido de legitimar as reivindicações pela expansão da rede escolar e pela qualidade do ensino. Mesmo quando o liberalismo, enquanto doutrina política e social, caiu sob severa crítica, durante o final dos anos de 1930, por conta de ataques de comunistas e fascistas aos regimes liberais-democráticos, o ideário liberal no campo pedagógico não foi posto de lado

(Ghiraldelli, 2006, p. 53).

A Igreja Católica, conservadora, apoiava o governo, e manteve sua influência na formulação das políticas educacionais, assegurando que a proposta do ensino laico não fosse adiante, como ficou determinado na Constituição de 1934, através das denominadas —emendas religiosas—, as quais incluíam, entre outras coisas, —a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas públicas— (Schwartzman, 1985, p. 2).

A Reforma Capanema manteve essa orientação, definindo um modelo educacional que, embora baseado na proposta de uma educação formadora de cidadãos, enfatizando o espírito nacionalista, na prática estava orientada para beneficiar apenas parte da população. Os alunos que concluíam a educação média, essencialmente profissionalizante, não podiam buscar formação no ensino superior em outras carreiras, enquanto os alunos que finalizaram o curso secundário podiam prosseguir. Dificultava-se assim o acesso à universidade, ao invés de torná-la um direito igual para todos.

A reforma Capanema foi apenas uma de várias realizadas pelo Estado Novo por meio de decretos (Leis Orgânicas do Ensino), que foram sendo promulgados sucessivamente segundo a matéria disciplinada: ensino industrial (Decreto Nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942), secundário (Decreto Nº 4.244, de 9 de abril de 1942), comercial (Decreto Nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943), normal (Decreto Nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946), agrícola (Decreto Nº 9.613, de 20 de agosto de 1946), bem como alterações nos ciclos de estudo (Decreto nº 4.244, de 9 de abril de 1942).

Foi, portanto, um período de medidas fragmentadas, revelando a falta de um plano objetivo de reformas na educação como entende Saviani (2007), todavia, todas as medidas seguiam uma orientação comum, que era realizar uma mudança no sistema educacional brasileiro a partir das orientações políticas e ideário dominante (liberal).

O fundamento das mudanças era a chamada modernização conservadora, a qual estava ancorada em duas premissas. A primeira era de que a educação brasileira precisava se ajustar às necessidades de desenvolvimento, visto sob o prisma da industrialização, o que requer pessoas com conhecimentos e formação para atender à demanda do mercado de trabalho e dos investimentos do capital (nacional e internacional).

Era de certo modo uma visão com viés fortemente econômico, de cunho liberal apenas em parte, uma vez que havia um grupo que defendia o desenvolvimento nacional a partir do fortalecimento das bases da economia nacional e sua maior autonomia, mas não prescindir do auxílio estatal para fomentar e estimular setores essenciais.

Por esse ponto de vista, o aluno era essencialmente um trabalhador em potencial. Desse modo, a modernização da educação pressupunha a criação de uma base formativa capaz de oferecer as condições para a qualificação dessa mão de obra necessária, o que significava atribuir aos discentes a condição de capital humano potencial a ser preparado para a sua integração ao curso da modernização da economia nacional.

Fausto (1994, p. 367) observa nesse sentido:

É significativo observar que o crescente interesse do governo Vargas em promover a industrialização do país, a partir de 1937, refletiu no campo educacional. Embora o ministro Capanema tenha promovido uma reforma do ensino secundário, sua maior preocupação se concentrou em organizar um ensino industrial. Um decreto-lei janeiro de 1942, instituiu a Lei Orgânica do Ensino Industrial com o objetivo de preparar mão de obra fabril qualificada. Pouco antes surgira o Serviço Nacional de aprendizagem Industrial (SENAI), destinado ao ensino profissional do menor operário. Subordinado ao Ministério da Educação, o SENAI, ficou sob a direção da Confederação Nacional da Indústria.

Em contrapartida, a educação devia se alinhar aos pressupostos do conservadorismo de influência católica (Fausto, 2001), que pressupunha um padrão de ensino baseado na difusão de valores tradicionais.

O tradicionalismo nesse caso era o padrão de comportamento que estava dentro do tolerado e admissível para a sociedade, cabe dizer adequado ao propósito das elites dirigentes, nos sentido de poderem continuar a manter o seu poder, enquanto que os trabalhadores se inseriam como coadjuvantes, ou seja, ficavam no seu —devido lugar|| sem serem influenciados por ideais considerados

—perigososll, como a ideologia marxista então vista como um perigo para a integridade da sociedade cristã (e por extensão, para a classe burguesa e a elite capitalista).

Embora a proposta da Escola Nova tenha sido integrada ao projeto de modernização da escola nas reformas de Gustavo Capanema, na prática era algo difícil de implantar, pois exigia recursos que o Estado não tinha. Como resultado, o modelo foi implantado em poucas escolas, da elite, favorecendo um distanciamento ainda maior entre a qualidade do ensino oferecido aos mais abastados e os mais pobres, ou seja, mantendo-se a mesma dicotomia que, em princípio, devia ser suplantada pela proposta de modernização.

As reformas, em síntese, apenas estabeleceram novas bases para o desenvolvimento da educação nacional, alicerçado basicamente em uma formação diferenciada, baseada no ensino técnico, destinado à população que devia servir de mão de obra, e no ensino mais qualificado que oferecia condições de acesso à universidade aos mais ricos.

Havia, nesse sentido, um atrelamento das reformas visadas no período do Ministério Capanema a outros objetivos que não os estritamente educacionais, o que limitou a possibilidade de mudanças radicais em termos de um efetivo e completo afastamento do modelo educacional implantando antes da revolução de 1930, os quais estavam alinhados aos interesses da elite econômica e política nacional.

A modernização conservadora estava alinhada ao pressuposto da mudança, mas apenas no sentido da manutenção do controle do poder em um processo de transformação planejado, dirigido e mantido sob a égide do Estado segundo os interesses dominantes a ele vinculados e que o apoiavam:

A modernização se manifestava em seu desejo de criar um sistema educacional forte e abrangente e na preocupação constante com a atividade cultural e artística. O lado conservador se manifestava de muitas formas distintas: pela concentração do poder, que não permitia a organização de instituições educacionais e culturais livres e autônomas fora da tutela ministerial; pela concepção basicamente estetizante, quando não utilitária, da cultura e das artes. A música, a poesia, a pintura, o patrimônio cultural do país, tudo isto era, na medida do possível, apoiado e estimulado,

mas basicamente como cultura ornamental, ou, alternativamente, como arte monumental capaz de mobilizar os grandes sentimentos cívicos. Este monumentalismo está presente nos grandes projetos arquitetônicos, no muralismo de Portinari, assim como nos grandes corais cívicos de Villalobos. [...] O Ministro atua, assim, como mecenas das artes, e é retribuído com gratidão, Na área do ensino, no entanto, o controle era mais estrito. (Schwartzman, 1985, p. 1)

A reforma Capanema também seguiu as orientações definidas pelo escolanovismo, um movimento de renovação do ensino que teve especial contribuição do norte-americano John Dewey, para quem a escola tem uma importante função social, que é assegurar a continuidade da sociedade devendo para isso formar pessoas a partir do eixo experiências pessoais-vida-escolarização.

No Brasil, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova esteve à frente de um projeto de renovação do ensino, e foi marcado por duas correntes: uma que se opunha ao conservadorismo da Igreja Católica e ao liberalismo, sob a orientação marxista; outra corrente, que foi apoiada pela própria igreja como forma de eliminar a influência dos ideais marxistas, considerava imprescindível a busca de uma via de mudanças que não fossem baseadas exclusivamente nas antigas bases do ensino sob orientação estatal e dualista (privilegiando grupos em detrimento de outros) (Costa, 2017).

A perspectiva modernizadora nesse contexto estava inserida numa visão da educação como via para inserir a população no contexto das transformações sociais orientadas pela ciência e a técnica:

Os renovadores correspondiam às perspectivas de modernização, pois se apoiavam num humanismo científico-tecnológico que favorecia que o homem se adaptasse às mudanças promovidas pelas máquinas e pelas invenções, ou seja, a proposta escolanovista era uma proposta integradora e promovia a adaptação das gerações às novas situações existentes no âmbito social. (Cury, 1978, p. 81)

Apesar disso, essencialmente a reforma Capanema reproduziu a ligação do Estado com o setor mais conservador da Igreja Católica, em razão do pacto que esta havia firmado com o Governo Vargas anos antes, o que foi decisivo para definir os rumos das políticas educacionais num período de intensa discussão sobre qual modelo seguir: o privatista/leigo/confessional, ou o intervencionismo estatal. Os acordos com o governo asseguraram que ao lado da intervenção e dirigismo estatal, continuasse a existir um ensino paralelo, baseado na rede de escolas religiosas de nível secundário.

As mudanças no ensino secundário, nos termos do Decreto-lei Nº 4.244, de 9 de abril de 1942, denotavam o espírito diretivo da formação visada, definindo o processo educativo como tendo o propósito de formar [...] a personalidade integral dos adolescentes; promover a consciência patriótica e humanística; dar formação intelectual geral“ (Art. 1º, Decreto-lei Nº 4.244, de 9 de abril de 1942).

Como decorrência, sob influência da Igreja Católica, foi conferida especial importância ao ensino humanista na escola secundária, ao invés de dar importância à formação técnico-científica que constituía o fulcro do ensino médio e universitário em outros países avançados, como os Estados Unidos. Nesse aspecto, pode-se dizer que a qualidade do ensino foi considerada de um ponto de vista reducionista, como simples oferta de educação à população, sintetizado na ideia de construir escolas e atender aos alunos com conteúdos minimamente relacionados às necessidades da vida social e prática, mantendo-se nesse sentido o atraso do país.

Atendia-se assim ao projeto de formar elites para atender aos setores da administração pública ou exercício de funções políticas. O ensino primário e as escolas profissionais serviram para a grande massa qualificar-se e atender à demanda dos setores econômicos (indústria, comércio e serviços).

O acesso à universidade era facilitado aos que ingressavam no ensino secundário, enquanto os alunos do ensino médio profissional dificilmente alcançavam esse propósito, definindo-se uma dualidade que já era marca das reformas educacionais anteriores. Nesse cenário, também não se pode falar em qualidade do ensino, pois não foram feitas as mudanças necessárias no âmbito da reformulação de processos essenciais para uma educação integral dissociada de interesses políticos hegemônicos.

Além do ensino secundário, o colegial (3 anos) e o ginasial (4 anos) constituíam as modalidades oferecidas. O colegial dividia-se em duas categorias: clássico e científico, com disciplinas comuns: Português, Matemática, Francês,

Inglês, Espanhol, História Geral, História do Brasil, Geografia Geral e Geografia do Brasil (Piletti, 1996).

Com relação ao ensino primário e ensino normal, regulamentados pelos Decretos-Leis nº 8.529 e nº 8.530, respectivamente, o primeiro, que constituía o ensino fundamental (para atender as crianças de 7 a 12 anos), dividia-se em primário elementar, (4 anos) e primário complementar (1 ano) (Piletti, 1996). O ensino normal, de nível médio, destinava-se à formação de professoras para atuarem no ensino primário.

A reforma como um todo pode ser caracterizada como uma forma de organização arbitrária do ensino, pois não levou em consideração propostas ou a contribuição de educadores, sendo baseada apenas na perspectiva do planejamento técnico-burocrático, portanto não definia diretrizes e bases para as mudanças e a garantia do alcance de objetivos ou metas no âmbito da reorganização do ensino como um todo.

A formação para o mercado de trabalho foi oferecida pelo ensino técnico-profissional, regulado por vários decretos-lei: ensino industrial (Decreto-Lei Nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942); ensino comercial (Decreto-Lei Nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943); ensino agrícola (Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946), cuja duração se equiparava ao ensino secundário.

Essas três modalidades de ensino objetivavam, além de formar profissionais para suprir as necessidades de setores da economia, oferecer aos jovens e adultos não diplomados qualificação técnica e profissional necessária para os propósitos econômicos da maior produtividade, bem como assegurar a capacitação e devida habilitação (Piletti, 1996).

A política governamental de controle das massas trabalhadoras refletiu-se na organização do ensino. A regulação dos sindicatos e a criação de categorias profissionais foi reproduzida nas instâncias diferenciadas da formação: cursos profissionalizantes alinhados à qualificação para o mercado de trabalho, paralelamente à educação formal do ensino médio que também tinha um viés essencialmente liberal, no sentido de definir as possibilidades de formação profissional. Do mesmo modo, na universidade, os currículos mínimos previamente determinados pelo Estado conferiam o direito de exercer determinada profissão, definindo o dirigismo estatal no espaço de formação universitária (Schwartzman, 1985).

Em linhas gerais, seguiu-se a concepção do capital humano, como fator

essencial ao ideário liberal da economia de mercado e desenvolvimento econômico, alinhado à teoria da racionalidade econômica, que propugnava a maximização do uso dos recursos disponíveis, incluindo a mão de obra, como forma de alcançar maiores patamares de eficiência e desempenho competitivo (Apple, 2003).

Esse projeto de modernização não era totalmente liberal, na medida em que o governo Vargas tinha uma orientação marcadamente estatizante, baseada na cooperação, mas também em alguma forma de controle da economia. De qualquer forma, o viés liberal forneceu elementos para a definição da política educacional nesse período, definindo-se assim um modelo de educação dualista: burocrático, padronizado, mas também alinhado aos objetivos e interesses dos grupos econômicos dominantes.

Nesse cenário, a qualidade do ensino em sentido amplo não foi objeto da reforma, na medida em que imperou um modelo baseado na distinção de processos formativos estanques, com propósitos diferentes segundo o alunado e sua condição social, ao invés de ter um sentido inclusivo (Manfredi, 2002).

Na perspectiva governamental, a qualidade do ensino foi traduzida em quantidade (aumento do número de escolas), com aumento da oferta de vagas especialmente no nível médio e ensino superior, consubstanciando o ideário da escolarização como finalidade social (socializar e garantir a —paz social, bem como atender aos interesses da formação de uma elite dirigente, e dos setores econômicos de ponta que, com a cooperação do Estado, assumiram o processo de desenvolvimento nacional e necessitavam de mão de obra especializada). Houve também uma preocupação com os aspectos arquitetônicos dos estabelecimentos de ensino, reproduzindo uma perspectiva ideológica de valorização de uma cultura e de uma identidade nacional própria que também norteou a cultura e as artes no país sob os auspícios do governo Vargas.

Apesar de reproduzir um momento político e social do país, muitas das mudanças implantadas na reforma Capanema refletem-se ainda hoje na educação nacional, como por exemplo, a —unificação do sistema, os conteúdos ministrados em língua portuguesa, a organização e controle do governo em seus diferentes níveis (Educação Básica e Superior), leis que regulam as profissões no país e o financiamento estatal da educação (Souza, 2014, p. 10).

### 1.4.3 Reformas no período do Regime Militar

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi objeto de intenso debate ao longo de vários anos até que fosse finalmente aprovada em 1961. Isso se explica pelos embates ideológicos entre diferentes grupos, cada um concebendo a educação sob um determinado ponto de vista quanto a sua finalidade e forma de organização.

O passo preliminar para a criação da LDB em 1961 foi o anteprojeto apresentado pelo deputado federal Clemente Mariani em 1948, que passou a ser amplamente discutido pelas casas legislativas (Câmara e Senado) ao longo dos anos. Nesse período, um substitutivo ao projeto original foi apresentado pelo deputado federal Carlos Lacerda em 1958.

O foco das discussões foi definido pelo embate entre duas correntes principais. De um lado, os que propunham manter o controle estatal sobre o ensino, dando continuidade ao modelo implantado na ditadura de Vargas, e de outro os que defendiam a descentralização baseada na autonomia dos estados para definir as bases de planejamento e organização da educação segundo as peculiaridades locais e regionais, ficando a União responsável apenas pelo estabelecimento de linhas ou diretrizes gerais (Coutinho, 2006).

O deputado federal Carlos Lacerda defendia a descentralização e o fim do monopólio estatal sobre a educação, representando os interesses privatistas e também da Igreja Católica. Seu projeto previa a possibilidade dos pais escolherem onde os filhos iriam estudar (rede pública ou privada).

O fulcro da proposta era assegurar recursos públicos para o funcionamento das escolas privadas, o que ia frontalmente contra a corrente que defendia o ensino público, gratuito, com exclusivo incentivo e financiamento estatal. Nesse sentido, a tese da liberdade de escolha como respeito à liberdade individual escondia um propósito subjacente de favorecer o ensino privado (Coutinho, 2006).

Como explica esse autor, o substitutivo de Lacerda previa que o Estado deia atuar supletivamente, oferecendo atendimento educacional nos locais em que a rede privada não era capaz de chegar ou não atendia integralmente a demanda.

Em resposta, o setor que defendia a presença do Estado e um papel decisivo no planejamento, organização e execução das políticas educacionais mobilizou-se através de uma campanha em defesa da escola pública, articulada por educadores ligados ao Manifesto dos Pioneiros, de 1932, bem como

professores como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Almeida Jr., Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes, além de intelectuais e lideranças sindicais e estudantis. O movimento apresentou um novo substitutivo para ser apreciado pela Comissão de Educação e Cultura, que essencialmente estabelecia a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Coutinho, 2006).

Apesar da mobilização contra a proposta do Deputado Lacerda, o texto final da Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 acabou consagrando as bases de um modelo educacional centrado no ensino privado, inclusive com financiamento de recursos públicos, favorecendo também as escolas confessionais. Era um sistema privatista, baseado na seletividade do alunado e que contrariava o propósito de uma educação acessível a todos os cidadãos, privilegiando na prática os que podiam ter acesso aos estabelecimentos escolares não-governamentais pagos, enquanto dificultava às escolas públicas a obtenção de adequadas condições materiais e financeiras para a oferta de uma formação de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 organizou o ensino de maneira a definir disciplinas obrigatórias e optativas, bem como um currículo mínimo e uma base curricular comum. Na prática, definiram-se conteúdos estanques, sem correlação e, portanto, minimamente impactantes para uma efetiva melhoria da aprendizagem no sentido de uma educação integral do aluno.

A base comum foi erigida em princípio fundamental, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 35 —o currículo das duas primeiras séries do 1º ciclo será comum a todos os cursos de ensino médio no que se refere às matérias obrigatórias (a Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961). O ciclo a que se refere o artigo supra abrangia o curso ginásial e as várias modalidades de formação técnico-profissional.

A previsão de conteúdos mínimos foi uma inovação que iria nortear as reformas posteriores, e nesse sentido a LDB de 1961 contribuiu para a compreensão da importância e necessidade de uma base curricular comum como ponto de partida para a articulação de processos formativos que permitam a todos os alunos obter valores essenciais para seu desenvolvimento pessoal e também para o exercício de responsabilidades como parte ativa na sociedade (Marchelli, 2014).

A Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, no artigo 104, estabeleceu efetivamente novas bases para a educação nacional, ao dispor que:

Será permitida a organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios, dependendo o seu funcionamento para fins de validade legal da autorização do Conselho Estadual de Educação, quando se tratar de cursos primários e médios, e do Conselho Federal de Educação, quando se tratar de cursos superiores ou de estabelecimentos de ensino primário e médio sob a jurisdição do governo federal.

Na prática, permitia a flexibilidade dos currículos, bem como a escolha dos métodos e procedimentos avaliativos, e as escolas do ensino médio ganharam autonomia para definirem seu próprio modelo de ensino, dentro da proposta de renovação e flexibilidade de organização (Marchelli, 2014).

Seguindo a mesma interpretação, Souza (2008) entende que foi um momento de democratização do ensino, especialmente do ciclo ginasial, definindo novas bases para o ensino secundário, que não deixava, todavia, de atender às necessidades de formação de pessoas aptas a servirem de mão de obra para uma economia em crescimento. Todavia, como ressalta, a escolarização ampliada da população foi considerada uma via essencial para o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo que se manteve o acesso restrito à universidade para as classes dominantes, que continuavam a ser vistas enquanto grupo dirigente que devia ter um ensino mais qualificado.

Nesse contexto, manteve-se um viés político-econômico como determinante central das mudanças, que da mesma forma que as reformas anteriores, não estava focado numa mudança de qualidade da educação de um ponto de vista abrangente e realmente focado no desenvolvimento pleno do alunado, mas orientado pelo incremento de instrumentos, técnicas e estratégias alinhadas a propósitos que iam além do plano imediato do ensino em sentido estrito.

As mudanças no cenário político conturbado dos primeiros anos da década de 60, definidas pela mobilização de setores populares alinhados a grupos e interesses políticos conservadores que resistiam e se indisporam contra as tendências reformistas do governo populista de João Goulart, desembocaram na implantação do regime militar e definiram novos rumos para a educação nacional que iria ser definida na reforma de 1971.

A Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, instituiu as novas bases da educação nacional, implantada sob a orientação do governo militar que depôs o poder civil em março de 1964. Essa reforma foi elaborada por técnicos do governo, não tendo nenhuma participação dos professores ou outros profissionais ligados à educação. O novo modelo teve como base a unificação do ensino médio e primário, com a supressão de áreas estanques por tipo de formação específica (ensino secundário, industrial, agrícola, comercial e normal) (Saviani, 2007).

O ensino foi dividido em 1º e 2º graus. O 1º grau reuniu o antigo primário e o ginásio, estruturado da 1ª à 8ª série. O 2º grau, dividido em 3 anos, teve como principal objetivo a profissionalização, a partir da oferta de cursos definidos pelo Conselho Federal de Educação.

O artigo 5º definiu a organização curricular, em termos de disciplinas, áreas de estudo e propósitos (Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971):

Art. 5º – As disciplinas, áreas de estudo e atividades que resultem das matérias fixadas na forma do artigo anterior, com as disposições necessárias ao seu relacionamento, ordenação e seqüência, constituirão para cada grupo o currículo pleno do estabelecimento.

§ 1º – Observadas as normas de cada sistema de ensino, o currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizado de modo que: a) no ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominante nas finais; b) no ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial.

§ 2º – A parte de formação especial do currículo:

a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;

b) será fixada, quando se destine a iniciação e habilitação profissional em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados.

§ 3º – Excepcionalmente, a parte especial do currículo poderá assumir no

ensino de 2º grau, o caráter de aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais, para atender a aptidão específica do estudante, por indicação de professores e orientadores.

Embora a reforma anterior, de 1961, já tivesse priorizado a profissionalização, na prática o objetivo não foi alcançado, uma vez que o número de estabelecimentos escolares não era suficiente para atender à demanda do mercado por mão de obra qualificada (Werebe, 1994).

Além disso, a reforma de 1961 foi resultado de uma conciliação entre interesses e propostas opostas – de um lado a defesa da promoção do ensino privado e religioso e de outro a ênfase no ensino público e gratuito a todos. Como resultado, não houve um avanço efetivo na democratização da educação, uma vez que na prática foi implantado um modelo seletivo, que favoreceu essencialmente as camadas sociais mais privilegiadas, enquanto a maioria da população continuou a não ter acesso à educação superior (Kuenzer, 1992).

Em síntese, a reforma de 1961 definiu uma dicotomia entre dois grupos: os que recebiam uma formação básica para assegurar a sua profissionalização no intuito de atender ao mercado de trabalho, e os que podiam ter acesso à educação universitária potencialmente apta a oferecer bases mais amplas de formação integral e desenvolvimento pessoal, continuando a ser um espaço de formação para as elites.

Essa orientação geral da educação nacional não foi alterada pela reforma educacional de 1971, a qual foi definida no âmbito dos propósitos delineados pelo projeto de governo implantado pelos militares a partir de 1964, tendo como fulcro o discurso do desenvolvimento nacional como meta e a educação como base para a sua efetivação.

O conteúdo desse discurso, analisado por Saviani (2007), encerrava um viés ideológico, portanto, e serviu para definir as bases da reforma educacional, no sentido de considerar o trabalho como fim primeiro da educação e motor de uma nova ordem social, política e econômica a ser construída sob a orientação do governo militar.

O 2º grau, composto por três anos, caracterizou-se como uma instância de formação profissional (ensino técnico) e, concomitantemente, teve a função de assegurar que os que não tinham possibilidade do posterior ingresso na

universidade saíssem da escola com alguma qualificação para atender ao mercado de trabalho.

Um ponto positivo, porém, pode ser destacado, caracterizando uma melhoria substancial em termos de maior inclusão escolar: o fim do exame de admissão que existia para passar do primário ao ginásio, uma vez que foi eliminada essa dicotomia com a criação do 1º grau possibilitando que mais pessoas pudessem continuar seus estudos sem o risco de serem excluídos (Moura, 2007).

Por outro lado, a leitura do artigo 4º, da Lei 5.692/71 evidencia uma vinculação direta da educação às peculiaridades regionais e locais, a dispor que os currículos do ensino de 1º e 2º graus teriam um núcleo comum, de abrangência nacional, e uma parte específica adaptada às características locais e aos planos dos estabelecimentos de ensino.

Por essa via, a educação foi atrelada a interesses e objetivos definidos por situações e condições diferenciadas do mercado de trabalho no âmbito do território nacional, quando devia ser organizada de maneira a potencializar o desenvolvimento integral dos alunos independentemente da sua condição social ou de propósitos estranhos aos fins primeiros de uma formação integrada, preocupada efetivamente com o indivíduo.

Nessas condições, Frigotto (2010) entende que foi implantada a profissionalização compulsória no Ensino Médio, a qual visava adestrar e formar de acordo com o que interessava ao mercado.

A articulação do Ensino Médio à formação profissional acarretou no aumento da demanda por professores aptos a atender a esse objetivo. O problema foi particularmente evidente no âmbito da educação estadual e municipal, agravando o problema da diferença da qualidade do ensino público e privado.

Analisando a questão, constata-se que, enquanto às escolas privadas foram asseguradas as condições para organizar o ensino a partir de currículos estruturados para garantir o acesso à universidade, as escolas públicas serviram essencialmente como espaço de formação técnica, definindo o papel do Ensino Médio como a instância de conclusão da formação escolar, e não como o marco preparatório para a formação superior (Assis & Medeiros, 2015).

A pretensão de uma universalização da educação, nessas bases, não se concretizou, portanto, apenas agravou a dualidade do modelo educacional em termos de atendimento a grupos segmentados no âmbito da oferta de formação diferenciada em termos quantitativos e qualitativos.

A dificuldade em implantar o modelo baseado na compulsoriedade da formação profissional acabou resultando em mudanças posteriores na legislação educacional, por meio do Decreto Nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 que retirou a obrigatoriedade da oferta de ensino profissionalizante e retomou o foco na formação propedêutica, embora na prática o Ensino Médio nas escolas públicas mantivesse o caráter de preparação para o ingresso no mercado de trabalho (Lei Nº 7.044, de 18 de agosto de 1982).

No que tange à qualidade do ensino, pode-se afirmar que a referida reforma foi, portanto, ambígua. A persistência de um viés ideológico baseado no favorecimento dos interesses da elite político-econômica, particularmente no âmbito da reorganização da economia nacional centrada no incremento do capitalismo industrial como eixo norteador do desenvolvimento, resultou na dispersão de recursos e na falta de um planejamento consistente apto a redimensionar o papel da escola na formação integral das pessoas.

A fusão do ensino primário e ginásial, estabelecendo o 1º grau, resultou num encurtamento dos anos de estudo, passando de 10 para 8 anos. Além de não ser priorizada a educação no pré-escolar como fase preparatória para iniciar a escolarização, pois os Estados foram desobrigados de assegurar esse atendimento educacional na escola; além disso, a idade para a admissão na 1ª série foi fixada em 7 anos, ignorando-se as especificidades do desenvolvimento individual ao se fixar uma idade arbitrária como início da formação escolar.

A orientação pedagógica adotada não foi inovadora também, uma vez que a orientação escolanovista continuou a ser adotada, definindo a forma de organização curricular (Jacomeli, 2010).

Do ponto de vista da contribuição para a qualidade do ensino, a reforma de 1971 adotou novas formas de compreensão e abordagem da aprendizagem, particularmente as teorias do escolanovismo estruturadas em torno das pesquisas de Piaget e Bruner, entre outros. A orientação conferida ao ensino nesse sentido caracteriza-se como cientificista e tecnicista (Ghiraldelli, 2006).

Embora esse autor demonstre uma visão crítica sobre a adoção da Pedagogia Tecnicista, isso pode ser considerado uma contribuição nova à organização das atividades escolares, e até mesmo para a qualidade da educação, na medida em que houve a preocupação de vincular o ensino aos conhecimentos originados de estudos científicos sobre a aprendizagem da criança.

Do ponto de vista da teoria piagetiana, ao invés de dirigir o aprendizado

para atingir um determinado propósito, o professor deve estimular os processos mentais que a criança já possui desde os primeiros anos de vida, entendendo que ela constrói espontaneamente conceitos sobre o mundo alcançando naturalmente uma coerência interna (Carvalho, 1998).

Nesse entendimento, a metodologia de ensino precisa ser capaz de auxiliar o aluno a se perceber e a se posicionar como agente ativo na construção do seu conhecimento, cabendo ao professor atuar como facilitador desse processo, como assevera Schnetzler (2002).

Em síntese, pode-se afirmar que houve um avanço no que tange à proposta pedagógica no âmbito da reforma educacional de 1971, ainda que a abordagem piagetiana e de outras correntes escolanovistas não tenha se inserido de forma ampla e efetiva no cotidiano de grande parte das escolas do país.

Apesar disso, essa reforma pouco avançou no tratamento das questões relacionadas à qualidade do ensino como um todo, uma vez que o foco se limitou à oferta de vagas nas escolas, ou seja, orientou-se por um critério quantitativo manifesto nos programas de construção de escolas em todo o país. Nos termos de Evangelista et al. (2004), a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971:

—privilegiou os elementos quantitativos da implementação do ensino obrigatório, negligenciando os aspectos fundamentais para a implementação desta modalidade de maneira qualitativa. Um dos fatos que comprovam esta afirmativa reside na diminuição substancial de recursos federais destinados à educação, fator característico do período ditatorial militar, em que o orçamento era menor do que 3% dos orçamentos da União (p. 54).

A redemocratização do país, nos anos 80, reforçou os debates sobre a necessidade de uma mudança significativa nos rumos da educação nacional, culminando com uma nova reforma consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases de 1996.

#### 1.4.4 Reformas no período da Redemocratização

A nova LDB estabeleceu dois níveis de ensino: o básico, composto pela educação infantil, fundamental e média, e o superior. Com relação ao propósito da educação infantil, o objetivo é promover o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, considerando as múltiplas necessidades nos planos físico, psicológico, intelectual e social, devendo complementar a formação familiar e social (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

A ideia de complementaridade inerente à educação infantil como ação realizada fora da família pode ser compreendida a partir do cenário atual, marcado por novos arranjos familiares e mudanças no processo de socialização das crianças que levam à transferência das responsabilidades parentais para a escola (Haddad, 2002), o que influenciou a legislação educacional no sentido de atribuir ao Estado a responsabilidade pelo cuidado e pela formação complementar da criança fora do espaço familiar.

É importante destacar que a referida LDB inovou ao possibilitar o emprego de novas metodologias, técnicas ou instrumentos pedagógicos, considerando a possibilidade de diferentes maneiras de ensinar, não necessariamente dissociadas do aprendizado que se pretende alcançar na escola.

Nesse sentido, a referida LDB, no título V – —Dos Sistemas de Ensino, no artigo 20, dispôs que: —Na organização do ensino primário e médio, a lei federal ou estadual atenderá [...] ao estímulo de experiências pedagógicas com o fim de aperfeiçoar os processos educativos (Lei nº 9.394, 1996).

O aperfeiçoamento de que fala a referida norma está em consonância com a busca de outras possibilidades de estímulo e promoção do aprendizado significativo, e aqui se enquadra a educação voltada para situações e conteúdos não sistemáticos, mas com capacidade de aportarem novos elementos cognitivos essenciais ao educando.

Não se trata de abandonar os métodos tradicionais da escolarização formal, mas de integrar a eles outras formas de abordagem complementando e ampliando a capacidade do processo formativo, em consonância com o propósito de oferecer um vasto campo de conhecimentos para a melhoria do aprendizado, a partir do próprio sujeito que aprende.

Partindo dessas considerações, pode-se citar Brandão (2002), para quem a dimensão pedagógica envolve diferentes possibilidades de encontro entre os

sujeitos, o que deve ocorrer de modo que o educando seja capaz de reconhecer ou ter consciência das suas experiências, pois somente assim poderá ser um agente produtor de conhecimento. Ser consciente daquilo que presencia ou vivência é condição para que possa atribuir um significado e, por conseguinte, refletir de modo a estabelecer um nível de cognição sobre essa realidade.

A importância dessas considerações está em revelar que os espaços educativos se apresentam como um conjunto agregado de processos, ainda que diferenciados e de certo modo autônomos, mas sempre possíveis de serem integrados para viabilizar a construção de um processo educacional mais dinâmico e com maior potencial de desenvolvimento de experiências e conhecimentos essenciais ao educando.

A complementaridade não deve ocorrer apenas na interação dinâmica entre professor e aluno, mas no que tange às contribuições das experiências que cada um tem e pode aportar para a sala de aula. Nesse sentido, o educador não está isolado do mundo, não tem apenas sua formação como base para o trabalho no processo ensino-aprendizagem.

Nesse sentido, a LDB de 1996 contribuiu para a busca da qualidade da educação ao conferir maior possibilidade de flexibilização das atividades pedagógicas. O inusitado, o não-planejado, é sempre o diferencial que tornará a educação uma possibilidade para novos aprendizados, constituindo uma oportunidade de reforçar e mobilizar recursos essenciais ao aprendizado, envolvendo a criatividade e a motivação intrínseca do aluno (Gohn, 2006).

Mesmo não tendo se consolidado em uma abordagem presente em todas as escolas, foi importante a evolução alcançada na compreensão da dimensão do trabalho pedagógico e sua correlação com o aprendizado efetivo, baseada no entendimento de que a educação pode e deve estar baseada em novas metodologias e recursos didáticos.

Nessa perspectiva, a qualidade da educação pode ser melhorada se o fazer pedagógico estiver alinhado com o indivíduo que aprende, não no sentido de direcionar e determinar o processo ensino-aprendizagem segundo padrões e esquemas rígidos, mas de reconhecer que o discente tem um potencial para desenvolver conhecimentos segundo a sua perspectiva, as suas experiências e modos próprios de se relacionar com o objeto do conhecimento, de perceber e interpretar o real do seu ponto de vista e idiosincrasia.

Apesar disso, existem entraves a serem superados quando se analisa

criticamente a implementação das diretrizes e bases da educação nacional definidas pela Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Um dos aspectos críticos, diz respeito à separação de conteúdos por disciplina. Gallo (1999) considera que a divisão curricular em disciplinas cria áreas estanques em termos de conteúdos não relacionados. Assim, mesmo que a metodologia busque a participação do aluno na construção de conhecimentos e a integração das suas experiências e saberes subjetivos, persiste uma educação diretiva, baseada no propósito de assegurar a assimilação de conteúdos.

O que se observa nas escolas ainda é que o saber-pelo-saber tem moldado a educação formal, apesar das propostas inovadoras introduzidas após a referida LDB através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996), os quais propõem um trabalho com temas diversos: ética, convívio social, meio ambiente, saúde, orientação sexual, pluralidade cultural, trabalho e consumo, que devem se integrar ao conteúdo das disciplinas tradicionais do currículo, sem constituírem disciplinas autônomas.

A dificuldade de mudar essa situação está em como concretizar a proposta da transversalidade no plano imediato das atividades pedagógicas. Mais do que opção ou alternativa à disposição dos educadores, é uma exigência de um trabalho pedagógico a ser desenvolvido em novas bases, e para isso os professores devem estar preparados.

A LDB de 1996, no artigo 66, ao tratar das bases da formação do professor do Ensino Superior, em nível de pós-graduação, priorizou os programas de mestrado e doutorado (Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

A referida norma previu ainda que as instituições de Ensino Superior devem garantir um piso salarial, progressão funcional, período para estudos, bem como condições adequadas de trabalho, tratando, portanto, de condições essenciais em termos de garantia para a qualidade de vida e do trabalho desses profissionais.

Por outro lado, convém ressaltar que as exigências de formação e preparo dos professores fixados pela referida LDB, como em outras reformas anteriores, manteve uma relação direta com as propostas e orientações político- econômicas subjacentes e imbricadas com as políticas governamentais para a educação.

Para compreender o direcionamento conferido à reforma, é necessário levar em conta os cenários e as requisições que se apresentavam para os trabalhadores em geral, incluindo os professores enquanto categoria inserida divisão social do trabalho capitalista.

A principal relação que se pode fazer nesse caso é entre o modelo político-econômico neoliberal implantado no Brasil nos anos 90 e as suas inflexões sobre a educação, vinculada a um processo de mudanças que objetivou integrar as pessoas às exigências de novos modelos de produção e trabalho (Rota, 2013).

Como consequência, as políticas educacionais no Brasil tomaram um novo rumo. Na Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ficou explícito o propósito da formação escolar visando o desenvolvimento da capacidade de resposta dos indivíduos a essas requisições do espaço laboral (Ramos, 2006).

Consoante o artigo 22 da LDB de 1996, a educação escolar, nos diversos níveis de ensino, deve oferecer aos discentes conhecimentos e habilidades para o exercício da cidadania e a inserção no mundo do trabalho.

Essa reforma, portanto, continuou a seguir a orientação das políticas educacionais anteriores, conferindo à escola a função essencial de preparar alunos para as requisições do mundo laboral, ampliadas pelas mudanças estruturais na economia brasileira na década de 90, envolvendo uma crescente modernização tecnológica, a abertura do mercado e o aumento da competitividade. Para esse propósito, as propostas pedagógicas passaram a enfatizar a formação científica e as várias dimensões do desenvolvimento e aprendizado dos alunos, como forma de acompanhar e responder às mudanças no ambiente de produção e trabalho (Kuenzer, 2000).

Isso se refletiu também na prática pedagógica, pois se intensificou a exigência para a adaptação do fazer docente a esses novos propósitos da educação, no sentido de preparar as pessoas para o ingresso mercado de trabalho e o atendimento às demandas dos novos modelos tecnológicos e técnicos no que tange ao desenvolvimento de aptidões e competências diversas, bem como a aquisição de variados e mais complexos saberes. Para atender a essas exigências de aprendizado, passou-se a enfatizar a formação continuada dos professores (Zaragoza, 1999).

Mas apesar da LDB de 1996 prever o aprimoramento das capacidades docentes, o que se constata na prática é que esse propósito ainda não tem sido alcançado de forma efetiva, embora a questão tenha sido objeto de ampla discussão nas últimas décadas. Por conseguinte, quando se fala na busca da melhoria da qualidade de ensino, também é necessário considerar o desafio de melhorar a formação docente.

Como observa Silva (2002), as licenciaturas priorizam conhecimentos

específicos da disciplina, ao invés de trabalhar as questões mais complexas e diversificadas relativas ao desenvolvimento do aluno em sua integralidade como alvo do processo educacional. Também não contemplam aspectos indissociáveis da atividade pedagógica (e essenciais à qualidade do ensino), como planejamento, avaliação e currículo.

Essas questões precisam ser analisadas e discutidas para se chegar a um consenso amplo sobre como efetivamente assegurar a qualidade educacional, que aliás foi objeto de especial interesse no âmbito das normas que definiram a reforma implantada pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996, seguindo o que já havia sido explicitado no texto da Constituição de 1988.

A Magna Carta tratou da qualidade educacional, inserindo-a como parte do direito de todos à educação, sendo reconhecida entre os princípios da educação nacional fixados no artigo 206, inciso VII (Constituição do Brasil, 1988).

A elaboração da reforma educacional na década de 90 seguiu essa orientação constitucional, na forma da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que nos artigos 3º e 4º tratam da qualidade. O artigo 3 dispõe: [...] O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IX - Garantia de Padrão de Qualidade (Lei nº 9.394, 1996)II, enquanto o artigo 4º determina:

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] IX ▸ padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino ▸ aprendizagem (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Há uma lacuna evidente no artigo 3º, pois deixou em aberto a compreensão do que seria o padrão de qualidade e, por extensão, como poderia ser alcançado. Por sua vez, o artigo 4º deixou explícitas as condições para a oferta de ensino, dispondo sobre a necessidade de atendimento de padrões mínimos e índices quantitativos, embora também não tenha identificado quais seriam tais indicadores.

Em outro dispositivo, a LDB/96, no artigo 7º, dispõe sobre a avaliação de qualidade pelo Poder Público, que é o responsável pela autorização de funcionamento e também pela avaliação da qualidade do ensino ofertada pela rede privada (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

No artigo 9º do mesmo dispositivo legal, é atribuída à União a responsabilidade de gerir o processo de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior em todo o país, atuando em conjunto com os sistemas estaduais de ensino para definir prioridades e a forma de melhoria da qualidade do ensino (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Neste caso, concebe-se a qualidade de ensino como responsabilidade mútua dos vários atores envolvidos, desde o Poder Público federal até as instituições de ensino que integram as redes estaduais, porém a União assume um papel central na definição das políticas educacionais a despeito da participação dos entes federativos. Nesse cenário, Cury (1998) identifica a centralização administrativa e pedagógica dos processos avaliativos, que definem as políticas e ações em nível estadual.

Do ponto de vista da qualidade do ensino, é discutível essa centralização excessiva, na medida em que existem disparidades regionais e também entre os estados da federação. Trabalhar a qualidade do ensino nesse sentido exige uma certa flexibilização das bases de gestão e planejamento para melhor adaptação e foco nos problemas e questões específicas que não podem ser submetidos a uma visão generalista da qualidade da educação.

Por fim, no artigo 47 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, foi estabelecido que as instituições de ensino superior devem oferecer, durante o período noturno, cursos de graduação com o mesmo padrão de qualidade do diurno, sendo a oferta noturna obrigatória nas escolas públicas, para isso devendo ser assegurados recursos orçamentários (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

A preocupação com o acesso ao ensino no período noturno é pertinente em uma sociedade na qual as pessoas, jovens ou adultos, têm menos tempo disponível para o estudo, particularmente em razão de atividades laborais ou afazeres diurnos. O ritmo de vida na contemporaneidade exige maior atenção à garantia da escolarização durante a noite. Mas, de certa forma, isso também reflete a orientação da reforma em estabelecer um modelo de ensino apto a formar pessoas para o mercado de trabalho.

Ao enfatizar aspectos de gestão e da atividade pedagógica, a LDB/96 parece ter focado a qualidade do ponto de vista tecnicista e de planejamento, deixando de dar atenção a outro elemento crucial da qualidade do ensino, que é a infraestrutura física.

Efetivamente, a qualidade da educação passa, necessariamente, pela articulação entre as suas várias dimensões, pois seu alcance pressupõe a integralidade do atendimento às condições ou necessidades em diferentes planos: gerencial, pedagógico e das bases de organização e ação (infraestrutura) envolvendo aspectos como equipamentos, condições físicas da escola (conservação) e outros insumos tão importantes como os professores, livros didáticos ou alimentação dos alunos.

No plano específico das dimensões da qualidade, um estudo da Unesco (2019) sobre a infraestrutura nas escolas brasileiras, considerou os seguintes aspectos: área onde se localiza a escola (zona urbana, rural, região do país); atendimento (etapas e modalidades de ensino); condições da escola (qualidade da edificação e dos espaços escolares, incluindo acessibilidade a serviços públicos, instalações, conservação e conforto do prédio); condições para o ensino e o aprendizado (espaços pedagógicos, equipamentos); condições para a equidade do ensino (acessibilidade e o ambiente de aprendizado para pessoas com deficiência).

Um levantamento realizado pelo movimento Todos pela Educação em 2016, com base no Censo Escolar de 2015, constatou que somente 4,5% das escolas brasileiras tinham infraestrutura completa como exige a Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional da Educação). No ensino fundamental (1º ao 9º ano), apenas 4,8% das escolas possuíam todos os itens, enquanto no ensino médio somente 22,6% dos estabelecimentos de ensino atendiam aos requisitos de infraestrutura (energia elétrica; água tratada; esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos; espaços para a prática esportiva e para acesso a bens culturais e artísticos; equipamentos e laboratórios de ciências; acessibilidade às pessoas com deficiência). O laboratório de ciências estava presente em somente 8,6% das escolas públicas de ensino fundamental e 43,9% de ensino médio, enquanto apenas 31% das escolas públicas tinha uma quadra esportiva (Tokarnia, 2016).

Relatório de 2017 sobre a infraestrutura nas escolas públicas de ensino fundamental do Brasil (Unesco, 2019), utilizando dados do Censo da Educação Básica e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2013, 2015 e

2017, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontaram melhorias na infraestrutura das escolas do ensino fundamental em todo o país, porém ainda existe uma defasagem significativa entre o previsto na lei e o que efetivamente se encontra nos estabelecimentos de ensino público como um todo, desconsiderando especificidades de cada escola que podem dificultar a oferta de infraestrutura (como espaço para quadra de esportes).

A localização e o tamanho da escola também influenciam os resultados, observando-se que a infraestrutura é melhor nas escolas urbanas comparativamente às situadas no espaço rural, e as escolas com maior número de alunos também apresentaram indicadores melhores em infraestrutura, o que pode ser vinculado à diferença de prioridades nas dotações orçamentárias de estados e municípios a cada estabelecimento escolar, sendo o tamanho da escola e o número de alunos critérios que definem a eletividade da aplicação de recursos.

Os dados do levantamento da Unesco (2019) mostraram que escolas com condições muito precárias são sobretudo municipais, pequenas (até 50 alunos), e que oferecem apenas o ensino fundamental ou a educação infantil, localizando-se predominantemente na zona rural e na região Norte.

A análise dos dados relativos a 2017, constatou também uma involução nos espaços pedagógicos (como existência de laboratórios) comparativamente aos anos de 2013 e 2015, enquanto no geral melhoraram os indicadores relativos a instalações do prédio, ambiente prazeroso e acessibilidade. Por outro lado, verificou-se que valores mais altos dos indicadores de infraestrutura correspondem a estabelecimentos de ensino com melhores resultados do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o que corrobora pesquisas como a realizada por Alves e Franco (2008) relacionando o desempenho do aluno com as condições da infraestrutura da escola.

A LDB/1996 pode ser considerada uma base importante para os avanços atuais, na medida em que deu importância ao financiamento da educação, sendo este o ponto de partida para atender às necessidades de construção e manutenção da infraestrutura escolar, tratando do tema nos artigos 70 a 75 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Consoante o artigo 70:

Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

[...]

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III– uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

Importante salientar que a referida lei de diretrizes e bases da educação deixou margem para interpretação dúbia do artigo 70, uma vez que fala em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino das instituições educacionais, porém não especifica se seriam somente as escolas públicas, o que dá margem para possíveis interpretações no intuito de financiar escolas privadas, e isso obviamente implica em reduzir investimentos nas escolas públicas, em prejuízo da busca da melhoria da qualidade do ensino.

A previsão, no artigo 74, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, da fixação, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base no cálculo do custo mínimo por aluno, foi uma medida importante inserida na LDB/1996 no que tange à busca da melhoria da qualidade do ensino, uma vez que significou a obrigatoriedade de uma cobertura financeira mínima (custo por aluno), essencial para determinar as bases de financiamento do ensino segundo as necessidades de cada escola.

Apesar disso, a leitura da LDB/1996 como um todo não permite identificar com precisão em que consistiria o ensino de qualidade que afirma ser um propósito central da reforma, o que na prática possibilita diferentes interpretações e leituras divergentes que podem dificultar a dinâmica de aplicação dos recursos obrigatórios em educação.

Outro ponto a ser destacado, é que a forma como a avaliação foi tratada pela LDB, definiu um parâmetro nitidamente tecnicista, dentro das orientações do neoliberalismo em vigor na época, que propugnavam a busca de resultados e a consequente avaliação de desempenho baseada nesse critério para toda a Administração Pública. Nesses termos, Santos (2018, p. 220) considera que a reforma implantada pela LDB/1996 vinculou a qualidade da educação a

—parâmetros e indicadores que surgem no âmbito das normas gerais da Administração Pública (como, por exemplo as fórmulas para o cálculo da capacidade de atendimento educacional do governo a que são repassados os recursos da União relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino). Deste modo, ao longo dos vinte anos de promulgação da LDB assistimos ao aprofundamento de uma visão de qualidade que coloca em oposição a autonomia dos sistemas de ensino e padrões únicos de aferição de desempenho (e que são apresentados como sinônimos de indicadores de qualidade, diga-se de passagem) (p.220).

Para esse autor, a forma como foi tratada a qualidade do ensino pela referida LDB caracteriza-se como uma subordinação a critérios não exclusivamente educacionais, pautados nas políticas governamentais fixadas para a Administração Pública como um todo, o que na prática estabeleceu formas de controle e ingerência da União em contrariedade ao que dispõe a própria LDB ao propor uma maior autonomia no planejamento e gestão das atividades educacionais.

Como pondera Santos (2018, p. 221),

devido a sua estrutura matricial no que tange ao ordenamento jurídico-político brasileiro, a LDB ensejou a construção de uma estrutura

subjacente de padronização de indicadores, métodos e técnicas de aferição de desempenho escolar (nas dimensões da Avaliação da Aprendizagem e da Avaliação Institucional) com tendência de uniformidade e que possui em seus elementos constitutivos a ênfase na mensuração dos já referidos indicadores em detrimento de processos

—compreensivos de avaliação processual, os quais, por suas características qualitativas possuem um refinamento capaz de (por exemplo) realizar ponderações dos scores com base no contexto social, cultural e econômico das populações avaliadas, o que viria a relativizar a medida de padrão único [...] (p.221).

Em síntese, a qualidade da educação, nos termos que foi concebida pela LDB, ainda não é aquela que precisa ser devidamente considerada no âmbito mais amplo das situações e condições vivenciadas cotidianamente por educadores e alunos nas escolas de todo o país. É preciso superar o viés tecnicista e reducionista que emerge dessa norma, a despeito de suas propostas de mudanças, e para isso, considera Santos (2018, p. 221) mudar o foco, hoje centrado na ideia da qualidade como

sinônimo de medidas educacionais e não de compreensão dos processos educacionais, de modo que é necessário questionar por quanto tempo ainda teremos um desprezo por métodos avaliativos processuais, inclusivos e calcados no princípio da equidade e que viriam justamente a tornar mais ampla e plural a qualidade educacional na medida em que a centralidade assumida pela dimensão avaliativa se reveste de um caráter mais dinâmico e completo.

Paralelamente às mudanças implantadas pela LDB de 1996, o debate sobre os rumos da educação nacional prosseguiu tanto no plano da análise da referida norma e seus efeitos concretos, como no âmbito de outras alterações substanciais no modelo de ensino brasileiro, o que resultou na reforma do ensino médio de 2017.

Por fim, encerramos o capítulo com a Reforma do Ensino Médio- Decreto-Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Esta reforma, implantada por meio de instrumento legal de competência exclusiva do Presidente da República, tem sido objeto de críticas que podem ser vinculadas à qualidade do ensino, na medida em que são vistas como uma fragilização das bases do ensino e em certo ponto uma mercantilização do mesmo.

A organização do currículo passou a se caracterizar pela flexibilização dos conteúdos, distribuídos em áreas (itinerários formativos): linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências de natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; formação técnica e profissional.

Observa-se que foi definida uma área específica, envolvendo a preparação para o mercado de trabalho, o que significa que continuam sendo reproduzidos modelos educacionais anteriores, particularmente o adotado pelo regime militar com a reforma de 1971, embora em um novo contexto, onde despontam questões como globalização, novas bases produtivas e maior complexidade das tarefas no âmbito da presença intensiva de tecnologias avançadas nos vários ramos e atividades.

As escolas não são obrigadas a oferecer todos os itinerários, mas ao menos um deles deve fazer parte do plano curricular. A complementaridade da formação foi prevista no artigo 8º, Decreto- Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, com a possibilidade de parcerias público- privadas e financiamento de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

A atenção às escolas integrais pode ser destacada como um ponto positivo, no contexto da qualidade da educação, uma vez que esse modelo de ensino oportuniza maior envolvimento do aluno com a escola e a criação de uma dinâmica nova para a vida escolar favorável ao incremento de estratégias

motivacionais e de maior atenção às suas demandas do ponto de vista da integração dos discentes ao espaço escolar em um tempo maior do que aquele tradicionalmente estabelecido.

Por outro lado, existem óbices apontados por Cunha e Resende (2017, p. 41), considerando que

o aumento da carga horária escolar não se relaciona, diretamente, com a melhoria na qualidade da educação. Esse aumento pode suprir carências da sociedade capitalista; por exemplo, muitas famílias precisam da escola para ter um local onde deixar seus filhos, pois os pais têm que trabalhar para sobreviver. Outro aspecto é que a escola (em tempo integral) é vista como uma ocupação para os jovens, principalmente para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade social. Dessa forma, ao considerar os exemplos citados, reforça-se o fato dessa política secundarizar a escola, visto que ela passa a exercer funções além do que a compete, instaurando-se uma contradição na sociedade (p. 41).

Por outro lado, isso pressupõe, também, políticas efetivas e continuadas, com um efetivo imbricamento dos entes federativos no que se refere aos investimentos para manter e oferecer as condições adequadas de acesso, infraestrutura e de apoio aos professores para atuar nesse tipo de ambiente de aprendizagem diferenciado.

A questão crucial é o viés político-ideológico na perspectiva dos críticos da reforma, a qual na prática continua a reproduzir uma visão elitista da educação, concebendo o ensino médio do ponto de vista funcionalista ou utilitarista, ou seja, da função da escola como reprodutora das bases de organização social, no caso capitalistas, servindo como espaço de preparação de mão de obra e atendimento ao mercado. Nada houve de inovação nesse sentido.

Analisando a motivação apresentada para a reforma por parte do governo federal, Cunha e Resende (2017, p. 39) identificam a preocupação com as

alterações futuras no quadro demográfico brasileiro com relação ao número de jovens e a necessidade de formar um quadro de trabalhadores para o mercado futuro, dissociando-se assim dos objetivos que deveriam efetivamente nortear a reforma, ou seja, o problema da qualidade do ensino médio:

O alicerce do Decreto- Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 não se baseia na alteração da qualidade do ensino médio proposto atualmente, mas sim em uma causalidade para aquecer o desenvolvimento econômico do país no futuro e atender às demandas do capital, sem um estudo aprofundado e analítico sobre os processos de ensino-aprendizagem dos estudantes.

Do ponto de vista da qualidade do ensino, algumas mudanças podem ser analisadas mais detalhadamente. Embora a reforma afirme ter como objetivo a formação integral do aluno, esse é um discurso antigo presente na reforma de 1971, e igualmente não alinhado com as bases efetivas das mudanças implantadas pelo Decreto- Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, pois o mesmo se caracteriza como impositivo e orientado por uma visão reducionista da educação enquanto formação do indivíduo, uma vez que na prática direciona o currículo escolar ao vinculá-lo ao que determina a Base Curricular Nacional Comum, estabelecendo os fundamentos da avaliação e as metodologias que visam, essencialmente, como a própria norma afirma, mensurar o domínio dos princípios científicos e tecnológicos que embasam o modelo produtivo moderno, apesar de também afirmar a autonomia das escolas para definir conteúdos e técnicas avaliativas (Decreto- Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017).

Comentando sobre a questão, Cunha e Resende (2017, p. 45) afirmam que evidencia-se mais uma contradição: um currículo que tenciona uma formação integral do aluno, fundada em fatores socioemocionais e humanísticos, porém, financiado por empresas privadas que exigem que a escola ofereça uma formação técnica e profissional, pautando-se nos

pressupostos da competitividade, da empregabilidade – na lógica do capital.

Além disso, a referida norma também estabeleceu que os alunos somente poderão cursar mais de um itinerário formativo se houver disponibilidade de vagas (Decreto- Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017), ou seja, fixou uma condicionalidade, atingindo o princípio constitucional do acesso irrestrito à educação, pois na prática, ao invés de assumir a responsabilidade de garantir a oferta ampla de ensino com essa disposição o Estado transferiu o problema para o aluno e transformando a sua formação um processo dependente e incompleto, uma vez que as escolas não estão obrigadas a oferecer todos os itinerários, podendo inclusive focar em apenas um.

A flexibilidade dos currículos, com base na escolha de itinerários, também apresenta um problema para a qualidade do ensino considerada no sentido da acessibilidade e equidade de condições de formação, como analisam Cunha e Resende (2017, p. 46): —essa proposta tende a segmentar as escolas, antevendo escolas com muitos recursos e o oferecimento de um currículo abrangente e outras, escassas de recursos com um currículo limitado às exíguas condições da instituição de ensino.¶

Essa segregação será reproduzida no ensino superior, pois aqueles alunos que terão a possibilidade de estudar numa escola que oferece vários itinerários terão uma formação mais abrangente e, portanto, mais oportunidades de ingressarem na universidade, continuando as disparidades relativas à formação universitária em termos de abrangência populacional que é uma marca histórica da educação e das diferenças na qualidade da oferta de ensino.

## **CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

O entendimento que a instância pública por si só é complexa, dinâmica e multifacetada, permite que a sua trajetória no campo da avaliação, por agora, possa ser construída dentro de sua própria prática, visto sua anterioridade à revolução industrial. Isto se considerarmos que apesar do seu estabelecimento nas últimas décadas do século XX, a avaliação do processo educativo sempre existiu (Worthen e Sanders, 1991). Se tomarmos em conta apenas o Brasil, a avaliação está presente desde o período colonial, relacionada à medição do aprendizado e, por conseguinte, a castigos e premiações de acordo com o aproveitamento escolar (Luckesi, 2011).

Não sendo a sistematização do campo, muito menos a análise profunda de suas nuances o principal objetivo deste trabalho. Cabe, a partir de agora, discutir os principais conceitos, paradigmas, abordagens, pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação, para posterior justificativa de alinhamento de propósitos, base do debate teórico e também da sustentação metodológica empregada neste trabalho.

### **2.1 Conceitos e objetivos**

Estabelecido sistematicamente na pós-segunda guerra, a avaliação é um campo do conhecimento respectivamente novo e abrangente. Recém-chegado ao mundo acadêmico é uma área, segundo especialistas, em construção conceitual (Novaes, 2000). Abundante em abordagens e modelos, sua definição repousa em diferentes posicionamentos teóricos.

Voltas questionado enquanto ciência por adeptos da investigação positivista, defensores de uma ciência livre e, portanto, isenta de valores, que tratam a avaliação apenas como parte da aplicação metodológica. Por outro lado, constantemente asseverada como área do conhecimento por aqueles que negam a indissociabilidade entre a subjetividade do sujeito e o objeto de estudo, creditando como papel da ciência a apreensão crítica da realidade para intervenção na esfera social.

A despeito da controvérsia, o corpo teórico de sua conceptualização devota-se ao enquadramento da ciência. Para Fernandes (2007) a avaliação, apesar de entendida como um processo, é uma prática social e política. Assim como nas demais ciências, quando desenvolvida de maneira formal, busca a imparcialidade e o equilíbrio para manutenção de sua credibilidade. Mantendo encadeamento lógico, o autor em sua tese, calçado nos pensamentos de Guba e Lincoln, House e Howe, Scriven e Stake, segue atestando que a avaliação é uma disciplina que pode ser comparada com a lógica e a estatística. Para isso, assenta-se no conceito de transdisciplinaridade, explorado por Striver, para assim justificar que a avaliação é uma transdisciplina e como tal, contribui e serve como base de sustentação e instrumentalização para outras disciplinas. Sendo do mesmo modo, portadora de um núcleo duro de matérias, compostas por suas teorias, metodologias, conceitos e lógicas próprias (Fernandes, 2007).

Uniformemente, para Øvretveit (1998) a avaliação não está limitada a instrumentalizar e servir de base metodológica para outras áreas do conhecimento científico, pois abrange em sua própria teoria desde os aspectos avaliativos, aos conhecimentos necessários que alicerçam a prática. Consoante, Parreira e Silva (2015) afirmam que a subjetividade resultante da combinação entre informação e poder avaliativo alimenta as objeções à validação científica. As objeções conduziram Scriven (2007) a descrever a avaliação como um processo sistemático e objetivo, logo demandando especialização para o exercício da determinação do mérito, valor ou significado, característicos da ciência avaliativa. Sapiamente, transformando em questões as precauções de Scriven (2007, p.1) para com a lógica científica da avaliação (*—(i)how, if at all, professional evaluation is possible; (ii) its nature and its location in the organization of knowledge, and (iii) the logical structure of its inferences*), Parreira e Silva (2015, p.375) afirmam que a avaliação se situa dentro do campo do conhecimento científico ao enquadrar-se nos critérios instrumentais observáveis e experimentais da doutrina:

- as inferências são avaliáveis por critérios definidos e controlados;
- as explicações são comparadas no seu alcance e precisão com as explicações alternativas;

- os procedimentos são avaliados por comparação com as prescrições de procedimento aceitas pela comunidade científica;
- o nível das concepções e explicações é avaliado por comparação com o nível do discurso científico próprio da área disciplinar.

Quanto ao mais, a avaliação tem sido definida enquanto processo de determinação ou atribuição de valor (Mokate, 2014). Meios de mensurar o valor dos resultados obtidos da ação empreendida em cumprimento de critérios e quadros de referenciais aceitáveis (Garcia 2009). Com a identificação e o reconhecimento da qualidade, baseado em evidências que permitam comparação (Fernandes, 2007). Até mesmo, como impulsionadora de outras práticas disciplinares, orientando a ação e fornecendo informação, como diz respeito, por exemplo, à disciplina de Gestão de Recursos Humanos e as disciplinas ligadas ao processo de tomada de decisão (Thoenig, 2000; Lucena, 1992), no qual o campo das políticas públicas têm utilizado uma pluralidade de modelos e abordagens para análise de programas.

Quando direcionado para o campo das políticas públicas, a conceptualização da avaliação aduz a superação da discussão acerca do seu pertencimento ao mundo da ciência, realçando o papel da intervenção. Mas também se faz consenso, a necessidade da sua consolidação teórica e metodológica, por assim dizer epistemológica, para emancipação disciplinar (Novaes, 2000; Scriven, 1991). Em vista desse entendimento, a avaliação de políticas públicas, segundo guia do IPEA (2018) é vista como a execução de um processo sistemático, integrado e institucionalizado, verificando a eficiência dos recursos empregados para a intervenção estatal. Brumer e Matos (2019) reiteram que de forma abrangente, a avaliação é a ação de emitir julgamento crítico, mas se tratando de políticas públicas, predomina a perspectiva da avaliação de resultados ou efeitos de políticas e programas para exame das intervenções, isto por meio de diversos aspectos e metodologias empregadas.

Tomando as principais definições, têm se no campo da avaliação em políticas públicas a atenção destinada ao papel da capacitação, seja para os

*policy makers*, seja para os demais envolvidos no processo. Ordinariamente enfatizando-se a importância do desenvolvimento da gestão para intervenções mais assertivas nas políticas ou programas públicos. Assim sendo, Vedung (2010) reconhece que a conceptualização da avaliação é nebulosa e deve ser definida em termos retrospectivos de intervenção do setor público, organização, conteúdo, implementação, processo e resultados de políticas públicas. Do mesmo modo, Guba e Lincoln (2011) caracterizam a avaliação como um processo hermenêutico-dialético, portanto de aprendizado mútuo dos agentes envolvidos no processo, potencializando suas ações na esfera política.

A preocupação com as políticas e programas educacionais levou Stufflebeam (1996) a afirmar que o propósito da avaliação reside não no ato de provar, mas em melhorar algo. Bezzi (2003) posiciona a avaliação no âmbito da pesquisa social aplicada, integrada nas fases de programação, planejamento e intervenção, porém destaca que seu objetivo deve ser a redução da complexidade para benefício do processo de decisão. Para Weiss (1998), o processo político é envolto de ambigüidades e incertezas, sendo papel da avaliação, reduzir as incertezas que permeiam a tomada de decisão.

Em síntese, finalizamos este percurso conceitual com Serapioni (2016, p. 2), que ao analisar a literatura internacional, expôs três elementos consensuais para a definição de avaliação de políticas e programas sociais e educacionais: i) a avaliação enquanto formuladora de juízo de valor ou mérito para intervenção social; —ii) a avaliação enquanto um sistema no qual a rigorosidade dos procedimentos suportem o julgamento do mérito e o valor das ações; iii) e a avaliação enquanto ferramenta indispensável para a tomada de decisões para o planejamento e a gestão.

## **2.2 Paradigmas e Abordagens de Avaliação em Políticas Públicas**

Anterior ao estabelecimento do *Policy Cycle*, precursor modelo de investigação de políticas públicas desenvolvido em 1950, a avaliação nesse campo ficou teoricamente restrita à última fase do seu ciclo de análise<sup>95</sup>. Estando incubida de medir o nível de alcance dos objetivos propostos e seus impactos (Paes-Sousa & Hellmann, 2013). A começar daí, o aumento do grau de complexidade das

---

<sup>95</sup> São fases do *Policy Cycle*; elaboração de agenda política, formulação da política, tomada de decisão, implementação da política e avaliação da política.

relações entre o corpo social e o ente estatal exigiu a formulação de novas abordagens que dessem conta de apreender o complexo desenvolvimento do processo das políticas públicas. Nessa altura, o papel da avaliação também passa a deixar de estar restrita teoricamente à mensuração finalística das atividades governamentais. Do seu desenvolvimento teórico emergiu uma pluralidade de abordagens e modelos<sup>96</sup> classificatórios, variando entre propósitos, definições de critérios, normas, procedimentos metodológicos de recolha de informação, tratamento e uso de dados, síntese avaliativa, papel dos envolvidos, ideologias, momento da avaliação, entre outros aspectos que são sobrepostos durante a escolha do objeto de análise (Serapioni, 2016)

Perante diversas perspectivas e elementos que devem ser considerados no processo, a organização do campo teórico da avaliação não constitui uma tarefa simples. Não obstante, o primeiro imbróglio se faz na pré-distinção do uso dos conceitos de paradigma e abordagem. Termos empregados comumente em literatura na tentativa de construção de modalidades classificatórias que englobe os diversos elementos envolvidos. Se assim pudermos dizer, pontos de partida para compreensão do universo da avaliação.

A praxe da utilização do termo paradigma ganha vinculação ao campo da avaliação, com a publicação de *Fourth Generation*, quando os autores Guba e Lincoln (1989) recorrem a teoria do conhecimento científico<sup>97</sup> para demarcar quatro importantes períodos da avaliação, ou como o próprio título sugere, as quatro gerações de avaliação. A primeira, calcada na mensuração de variáveis, conferindo ao avaliador o papel técnico da construção e manuseio de instrumentos. A segunda, orientada também a descrição do processo. Cumulativa às demais gerações, na terceira fase o avaliador assume o papel do julgamento. A quarta geração, proposta de quebra paradigmática dos autores, está focada na descentralização do poder do avaliador. Priorizando o processo de negociação é considerada uma avaliação responsiva.

---

<sup>96</sup> Muitos são as causas e motivos que justificam o desenvolvimento de inúmeras abordagens e modelos para compreensão do processo político, dentre os mais importantes destacam-se; i) a crise fiscal que assolou o mundo capitalista na década de 1970 questionando a eficácia das ações de intervenção do estado; ii) desgaste do poder de legitimação do Estado, iii) aumento da participação cidadã e consecutiva exigência por melhores serviços, transparência e prestação de contas, iv) redefinição mix público-privado e v) medição dos impactos redistributivos dos recursos do Estado (Serapioni, 2016; Trevisan e Bellen, 2008).

<sup>97</sup> Disciplina filosófica autônoma que estuda de forma crítica as bases e pressupostos do conhecimento científico, questionando os princípios materiais e cognitivos que fundamenta a relação entre investigador e objeto. Seus principais precursores são John Locke, Leibnitz e Immanuel Kant (Hessen, 1964)

O termo paradigma, na obra, é utilizado pelos autores para demonstrar como o campo da avaliação, nas suas três primeiras gerações, desenvolveu-se em torno de um conjunto de valores e técnicas procedentes do hegemônico paradigma filosófico científico positivista. Paradigma que, segundo Guba e Lincoln (1989), apesar das significativas contribuições para o progresso da área, limitava as três primeiras gerações ao poder dos gestores e as mensurações quantitativas. Estas, cujos dados gerais não podiam ser aplicados a casos particulares, portanto desconsiderando as singularidades do contexto. Do mesmo modo, não abarcando o pluralismo de valores de todos envolvidos, excluindo ainda, a dimensão do descobrimento, pela primazia dedicada à metodologia normativa (de hipóteses objetivas) em detrimento da reflexão criativa dos investigadores, potencial solução para alternativas interpretações da realidade.

Propondo um novo paradigma, o construtivista/naturalista, para suprir as deficiências analíticas da filosofia positivista que moldaram as primeiras práticas geracionais, Guba e Lincoln (1989) desenvolvem o que classificam como quarta geração de avaliação. Uma abordagem focada na interação, participação e negociação de todos os envolvidos no processo de elaboração, implementação e resultados da avaliação. O paradigma construtivista nega a realidade objetiva, considerando a complexidade das relações que a compõem. Por conseguinte, importamos das palavras dos próprios autores que definem —*os paradigmas como sistemas básicos de crenças baseados em suposições ontológicos, epistemológicos e metodológicos* (Guba & Lincoln, 1994, p.107). Esse sistema básico, portanto, define como o indivíduo/investigador através das suas lentes paradigmáticas se relaciona, interpreta, analisa e avalia a natureza do mundo ao seu redor.

No que diz respeito à abordagem, do mesmo modo que no paradigma, vem a ser usada como um divisor teórico e metodológico, entretanto, atuando sobre a categorização das diferentes maneiras de conceber e atuar sobre a avaliação (Perla, 2016). As abordagens mais conhecidas são organizadas em conteúdo de cronologia. Recorrentemente citado, Stufflebeam, da mesma forma que Guba e Lincoln, são autores que propõem reflexão evolutiva ao termo abordagem. Agrupando teorias e práticas sobre o ângulo dos avaliadores em períodos demarcados. Sua análise histórica é fundamentada no trabalho de Ralph W. Tyler, referenciado como o pai da avaliação educacional.

O primeiro período, chamado de pré tyleriano, inclui o desenvolvimento da

avaliação anterior a 1930. É iniciado pela aplicação de exames orais, testes impressos e coleta de dados até o final do século XIX. Depois pela utilização de testes de larga escala para averiguação da eficácia da educação para um aprendizado mais eficiente. Este último alicerçado no conceito de padronização *tayloriana* (Stufflebeam & Coryn, 2014). Na altura, a avaliação apresentava-se desvinculada de um projeto mais amplo, estando associada à medição do ensino/aprendizagem por meio de testes de psicometria<sup>98</sup>. Seu enfoque está na quantificação dos rendimentos dos alunos (Dias Sobrinho, 2003). Segundo Vianna (1995), nesse período Horace Mann em 1845 confere natureza formal ao campo, iniciando a prática de coleta de dados para subsídio da tomada de decisão das políticas públicas educacionais nos Estados Unidos.

O uso político de dados servia para comparar escolas e responsabilizar suas respectivas direções, contrárias a castigos físicos. Segundo o mesmo autor, a primeira avaliação ocorreu entre 1887 e 1888. Antecipando-se às pesquisas experimentais, Joseph Rice relaciona o tempo dedicado aos exercícios no processo de alfabetização, contribuindo para a mudança nas posturas didáticas dos professores (Vianna, 1995). Para Lacerda e Sepel (2019) outro exemplo do período, são as pesquisas de Bobbitt em 1918, que centrada nos déficits dos alunos frente ao currículo, enxergava na avaliação o meio de comprovar esses déficits.

No segundo período, caracterizado como era tyleriana que abrange as décadas de 1930 e 1940, Tyler introduz o conceito de avaliação educacional, no qual acentua que a avaliação deve medir os objetivos educacionais em termos comportamentais (Stufflebeam & Coryn, 2014). Não rejeitando, contrapõe-se a concepção de que a avaliação se resume apenas a aplicação de testes escritos. Atribuindo papel central, filia à avaliação aos objetivos educacionais previamente formulados no planejamento curricular, comparando o que foi proposto e alcançado em termos de aproveitamento comportamental dos alunos (Kliebard, 2011). Seu modelo considerado behaviorista é precursor na sistematização da avaliação educacional (Rodrigues, 2017), desse modo, reforçando premissas da ciência positivista de quantificação, neutralidade e racionalidade, (Saviani, 2005). Considerado como segunda geração de avaliação, no mesmo período do desenvolvimento tecnológico e, por conseguinte da gestão científica, estandardiza

---

<sup>98</sup> Ramo da psicologia que ao estudar as respostas dadas pelos sujeitos a uma série de tarefas, propõe o desenvolvimento de técnicas de medição de processos mentais, vinculando a psicologia à ciências exatas. (Ver Pasquali (2009)

a elaboração de instrumentos e sistemas para aplicação de testes padronizados. Isto sob a justificativa de maior exatidão na avaliação dos rendimentos discentes no processo de ensino e aprendizagem. A utilização de *survey* para medição da eficiência das escolas e professores através de critérios, como taxa de evasão e aprovação, figura como o retrato do período (Madaus et al., 1983).

O terceiro período, datado entre 1946 e 1957, é chamado por Stufflebeam de era da inocência ou da apatia social. É marcado pela ampliação dos sistemas educacionais e pela diversificação dos serviços dessas instituições no pós-guerra. O desenvolvimento de ferramentas e estratégias abarcou desde testes experimentais, a procedimentos estatísticos. Estes, não correlacionados à melhoria dos serviços educacionais, fizeram do período o menos significativo, claro que evidentemente do ponto de vista da contribuição para o campo. Com isso, o debate sobre avaliação manteve-se sobre a consolidação das concepções de Tyler (Stufflebeam & Coryn, 2014).

O quarto período, compreendido entre 1958 e 1972 é anunciado como a era do realismo (Stufflebeam & Coryn, 2014) ou era do desenvolvimento (Madaus & Stufflebeam, 2000). Após o lançamento do projeto Sputnik pelos soviéticos, o período é iniciado com as críticas ao sistema de educação americana, por diante, as práticas avaliativas vigentes, orientada por objetivos. As práticas de avaliação tyleriana foram mantidas para definição e mensuração dos objetivos, mas passaram a ser acompanhadas por testes padronizados a nível nacional e experimentos controlados para o desenvolvimento curricular e monitoração do progresso educacional (Stufflebeam & Coryn, 2014).

A implementação de modelos de avaliação de custo/benefício nas escolas, colocando em xeque a eficiência e eficácia da avaliação por objetivos, contribuiu para identificação de novas demandas e o reconhecimento das funções diagnósticas da avaliação para a tomada de decisão, consolidando-a como política pública. A atenção destinada agora também ao processo passa a apreciar as instituições, professores, metodologias, conteúdos e estratégias de ensino e aprendizagem, contando com o juízo de valor por parte dos avaliadores (Silva & Gomes, 2018).

O quinto período, situado entre 1973 e 2002 é considerado a era do profissionalismo (Stufflebeam & Coryn, 2014). Até então, o campo era fragmentado, a prática da avaliação se dava por meio de testes educacionais e psicológicos, restritos muitas vezes a métodos experimentais, pouco precisos e enviesados pela

política, estando ainda, conduzido por não profissionais (Guba, 1966). A profissionalização do campo floresce a partir da década de 1970, ganhando corpo e robustez com a criação de disciplina específica e cursos de pós-graduação, ofertados em universidades de renome.

A criação de organizações profissionais, de comitês de normas internacionais, manuais e periódicos ao longo dos demais anos, também contribuíram para a profissionalização do campo, aprimorando o método de certificação que Scriven (1991) denominou como meta-avaliação (Stufflebeam & Coryn, 2014). Um processo de avaliação da própria avaliação, uma maneira de assegurar se o conjunto de procedimentos e critérios estão, de fato, sendo respeitados para controle da efetividade, qualidade e o mais importante, a credibilidade e a responsabilidade social da prática<sup>99</sup> (Stufflebeam, 2001).

O último período é nomeado como a era global e da expansão da multidisciplinaridade, estabelecido a partir de 2005. O surgimento de sociedades de avaliação pelo mundo, a criação em 2004 do *Journal of MultiDisciplinary Evaluation on-line* e principalmente o intercâmbio de avaliadores, adeptos de diferentes perspectivas, trabalhando juntos em projetos interdisciplinares e participando de convenções e reuniões, dão o tom do período. Os embates metodológicos que diminuíram no período anterior voltam a se acirrar em torno da preocupação com o recurso humano, destacando a controvérsia da aplicabilidade da avaliação qualitativa e quantitativa (Stufflebeam & Coryn, (2014).

Portanto, podemos pensar a abordagem da avaliação como uma forma de sistematizar diversas propostas de modelos de avaliação a partir de estruturas e objetivos, se não comuns, similares. Afortunadamente, dentro dessa proposta, Stame (2001) empenhando-se na adequação de um uso comum dos conceitos ao campo<sup>100</sup>, isto para redução da complexidade que o cerca, afirma que diferentemente do termo paradigma, utilizado no curso das revoluções científicas que se sobrepõe, o termo abordagem apresenta fronteiras menos rígidas. Utilizando-se similarmente do uso da cronologia, no entanto discordando das ideias evolutivas, especialmente de Stufflebeam, Guba e Lincoln, a autora combina e compara modelos de avaliação. Mas de antemão, esclarece que uma abordagem

---

<sup>99</sup> Stufflebeam (2001) divide a meta-avaliação em duas abordagens. A formativa, empregada na concepção e no desenrolar do processo, visa facilitar e subsidiar os avaliadores no processo de planejamento, condução, comunicação e interpretação. A abordagem somativa é realizada no final da avaliação. Os dados produzidos e obtidos ajudam na mensuração dos pontos fortes e fracos da avaliação.

<sup>100</sup> Stame em sua obra compara as tipologias de avaliação americana e italiana.

designa um conjunto de diferentes modelos, podendo ser empregada concomitantemente com outras abordagens, inclusive coexistindo de um período para outro.

Em substituição a expressão paradigma, Stame (2001) agrupa os modelos de avaliação de programas em três abordagens cronológicas; i) positivista-experimental (1960 à 1970), ii) pragmatista da qualidade (1970 à 1980) e iii) construtivista do processo social (a partir de 1980). A primeira abordagem nasce na busca da adequação do desenho da avaliação aos programas experimentais de combate dos problemas sociais nos Estados Unidos. A instrumentalização do processo está inserida dentro do paradigma positivista, logo o distanciamento do objeto de pesquisa é um pré-requisito do trabalho do avaliador. A metodologia experimental é apoiada em ensaios randomizados. O papel da avaliação está na comparação de um grupo que recebe a intervenção do programa (grupo experimental) em relação a um grupo equivalente que não recebe a intervenção do programa (grupo de controle).

Através da definição de variáveis e indicadores, compara-se os objetivos quantificáveis propostos aos objetivos alcançados. O programa é tratado como hipótese de mudança concernente à avaliação. O teste de sua eficácia para resolução de determinado problema tem posterior aplicação em situações semelhantes. Entretanto, na época, os principais procedimentos não se valiam fidedignamente dos testes randomizados. Tipificando o procedimento como quase-experimental devido à substituição do grupo de controle pela observação e comparação de grupos experimentais, apurando a situação pós-intervenção com a pré-intervenção (Stame, 2001).

Na abordagem pragmatista da qualidade, em contraposição a abordagem positivista, a avaliação de um programa tem por natureza a definição do valor como um padrão ao final do processo ou mérito conceitual estabelecidos pelos envolvidos ou avaliador do programa (Stame, 2001). O julgamento neutro deste último se dá exclusivamente com base no mérito ou valor intrínseco e no valor extrínseco<sup>101</sup> do programa. Estes valores são utilizados para estabelecimento de critérios e padrões de qualidade para mensuração do desempenho. Ao final, o programa é comparado a outros programas e ranqueado. Da ordenação emerge um julgamento final de

---

<sup>101</sup> Segundo Scriven (1991), a avaliação do programa deve ser desvinculada de objetivos. Por valor intrínseco compreende-se o julgamento de acordo com as características contextuais do programa. Por valor extrínseco o julgamento com base no atendimento das necessidades dos destinatários do programa dentro dos seus respectivos contextos.

valor, traduzido em um novo padrão a ser alcançado pelos programas subseqüentes ao primeiro (Scriven, 1991). Os modelos agrupados nessa abordagem são normalmente empregados na avaliação de desempenho institucional ou de serviços inspirados na gestão da qualidade total. Este último incorporado pela gestão pública procura responder — (...) às necessidades correntes e estáveis dos cidadãos (Stame, 2001, p.30).

A abordagem construtivista do processo social engloba modelos de avaliação alicerçados no envolvimento e responsabilização de usuários, beneficiários e avaliadores. Compete ao avaliador instruir os demais participantes a conduzir a avaliação do programa em que são participantes. Nesse tipo de avaliação são ressaltados o respeito à prática democrática e dialética na deliberação de um programa. Com a importância destinada à opinião e reivindicação dos sujeitos por meio de técnicas que fomentem a melhoria dos programas, tem-se o empoderamento do indivíduo. Com isso, a importância política e contextual ganha destaque dentro desse tipo de abordagem (Stame, 2001). Na literatura os modelos propostos por esta abordagem possuem como referência os trabalhos dos já citados Guba e Lincoln (1989), a —Avaliação de quarta geração, Patton (1997), a —Avaliação focada na utilização, Cronbach (1996), a —Avaliação como processo social e político, Stake (2007), a —Avaliação responsável e Fetterman (1994), a —Avaliação para o empoderamento (Serapioni, 2016).

Em termos de intervenção de políticas públicas, Vedung (2010) analisa como a avaliação foi acoplada às doutrinas da governança do serviço público. Em alternativa ao uso do termo abordagem, o investigador vale-se da criatividade e utiliza a metáfora —onda. Do mesmo modo que Stame, o autor parte do princípio que as práticas avaliativas são como camadas de sedimentos, não desaparecendo sem deixar vestígios em outras ondas. Como todas as ondas, as práticas avaliativas fazem parte de ondas maiores, representadas pelos espectros políticos da direita e da esquerda. À vista disso, algumas formas de avaliação são celebradas em determinados períodos, suplantando as práticas que se encontram desprestigiadas pelos limites impostos pelos problemas sociais emergentes. Desse modo, as diversas doutrinas de governança que influenciaram a prática avaliativa com vistas à intervenção são acopladas em quatro intervalos, identificados conforme; i) a onda impulsionada pela ciência, ii) a onda orientada pelo diálogo, iii) a onda neoliberal e iv) a onda da evidência (Vedung, 2010).

Na onda impulsionada pela ciência (1950 a 1960), a avaliação é influenciada em um primeiro momento pelos princípios da economia de mercado. Em um segundo momento (1965 a 1975) pelo planejamento central de ideologia da esquerda<sup>102</sup>. Da união dessas duas correntes, inspiradoras das avaliações contemporâneas, fez-se consenso que as políticas públicas deveriam reduzir a irracionalidade política, tornando-se mais científicas e, com isso, mais eficientes. O subsídio acadêmico fundamentou o conhecimento dos efeitos reais das intervenções. A interação entre a avaliação acadêmica e os decisores políticos foi moldada dentro do chamado modelo de engenharia de intervenção pública. Nesse modelo, as descobertas científicas das causas e efeitos, consideradas na agenda, eram seguidas por testes experimentais aleatórios, instrumentalizando a tomada de decisão (planejamento central) para posterior intervenções de larga escala. Esse tipo de racionalidade foi responsável por explorar métodos baseado no orçamento zero, planejamento plurianual, análise de custo-benefício, entre outros estudos futuros em detrimento da disputa pela alocação de recursos de curto prazo de grupos de interesse (Vedung, 2010).

A onda orientada pelo diálogo manifesta-se a partir da década de 1970 com o enfraquecimento na crença da avaliação experimental e na busca de uma avaliação de caráter mais pluralista. Longe do rigoroso método experimental, as preocupações de todos *stakeholders* (para além de políticos, gerência e pesquisadores acadêmicos) tornam-se pontos de partida das avaliações conduzidas por audiências, pois pelo diálogo. As avaliações buscam mensurar interesses em termos financeiros, de status, poder, valor e oportunidades. A racionalidade científica é substituída pela racionalidade comunicativa, a produção de fatos e verdades é colocada em segundo plano pela produção de consenso, aceitabilidade política e legitimidade democrática. A democracia representativa é aprofundada na década de 1990 pela democracia deliberativa (Vedung, 2010)<sup>103</sup>.

A avaliação na onda neoliberal está vinculada à abordagem administrativa organizacional do *New Public Management* a partir de 1978. O retorno a um modelo de avaliação imparcial surge no desejo de erradicar as assimetrias do sistema representativo, visto como espelho do ineficiente estado burocrático e hierárquico que deve dar lugar a um modelo de estado guiado pela eficiência de mercado.

---

<sup>102</sup> Segundo o autor, o principal contributo da ideologia de esquerda vem da administração de Mao Zedong na década de 50 na China.

<sup>103</sup> Ambos os conceitos serão discutidos no próximo capítulo.

Produtividade, eficiência, eficácia e atingimento de metas são palavras de ordem, colocadas em práticas por meio de três elementos; crença nas lideranças profissionais, expansão do controle indireto e gerenciamento por resultados. A privatização e terceirização do controle público, atribui papel central à avaliação para o monitoramento, acompanhamento, mensuração de resultados e *feedback* do ciclo de intervenção (avaliação *ex post e back end*). Também contribuiu para destacar autoridades bem-sucedidas, estabelecendo padrões de qualidade a outros mandatários (Vedung, 2010).

A partir de 1995, a onda da evidência marca o retorno da avaliação baseada na ciência. A utilização de testes randomizados experimentais e quase experimentais recobra a confiança na ciência em detrimento da opinião técnica profissional e política dos grupos de interesses. Está não tão nova abordagem ou como o próprio autor se refere, onda, repousa no argumento —*what matters is what works*ll (Vedung, 2010, p.273). As avaliações funcionam como lições sobre as consequências das intervenções nos resultados (meios-fins). As revisões sistemáticas classificam as evidências ou conhecimentos produzidos. A lógica prevalente nesse tipo de avaliação é a da produção de conhecimento seguro para intervenções mais assertivas (Vedung, 2010).

Fernandes (2010, p. 19), reconhecendo a necessidade de um debate mais profundo, adota o termo abordagem em oposição à modelo de avaliação, deduzindo ao longo de sistemáticos anos de estudo do campo, que as abordagens se apresentam muito mais como a apresentação de argumentos persuasivos de um conjunto de modelos, do que construções teóricas sólidas propriamente ditas. Na descrição do autor, a abordagem ou abordagens da avaliação acompanha a evolução das ciências sociais e educacionais. Baseadas na descrição das percepções dos diferentes intervenientes são definidos os critérios e padrões de qualidade, fundada na dicotomia do pensamento criterial ou participativo. O pensamento criterial de orientação objetiva é inspirado nos pressupostos da racionalidade técnica ou empírica racionalista. Nele, a atribuição da medida/valor se dá por meio da comparação entre as evidências e os critérios pré-definidos, supostamente independentes do avaliador. Considerado um processo subjetivo, o pensamento participativo é fundamentado nas experiências vividas dos interventores do processo, a qualidade (critérios e valores) é concebida como uma construção social (Fernandes, 2007).

É plausível interpretar que ao passo que o termo paradigma se associa aos

pressupostos científicos do positivismo e do construtivismo, o termo abordagem associa-se às teorias e metodologias semelhantes que emergiram dessas revoluções científicas. Todavia esta conclusão baseia-se na escolha de interpretação da expressão —abordagemll enquanto artifício para agrupar as principais ideias, princípios, ideologias, práticas e convicções congruentes que envolvem um campo tão diversificado para a aplicação nas políticas públicas. Escolha metodológica do presente trabalho. Importante mencionar que um campo tão plural abriga, quando acomodados sobre o mesmo propósito de significado, um número maior de —abordagensll. Estas que atendem, para além das metáforas —paradigmasll, —geraçõesll e "ondas", já exploradas no texto. Contemplando do mesmo modo denominações correspondentes a —modelos de avaliaçãoll, enfoques, entre outros (Guba & Lincoln, 1989; Dias Sobrinho, 2003; Stufflebeam & Shinkfield, 2007; De Ketele, 1993 ).

Por agora, seguiremos com a abordagem de Alkin (2013), utilizada na qualidade da metáfora —árvore da avaliaçãoll para explorar as principais teorias e metodologias da avaliação.

### **2.3 Teorias e Metodologias da Avaliação**

A diferença entre teoria e metodologia para o campo da avaliação, do mesmo modo que os termos paradigma e abordagem necessitam de sumária compreensão. Uma vez que sua delimitação também está sujeita a diversas interpretações condicionadas ao seu emprego.

Por definição, a teoria está conectada à abstração, à maneira de pensar, de compreender e interpretar os fenômenos à luz dos conceitos e categorias empregadas. Quanto à metodologia, a maneira concreta de agir, organizar e trabalhar informações sistematicamente. Contudo, nas ciências sociais essa fronteira não é nítida, posto que a abstração se faz presente nos dois termos (Barros, 2013).

No campo da avaliação, a teoria assume um caráter muito mais prescritivo, dificultando ainda mais a separação (Fernandes, 2010). No ponto de vista de Wenger (1998), o aprendizado é de natureza social e participativa, consoante isto, aprendizagem teórica e prática são partes intrincadas, não devendo o indivíduo ser separado do contexto no processo de instrução. Com base na afirmativa de Wenger e Fernandes (2010) presume que teoria e prática se diferenciam no âmbito das

tarefas reservadas a cada parte e não por meio da qualidade da experiência e conhecimento humano, merecendo ambas devidas reflexões. Com isso, significa dizer que a proposta de abordar as principais teorias e metodologias da avaliação para sucinta estruturação e breve enquadramento do campo pode, por vezes, não permitir clara distinção, embora o esforço aqui empregado busque o contrário.

Felizmente, o desenvolvimento da árvore da teoria da avaliação de Marvin Alkin oportuniza a tarefa. E isso, por analisar as principais concepções teóricas e metodológicas através do agrupamento dos principais investigadores do campo da avaliação. Conquanto, serão apresentados os principais nomes dentre os vários mencionados por Alkin (2013), nas quais as ideias influenciam os trabalhos de seus sucessores, subsidiam o presente trabalho e ainda fomentam as principais discussões científicas da área.

Por descrição, a árvore representa a avaliação de um programa. A investigação social, a prestação de contas e o controle representam as raízes da árvore. Derivado das raízes, no caule estão as avaliações guiadas pelos métodos de pesquisa. O ramo direito é o do valor, preocupado com o papel do avaliador, entre outros intervenientes do processo. O ramo da esquerda é focado no uso e no tratamento das informações para orientação do processo de tomada de decisão (Alkin, 2013).

No ramo da metodologia estão os principais autores adeptos da teoria orientada por objetivos. Na teoria orientada ou referenciada por objetivos, supõe-se como foco principal da avaliação a especificação de objetivos e a mensuração de resultados. A metodologia, por sua vez, está baseada no desenvolvimento descritivo, isto é, na taxonomia de objetivos, sejam estes comportamentais ou institucionais. Este tipo de avaliação procura validar hipóteses sobre o desempenho de um determinado programa. Estas hipóteses são levantadas e julgadas pela equipe do programa, sendo função dos avaliadores o desenvolvimento e a decisão do emprego do melhor conjunto de instrumentos e procedimentos para alcance dos resultados pretendidos dentre as hipóteses levantadas. Enxerga-se, portanto, na pesquisa e no desenho de um programa a gênese da avaliação (Alkin, 2013).

Dentre os principais autores citados da teoria orientada por objetivos destacamos o já anteriormente mencionado Ralph Tyler, Donald Campbell e Huey-Tsyh Chen.

A Ralph Tyler é conferido o desenvolvimento da classificação taxonômica de resultados e os importantes conceitos de avaliação formativa e orientada a

decisão (Alkin, 2013). Ambos os conceitos são operacionalizados pelo papel primordial da informação gerada pela avaliação. A avaliação formativa está ligada às informações extraídas do monitoramento do processo que permite o aperfeiçoamento do desenho avaliativo por parte dos avaliadores (Scriven, 1967). A avaliação orientada a decisão corresponde às informações apresentadas como produto final do processo que subsidiam os decisores (De Ketele, 1993; Stufflebeam, 2001). Dentro dessa perspectiva, quatro questões dinamizam seus princípios teóricos e metodologia, circunscritos à área educacional:

- 1) Quais objetivos a escola busca?
- 2) Quais experiências viabilizam a consecução dos objetivos?
- 3) Como organizar eficientemente essas experiências?
- 4) Como determinar a consecução dos objetivos? (Kliebard, 2011, p. 24).

Estas inquirições, somadas a recomendação de juízo racional de valor por parte dos responsáveis pelos programas curriculares<sup>104</sup> (Stufflebeam & Shinkfield, 1987), moldaram seu processo de avaliação no prosseguimento das seguintes etapas:

- 1) Formulação dos objetivos educacionais,
- 2) Classificação dos objetivos em classes principais,
- 3) Definição e apuração dos objetivos em termos comportamentais,
- 4) Identificação das situações que permitam evidenciar a mudança comportamental,
- 5) Seleção ou desenvolvimento de métodos para mensuração de evidências sobre cada objetivo elaborado,
- 6) Elaboração de meios para interpretar os desempenhos com os

---

<sup>104</sup> O conteúdo curricular é visto não apenas como um recurso didático, mas principalmente como um meio de realização das aspirações vocacionais para atendimento das expectativas sociais (Kliebard, 2011, p. 26).

objetivos comportamentais formulados (Worthen et al., 2004, p. 130).

Considerada a mais relevante, a etapa de formulação dos objetivos, deriva dos estudos sobre os alunos, da vida contemporânea e das sugestões dos especialistas sobre o conteúdo curricular. Os estudos sobre os alunos destinam-se a identificar as lacunas de deficiência por meio da comparação do status atual para com as normas aceitáveis. No estudo sobre a vida contemporânea cabe à escola a elaboração de objetivos<sup>105</sup> que adequem os alunos aos paradigmas sociais vigentes, juízos comportamentais necessários à vida em sociedade, convencionado como função formativa da escola (Kliebard, 2011).

Mencionado por Alkin (2013) com distinção como teórico da avaliação orientada por objetivos, Donald T. Campbell também é conhecido por seu pioneirismo junto a Julian C. Stanley no uso da experimentação na avaliação de políticas públicas, inclusive educacionais (Stufflebeam, 2001; Shadish et al., 1991). Os autores apóiam-se na avaliação baseada na lógica científica para suprimir as ameaças as inferências causais, contornando preconceitos nas pesquisas de campo das ciências sociais (Alkin, 2013).

Campbell e Stanley (1970, p.9) complementam o cumprimento do rigor metodológico científico salientando a importância da atenção a um conjunto de critérios de ameaças internos e externos a validação das avaliações experimentais. Rotulam os riscos internos:

E1) História: Eventos alheios a variável experimental que influenciam o resultado entre a primeira e segunda medida de intervenção do programa.

E2) Maturação: Mudanças provocadas pela passagem do tempo nos participantes não relacionadas ao tratamento.

E3) Testes: Compreendem os efeitos da exposição a um primeiro teste sobre os resultados do segundo teste.

E4) Instrumentos: Mudanças nas calibrações, marcadores e observadores podem alterar os resultados obtidos.

---

<sup>105</sup> Hierarquia de valores que emanam e são desejáveis pela sociedade. Passa pelo crivo psicológico e filosófico, fonte de extenso debate para determinação de objetivos. (Kliebard, 2011).

E5) Regressões estatísticas: Grupos selecionados com *score* extremos.

E6) Seleção: Viés causado pela seleção de participantes que não possuem características equivalentes para a comparação do grupo experimental com o grupo controlado.

E7) Mortalidade Experimental: Perda de participantes dos grupos de comparação.

E8) Interação seleção-maturação: Ligado a diferentes estágios de maturação dos participantes resultantes de falhas no processo de seleção.

Os fatores de ameaça vinculados à validade externa remetem a limitação de representatividade da pesquisa experimental, reportando a inviabilidade de sua generalização (Freitas et al. 2018, p.5). Segundo Campbell e Stanley (1970, p.10) compreendem os seguintes rótulos as ameaças externas:

E 9) Efeito reativo: A aplicação de um pré teste é capaz de causar oscilações na sensibilidade ou respostas dos participantes a variável experimental.

E10) Interação entre seleção e variável experimental: Reação dos participantes a pesquisa experimental, representa os vieses comportamentais dos participantes em relação à experimentação.

E11) Condições experimentais: Efeitos reativos do arranjo experimental que impedem a generalização dos efeitos da variável experimental a participantes expostos a mesma em ambiente não experimental.

E12) Tratamentos múltiplos: Ocorrência de interferência de múltiplos tratamentos, quando estes, são aplicados aos mesmos participantes, uma vez que seus efeitos tendem a não desaparecer.

O pressuposto que o conhecimento não é imperativamente linear é uma ideia que fundamenta a ciência paradigmática. Mas quanto às abordagens avaliativas, principalmente ordenadas acerca de teorias comuns, nos é permitido recorrer à velha máxima de que o conhecimento é cumulativo. À vista disso, delineia-se e ganha destaque dentro da teoria orientada por objetivos, organizada por Alkin (2013), a contribuição de Huey-Tsyhn Chen.

Chen e Rossi são responsáveis por sugerirem, se não uma solução, uma alternativa para contornar as ameaças internas e externas à validação experimental - a avaliação orientada pela teoria ou orientada pela teoria do programa (Alkin, 2013). Chen e Rossi (1987) não descartam o uso da randomização, entretanto defendem que a avaliação de um programa deve orientar-se por meio de um modelo ou teoria ao invés de apenas um design de pesquisa. House (2001) adianta que a teoria abordada não se refere às teorias das ciências sociais, mas a teoria referente ao programa e suas interações. Credita-se a modelagem fundada no conhecimento científico dirigida aos objetivos do programa que identifique às relações causais subjacentes, antes endereçadas a caixa preta ou ao erro estatístico que comprometem a validade do experimento (Chen & Rossi, 1987). Para os autores a modelagem contribui, acima de tudo, na validação e fortalecimento da conclusão estatística;

É óbvio as vantagens da especificação do modelo sobre experimentos realizados para validação da conclusão estatística. Ao incluir a variável estranha no modelo, se reduz a variação do erro; adequadamente, intervalos de confiança serão menores e os efeitos reais provavelmente serão detectados (Chen & Rossi 1987, p.99)<sup>106</sup>.

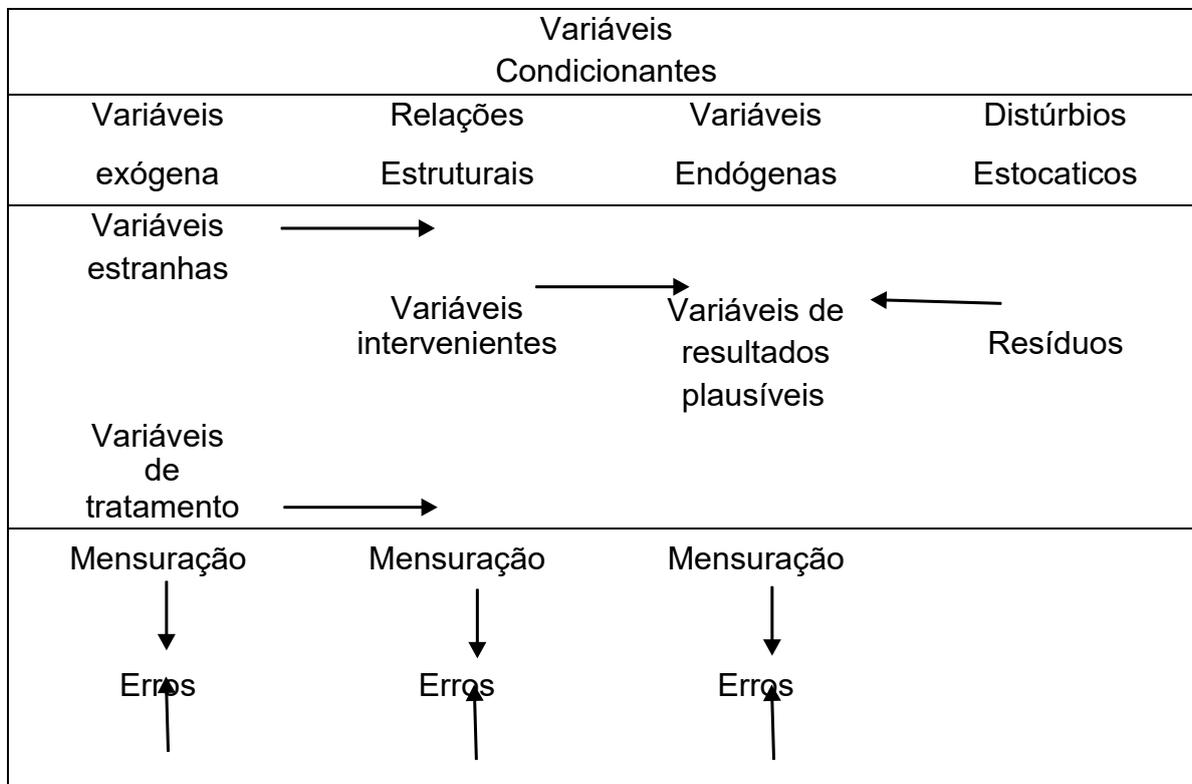
A validade da pesquisa experimental é discutida dentro de um modelo de estrutura geral. Busca-se, portanto, a especificação das relações estruturais entre as variáveis de tratamento, as variáveis estranhas ao processo (consideradas exógenas) e as variáveis endógenas, por assim dizer, a compreensão do processo causal subjacente que os vincula. Deve-se ainda, considerar que a dinâmica

---

<sup>106</sup> Tradução nossa

desses elementos transcorre sobre o domínio de outras variáveis, classificadas como variáveis condicionantes (Chen & Rossi, 1987, p. 97).

Tabela 3. Variáveis condicionantes



Fonte: Adaptado. Chen, H. T., & Rossi, P. H. (1987).

A expansão e consolidação conceitual e metodológica da teoria do programa vem com a publicação de —*The Conceptual Framework of the Theory-Driven Perspectivell* em 1989 e —*Theory-Driven Evaluationll* em 1990. Chen (1989) apresenta esquemas heurísticos para ajudar avaliadores e demais envolvidos do programa na seleção da avaliação orientada pela teoria para atendimento de programas específicos. Seis perspectivas de domínio de um programa são apresentadas, comportadas por duas subteórias; a teoria normativa e a teoria causal (Chen, 1989).

A teoria normativa está ligada ao designer, a estruturação do programa. A orientação teórica de como planejá-lo e implementá-lo, buscando responder quais objetivos devem ser perseguidos, formas de tratamento, procedimentos e implementação. Seu papel é fornecer informações úteis para as partes interessadas e consolidação do programa (Chen, 1989). Designam as perspectivas de domínio ao abrigo da teoria normativa:

- 1) Domínio de tratamento: lida com a conceitualização e o tratamento do programa e por isso, apresenta-se como elemento essencial da mudança pretendida pela intervenção.
- 2) Domínio do ambiente de implementação: Busca a compreensão do ambiente em que o tratamento está sendo inserido, facilitando o processo da implementação.
- 3) Domínio de resultado: Preocupa-se também com a descrição dos resultados não previstos que colocam em xeque os impactos do programa.

A teoria causal ou descritiva, destina-se a especificação das condições, consequências e processos de como o programa funciona, para assim, diagnosticar problemas das relações causais, ajudando em projetos de intervenção futuros (Chen, 1989). Situam-se nessa subteoria as perspectivas:

- 4) Domínio de impacto: corresponde a avaliação do impacto do tratamento sobre o resultado.
- 5) Domínio do mecanismo de intervenção: Análise de intervenção através da investigação entre os processos causais do tratamento implementado e os resultados pretendidos e inesperados.
- 6) Domínio de generalização: Ligado ao planejamento de como os resultados da avaliação podem ser utilizados em um sistema de pesquisa de intervenção futuro.

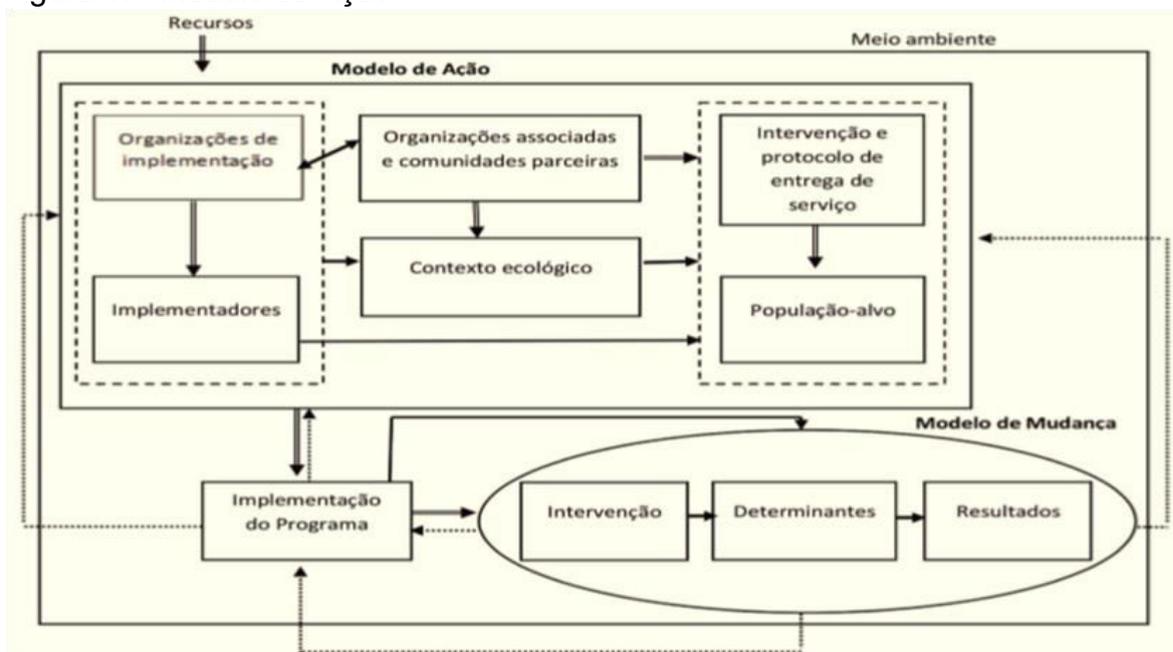
Fechando a ordenação sistêmica que envolve a teoria do programa, as perspectivas de domínio sujeitam-se ao exame de mais seis respectivas teorias, da mesma forma, divididas entre normativa e descritiva. Pertencentes a normativa seguem: i) a teoria do domínio de tratamento, incumbida de especificar a natureza do tratamento, ii) a teoria ambiental de implementação que especifica a natureza contextual no qual o programa será implementado, iii) a teoria do resultados, responsável por tipificar os resultados. Pertinente a teoria descritiva dispõem-se;

iv) a teoria do impacto, caracterizando a relação causal entre tratamento e resultado, v) a teoria do mecanismo interveniente, explicando como os processos subjacentes operam e por último, vi) a teoria da generalização, que ao especificar a generalidade dos resultados da avaliação, direciona- os aos tópicos levantados e as circunstâncias de interesse dos *stakeholders* (Chen, 1989).

Consolidada, a teoria do programa emerge de duas estruturas analíticas interligadas, o modelo de ação e o modelo de mudança (Coryn, et al., 2011). A primeira estrutura compreende a organização das atividades e dos fatores do contexto, isto para que as ações de implementação caminhem de encontro aos resultados pretendidos. A segunda estrutura analisa os efeitos da intervenção sobre os resultados previstos, questionando constantemente o desenho ou adequação do programa às mudanças esperadas (Chen, 2005).

A representação gráfica da teoria do programa arquiteta metodologicamente o influente e contemporâneo trabalho de Huey Tsyh-Chen, sendo ele adotado desde então por outros investigadores e profissionais do campo. Da mesma forma, servindo de modelo em proveito de derivadas representações metodológicas<sup>107</sup> (Coryn, 2011).

Figura 1: ° Modelo de Ação



Fonte: Chen (2005, p.17)

<sup>107</sup> A exemplo do modelo lógico, trabalhado em seção posterior.

Acompanhando as mudanças paradigmáticas no campo da avaliação, a teoria do programa tornou-a conceitualmente mais inclusiva com o trabalho Carol Weiss<sup>108</sup> (Stame, 2001). A suposição acerca de como um programa funciona, passou a engajar os participantes tanto para a construção, quanto para avaliação, aproximando a teoria do programa das abordagens participativas.

Continuando no mapeamento da árvore, no ramo do valor encontram-se agrupados os autores do campo da avaliação que direcionaram sua atenção ao papel do avaliador em conferir valor às descobertas da pesquisa investigativa. Para este ramo, o mais importante papel que a avaliação deve desempenhar é o de atribuir ou mensurar o devido valor dos dados e informações coletadas (Alkin, 2013). A centralidade no julgamento com base em uma ideia de valor implícito a ser descortinado e o papel do avaliador dentro desse processo fundamenta essa teoria avaliativa. Dentre os principais nomes escolhidos por Alkin (2013), destacamos as contribuições de Scriven, Stake e Guba e Lincoln.

De acordo com Scriven (2005) a avaliação é tanto um processo, quanto produto do processo de determinação de mérito, valor ou significado. Como processo é conduzido para promover melhorias e designar qualidade para fins de tomada de decisão e relatórios para prestação de contas. O juízo ou julgamento responsável pela determinação de valor descreve o conceito de avaliação sumativa. A importância do uso das informações fornecidas para melhorias do desenho e desempenho do processo delinea o conceito de avaliação sumativa. Ambos os conceitos desenvolvidos por Scriven no campo educacional curricular estenderam-se para avaliação de programas de outras naturezas.

O processo de avaliação de Scriven ocorre independentemente da fixação de objetivos pré-estabelecidos, como na teoria orientada por objetivos. A exclusão de referências de metas e objetivos é ponto de distinção e sintetiza a significativa contribuição de Scriven para o campo da avaliação. O foco na determinação de mérito, valor ou significado extraídos diretamente do programa, apresenta-se como distinta proposta para resolver os problemas gerados pela influência que o avaliador possa exercer sobre o programa e que o programa possa exercer sobre o trabalho do avaliador. O raio de ação e as decisões do avaliador limitadas ao universo do programa são reforçadas pela restrição do acesso à equipe responsável pelo programa. Isso para garantir que todos os esforços por parte do

---

<sup>108</sup> A autora afirma que a avaliação de um programa é afetado pelo contexto político, portanto é uma atividade política, e por isso deve ser conduzida de forma minuciosa e detalhada (Alkin, 2013).

avaliador concentrem-se na identificação dos reais objetivos do programa, chamados de objetivos colaterais (Scriven, 2005).

A avaliação livre de objetivos é um posicionamento filosófico, um ponto de vista teórico, não apresentando procedimentos operacionais estruturados. Como o próprio autor coloca, configura-se como —*modus operandi*ll. Baseado na crença e no profissionalismo do avaliador. Este —*modo operandi*ll incube o avaliador de identificar as relações causais entre o programa e seus efeitos através da elaboração de uma lista extensa de potenciais relações de causalidade. Isso em meio a uma cadeia de processos e eventos característicos da dinâmica do programa (Scriven, 2007). Segundo Alkin (2013, p.33), o —*modus operandi*ll é uma alternativa ao desenho experimental e quase-experimental.

O posicionamento filosófico de Scriven (2007) embora não apresente estrutura ergonômica, não é desprezado de uma lógica geral. Se assim pode-se deduzir, seu método é constituído de um conjunto extenso e integrado de padrões designado a avaliadores, um guia incorporado quatro fases:

- 1) Determinação de critérios de método.
- 2) Construção de padrões para comparação.
- 3) Medição de desempenho e comparação com os padrões.
- 4) Integração de dados segundo juízo de mérito ou valor.

Alkin (2013) coloca Scriven como o principal nome do ramo do valor. Presumivelmente isso se traduz em razão da ideia de valor figurar como o núcleo central do seu trabalho, definindo sua visão a respeito da avaliação. Logo, um segundo ponto importante a ser destacado dentro do seu conjunto de recomendações são as categorizações a respeito de valor. Valores esses que se deparam com os avaliadores e são a base de sustentação da avaliação, uma vez que diferentes valores suportam diferentes dados, legitimando diferentes conclusões (Scriven, 2007, p.10). São eles:

- a) Valor baseado nas preferências pessoais: Dependente da subjetividade, são menos importantes do ponto de vista profissional. Fato que não o torna menos objetivo na perspectiva avaliativa. Passível de teste,

o valor baseado nas preferências possui legalidade científica.

b) Valor de mercado: De caráter quantitativo é expresso em valor monetário

c) Valor real: Valor essencial, verdadeiro que compete ao avaliador buscar, descobrir e inferir dentro de sua estrutura avaliativa. Esse valor origina-se da averiguação de outros valores integrados.

d) Valor público: Integrado ao valor real, os valores públicos aceitáveis são aqueles que se busca para estabelecer o mérito, valor ou significado da avaliação de um programa. Compreendem os valores de caráter público os legais, culturais, éticos, científicos, profissionais, educacionais, entre outros.

e) Padrões e requisitos: Apresentam-se como nível de desempenho requerido dos valores públicos para fim de avaliação.

f) Valor contextual: São derivados e aplicados a conceitos específicos.

Portanto considera o desempenho condicionado a fatores específicos, dificultando sua generalização.

g) Valor ilustrativo e exemplar: Valor ou termos deduzidos a título de comparação.

Continuamos no ramo do valor com Robert Stake, segundo Alkin (2013,), difícil de categorizar, porque qualquer argumento sustentável, assim como sua respectiva influência sobre os demais teóricos de todos os ramos da árvore, poderia realocá-lo.

Stake destaca-se entre tantos autores por sua defesa e condução de estudos de casos e avaliação responsiva em meio a uma sociedade tecnocrática cada vez mais preocupada com o desempenho e a responsabilização (Tineke & Stake, 2001). Estudos de casos enquadrados pelo campo recebem a menção de avaliação naturalista, conceito que acompanha a abordagem construtivista. A avaliação naturalista também se apóia em estudos etnográficos e fenomenológicos, sendo essas metodologias utilizadas para a construção e valoração da realidade

com base na experiência e interação dos participantes da avaliação (Guba & Lincoln, 1989; House, 1983).

Extensamente explorada em seus escritos, a busca da legitimação, validação e generalização<sup>109</sup> do estudo de caso guiam suas orientações teórico-práticas. Para demarcar e coordenar um método que opta por um enfoque holístico e interpretativo da subjetividade dos sujeitos em detrimento da análise de algumas variáveis de controle, a teoria avaliativa de Stake dispõe do conceito de avaliação responsiva. Stake (1975) propõe o entendimento da avaliação responsiva como um instrumento que visa aumentar a utilidade do programa para todos os envolvidos em sacrifício dos instrumentos tradicionais preordenados, e por isso, é uma avaliação muito mais dependente da comunicação natural, da aproximação com o público, do que da comunicação formal. Ainda segundo o autor, nesse tipo de avaliação convém ao avaliador concentrar-se nos objetivos institucionais educacionais (incluindo os membros), identificando-os no decurso da avaliação. Agregando o estudo naturalista a avaliação responsiva resume-a a crença de; i) que o conhecimento é contextual, não permitindo que haja um único valor verdadeiro para algo, ii) que todos os envolvidos são partes integrantes da avaliação e iii) que o estudo de caso é o melhor método para representar e relatar as crenças e valores dos envolvidos do programa (House, 2001; Alkin 2013, p 38).

Para Stake (1975, p. 11) uma avaliação educacional será responsiva; 1) se estiver mais orientada para as atividades do que para os objetivos do programa, 2) se para obter informações responda aos interesses do público e 3) se relatar as diferentes perspectivas de valor dos envolvidos, assim como os sucessos e fracassos do programa. Para garantir o cumprimento de uma avaliação responsiva compete ao avaliador;

- 1) Desenvolver um plano de observações e negociações.
- 2) Selecionar um grupo de pessoas para auxílio na tarefa de observação do programa.
- 3) Com a cooperação do grupo de observadores, deve-se organizar as narrativas e demais dados.
- 4) Descobrir o que é de valor para seu público.

---

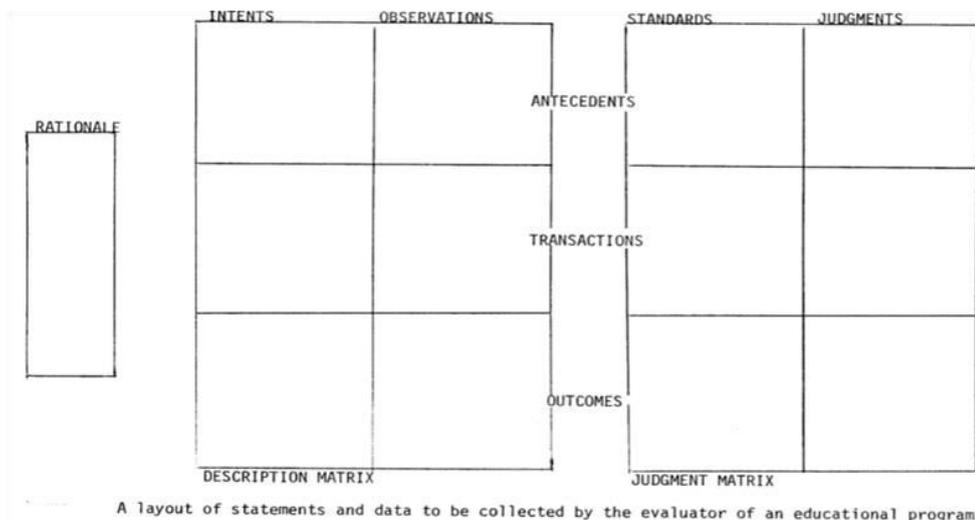
<sup>109</sup> Problemas epistemológicos sensíveis ao estudo de caso

- 5) Organizar as expressões de valores divergentes dos grupos.
- 6) Verificar a qualidade dos registros.
- 7) Confrontar o grupo de observação do programa com precisão ao seu retrato da avaliação.
- 8) Apresentar de forma acessível às figuras de autoridades e demais envolvidos as suas relevantes descobertas para confrontação, mantendo registro das ações e reações do público.
- 9) Caso seja acordado, preparar relatório.

A escolha de instrumentos de testes e recolha de dados ocorre durante a observação do programa em ação, quando é descoberto os objetivos de todos os participantes (Stake, 1975). Os elementos preordenados (objetivos pré estabelecidos do programa, hipóteses, currículo, etc...) não são tratados como base de plano para a avaliação responsiva, mas sim como componentes instrucionais (Stake, 1975, p 15). Como —organizadores avançados, ao invés de hipóteses, Stake (1975,), utiliza questões emergentes para subsídio das discussões com os envolvidos do programa, coleta de dados, entrevista e testes. Esse primeiro conjunto de estratégias corresponde a estrutura substancial da avaliação responsiva.

Admitindo diferentes ênfases nas categorias, como recurso estrutural do avaliador, Stake (1975) propõe como ferramenta de orientação um layout, dividido por duas matrizes, referentes à descrição de intenções, observações, padrões e declaração de julgamentos.

Figura 2: Matrizes de descrições de intenções, observações, padrões e declaração de julgamentos



Fonte: Stake (1975, p. 18)

Se a preocupação com a fonte de dados enquadra-se na estrutura substancial, a preocupação de como fazer a avaliação responsiva é retratada por Stake (1975,) dentro do que o autor chama de estrutura funcional. Identificando doze eventos, o autor apresenta um esquema no qual o *feedback* é contínuo e, embora seu layout assemelhe-se a um relógio, os eventos não seguem uma ordem, emergindo de acordo com as necessidades correntes situacionais.

Figura 3: Estrutura funcional



Fonte: Stake (1975, p.20)

Por fim, o avaliador dentro da perspectiva da avaliação responsiva deve assumir diferentes papéis de níveis de intervenção. Mantém-se uma posição passiva quanto ao registro de acontecimentos e identificação de valores. Torna-se mais participativo quando informações adicionais se fazem necessárias. E incorpora-se um papel ainda mais intervencionista ao estimular o envolvimento dos grupos de interesse ligados ao programa (Stake, 1975).

Os últimos autores selecionados do ramo do valor são Guba e Lincoln, como Tyler, anteriormente citados pela importantíssima contribuição ao campo, porém por causa da edificação do paradigma construtivista. Paradigma este, que dita a construção conceitual e metodológica dos autores, o que nesta circunstância aproxima pressupostos filosóficos de propostas conceituais e metodológicas, enevoando similarmente a fronteira entre paradigma, método e conceito.

Guba e Lincoln diferem de autores como Scriven e Eisner por empenharem-se em garantir os stakeholders como principais agentes na alocação de valor (Alkin 2013). Guba e Lincoln (1989) enxergam na reivindicação dos *stakeholders* a fonte para determinação das informações relevantes para o desenvolvimento institucional. Significa dizer que como para Stake (1975), Guba e Lincoln (1989) percebem no humano os mais adequados insumos e instrumentos para coleta de dados e apreciação de valor.

A avaliação responsiva de quarta geração, proposta pelos autores, esforça-se na acomodação de interesses de diferentes grupos por meio de um processo interativo, contrariamente aos parâmetros pré-definidos das avaliações das gerações tuteladas pelo paradigma científico positivista. Fundamentados no paradigma construtivista, os autores assumem que a realidade, bem assim a avaliação, é uma construção social dos diversos envolvidos engajados na sua estruturação, do mesmo modo, existem tantas realidades, quantos grupos existem para construí-las. O papel do avaliador passa a ser de intermediar os conflitos de julgamento valorativo e demandas dos diferentes grupos, extraíndo as perspectivas individuais para estruturar a avaliação (Guba & Lincoln, 1989).

Prontamente os objetivos que fundamentam a avaliação construtivista, e por conseguinte o papel de um avaliador mais ativo e provocador, desenrolam-se a contar do envolvimento de grupos; i) identificando suas diferentes percepções e demandas, ii) capacitando-os e desenvolvendo-os e iii) promovendo espaços que facilitem e estimulem negociações. É nesses espaços onde se espera emergir as

múltiplas realidades observadas das contraposições de ideias, crenças e opiniões que possibilitam a construção e reconstrução de uma avaliação que também tem por foco a mudança comportamental por meio do consenso, essa última, impulsionadora da mudança organizacional (Guba & Lincoln, 1989). São esses objetivos fundamentais concretizados por meio de um método interativo que configuram o conceito hermenêutico dialético (processo interpretativo, responsivo e interativo), idealizado pelos autores.

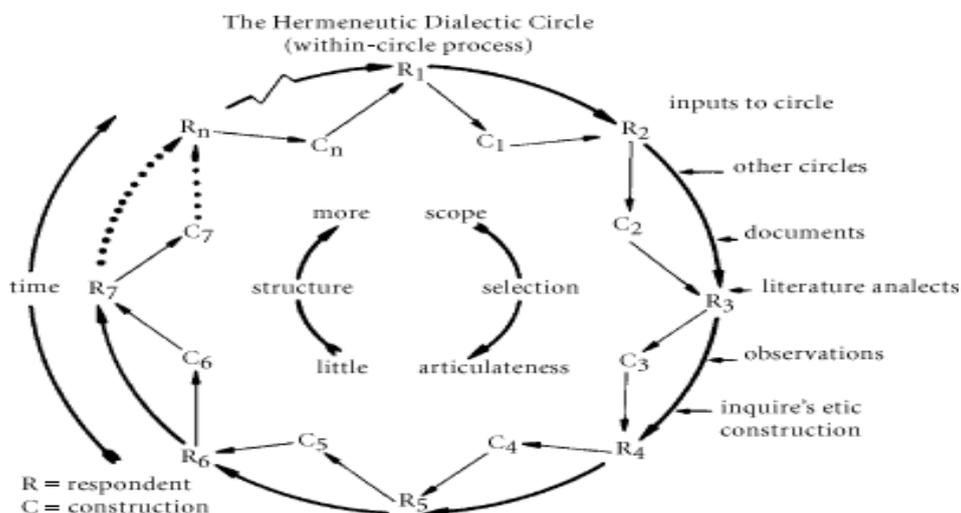
O método construtivista, primeiramente é precedido de um conjunto de cinco critérios a serem considerados para atestar sua investigação de cunho qualitativo (Guba & Lincoln, 1989, p.247):

- 1) Justiça: Ocorre quando a avaliação representa todos os pontos de vista dos envolvidos de forma justa.
- 2) Autenticidade ontológica: É determinada pelo nível de acréscimo de consciência da complexidade do ambiente social, em suma, reflete o respeito aos pontos de vistas alheios entre os participantes.
- 3) Autenticidade educativa: Representa o sucesso do desenvolvimento hermenêutico dialético, garantindo um ciclo de comunicação entre todos os participantes.
- 4) Autenticidade catalítica: Mensura as ações dos participantes em razão dos estímulos do processo de inquérito.
- 5) Autenticidade tática: Mede o nível de distribuição de poder entre os participantes.

Para o cumprimento dos critérios de autenticidade o avaliador necessita ser um observador persistente, da mesma forma um educador. Previamente, respeitando as regras dos grupos, deve disseminar suas descobertas, apoiar, empoderar e averiguar constantemente a participação, entre outros meios de busca de envolvimento das partes interessadas (Guba & Lincoln, 1989).

Reconhecida a práxis que legitima o processo construtivista, a avaliação de quarta geração é executada segundo Guba e Lincoln (1989), obedecendo o ciclo hermenêutico dialético:

Figura 4: Ciclo hermenêutico dialético:



Fonte: Guba e Lincoln (1989, p.152)

Seleciona-se o primeiro grupo a ser inquirido (R1) para a construção dos relatos individuais (C1), tendo em vista a posição estratégica frente ao objeto ou tema da avaliação. Relembrando que cabe ao avaliador a introdução de elementos provindos de observações e documentos para o enriquecimento do processo de construção. As construções do primeiro grupo (C1) categorizadas em reivindicações, preocupações, questões ou considerações, são a base do inquérito do segundo grupo de participantes (R2), que ao serem interpelados devem expor suas diferentes perspectivas referente ao tema da avaliação. Servindo as construções (C2) do segundo grupo de participantes (R2) como base para as contraposições do terceiro grupo (R3), segue-se esse procedimento até que os pontos de vista de todos os grupos sejam enredados. Encerrado o ciclo, pode-se inicializá-lo mudando a ordem dos grupos para que novas questões e informações surgidas da dinâmica do processo possam ser registradas. Trata-se, pois, de um processo de construção e interpretação de um determinado grupo por meio de um vai vem de sucessivas interpretações e re-interpretações com vistas ao alcance do consenso. (Allard, 1997; Furtado, 2001).

Por fim, chegamos ao último ramo da árvore, dedicado às avaliações concentradas no uso. O ponto de vista teórico dos autores dessa ramificação pressupõe subjacente a avaliação, a existência de —teorias que orientam a decisão—. Em outras palavras, as avaliações com foco no uso são encomendadas,

e por isso projetadas para o fornecimento de dados para subsídio de escolhas e julgamentos mais assertivos por parte dos *stakeholders* (Alkin, 2013). Dentre os autores citados por Alkin, destacamos os trabalhos de Daniel Stufflebeam, Michael Patton e David Fetterman.

Também anteriormente referenciado, Stufflebeam juntamente com o autor Lincoln Guba, desenvolveu o modelo CIPP em respostas às limitações do método experimental para avaliar projetos e programas emergentes com base em objetivos sociais. Modelo que desde a década de 1960 tem ampliado consideravelmente sua aplicabilidade<sup>110</sup>, abrangendo do setor educacional ao de desenvolvimento econômico, sendo inclusive dedicado ao uso de variados usuários (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Teoricamente para Stufflebeam a avaliação atende aos objetivos da investigação sistemática de constatação ou outorga de valor, todavia sua principal função concentra-se na melhoria de algo (Stufflebeam & Coryn, 2014). É com foco na operacionalidade do aprimoramento organizacional e da prática avaliativa que se desenvolve não somente o método dos autores, mas também os diferentes conceitos avaliativos, relacionados à descrição do acrônimo CIPP (contexto, input, processo e produto). Os conceitos são demarcados em termos gerais, operacionais, quanto ao uso formativo e sumativo e no método consoante ao uso da pesquisa instrumental (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Em termos gerais, o modelo CIPP é a avaliação contextual, do input, processo e produto de uma determinada entidade ou programa. Dito isto, o modelo esforça-se para identificar e corrigir erros durante a prática avaliativa, testando procedimentos novos ou alternativos, buscando manter o curso mais apropriado das diferentes etapas avaliativas para alcance de valores previamente acordados entre avaliador e demandante da avaliação (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Em termos operacionais a avaliação de contexto, input, processo e produto destina-se a adequação dos avaliadores, decisores e demais partes interessadas no programa. Ao avaliador, na avaliação do contexto, convém o levantamento das necessidades, problemas, oportunidades, ativos, dinâmicas e condições relevantes onde o programa ocorre. Aos decisores, a definição das prioridades e objetivos que atendam a demanda do público do programa. A superintendentes, o julgamento da condução do programa (por intermédio de indicadores apropriados) e ao público do

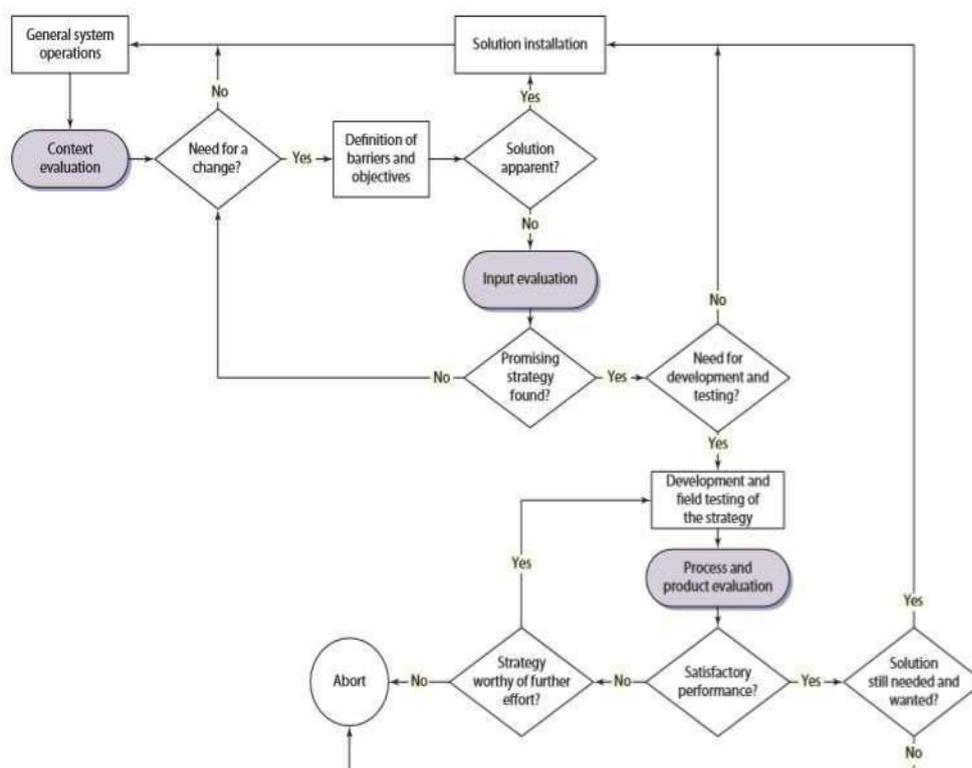
---

<sup>110</sup> Os autores disponibilizam uma lista detalhada da aplicabilidade do modelo nas plataformas [www.wmich.edu/evalctr/checklists](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists) e [www.jossedeybass.com/go/evalmodels](http://www.jossedeybass.com/go/evalmodels)

programa, o julgamento do alcance dos resultados em relação às suas demandas (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Na avaliação do input, cabe aos avaliadores a análise de abordagens alternativas para as escolhas dos decisores entre os mais promissores planos concorrentes, provisões de equipe, formas de financiamento e orçamentos<sup>111</sup>. Na avaliação de processo, comparando o executado com o pretendido, o avaliador fornece feedback do processo de implementação por meio de suas conclusões avaliativas e relatórios periódicos. Desses documentos são avaliados o progresso e os problemas de implementação por parte da equipe do programa, por conseguinte para correção do processo em circo para sua pontual entrega. Ao final da avaliação, a equipe, superintendes e demais stakeholders utilizam todas as informações geradas nos processos de implementação para julgamento do desempenho do produto. Na avaliação do produto, superintendes, financiadores e outras partes constituintes do programa, com base nos relatórios dos resultados pretendidos e não pretendidos avaliam se os resultados do programa justificam seus custos (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Figura 5: Fluxograma da avaliação CIPP.



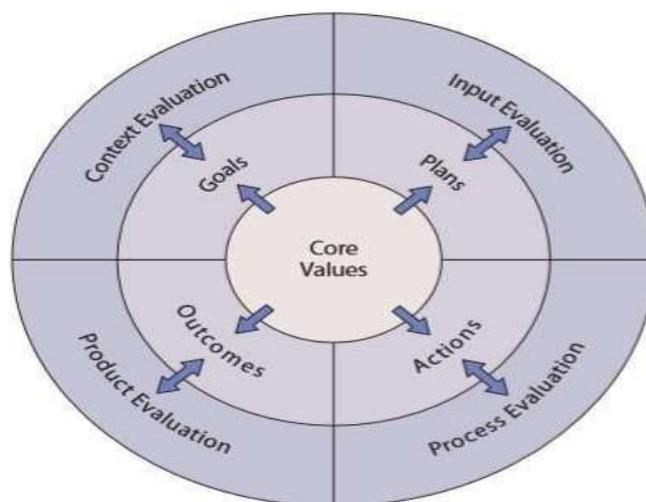
Fonte: Stufflebeam e Coryn (2014, p.333)

<sup>111</sup> Considera a viabilidade econômica em vista do alcance de metas

O caráter formativo e sumativo da avaliação CIPP revela-se no uso da informação para os stakeholders sobre cada tipo de avaliação. Atuando prospectivamente enquanto função formativa, orienta e guia escolhas estratégicas. Enquanto função sumativa atua retrospectivamente guiando o julgamento por meio da comparação das escolhas estratégicas em meio a planos alternativos (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Embora a avaliação orientada pelo modelo CIPP é constantemente representada primeiramente por seu escopo voltado ao processo, são os valores que dinamizam os componentes desse modelo cíclico. Identificados por avaliadores e demandantes da avaliação, os valores determinam os critérios nos quais as quatro avaliações convergirão, orientando também variadas técnicas de coleta e tratamento de dados e seus respectivos usos para cada tipo de avaliação.

Figura 6: Modelo CIPP



Key Components of the CIPP Evaluation Model and Associated Relationships with Programs

Fonte: Stufflebeam e Coryn (2014, p.318)

Stufflebeam opõe-se à ideia de que a avaliação deva ser conduzida apenas por avaliadores, afirmando que os demais grupos interessados contribuem para melhorar o desempenho do programa, projeto e afins (Stufflebeam & Coryn 2014). Mas esse envolvimento em parte da tomada de decisão, como já observado acima, é restrito ao curso instrumental pré-determinado de desenvolvimento do modelo, o que os exclui da deliberação de critérios de valor e sobrepõe a figura do avaliador. Esta circunstância é também reforçada pelo atributo objetivista da avaliação do

autor, epistemologicamente baseada em pressupostos éticos e morais universais, dessa maneira, acima de preceitos individuais (Stufflebeam & Coryn, 2014).

Se em Stufflebeam encontramos conceitos e teorias que gravitam em torno de um modelo, nosso próximo autor, Patton (2012), nos apresenta um conceito de avaliação que não advoga a favor de nenhum modelo, método, teoria ou uso específico. Por via contrária, a avaliação focada na utilização tem sua trajetória baseada na adequação contextual. É a partir da interação e colaboração entre avaliador e usuários principais, com foco no uso pretendido da avaliação, que é decidido e selecionado os meios para desenvolvê-la.

Uma avaliação focada na utilização pode incluir qualquer finalidade avaliativa (formativa, sumativa, de desenvolvimento), qualquer tipo de dados (quantitativo, qualitativo, misto), qualquer tipo de design (por exemplo, naturalista, experimental) e qualquer tipo de foco (processos, resultados, impactos, custos e custo-benefício, entre muitas possibilidades). A avaliação focada na utilização é um processo para tomar decisões sobre esses problemas em colaboração com um grupo identificado de usuários principais, focando nos usos pretendidos da avaliação (Patton, 2012, p.6).

Patton (2012) reconhece os diversos objetivos que tornam imprescindível a prática avaliativa, no entanto, distingue-se por não enxergar como um fim em si mesmo, mas como um processo em ação, nas quais as descobertas necessitam justificar sua utilidade para o mundo real. Sendo a principal preocupação da avaliação a experiência real e seu uso real, os valores que estruturarão a avaliação, expressarão a realidade se, e somente, forem identificados os usuários chaves. Usuários devidamente trabalhados para atuar ativamente com compromisso e responsabilidade diante das questões levantadas para identificação de valores reais que a avaliação procura encontrar.

Como se observa, o desenvolvimento de uma avaliação que represente as necessidades reais dos usuários requer mecanismos que contornam as resistências iniciais e as percepções seletivas dos participantes para gerar o

envolvimento necessário. Para (Patton, 2012) resistências às avaliações são manifestadas por meio de comportamentos e atitudes dos participantes. São geralmente expressadas pelo medo, entusiasmo, cinismo, descrença, frustração com avaliações anteriores, preocupação com o tempo e custos financeiros .

As resistências iniciais ou relutância à participação, primeira barreira que pode vir a representar, mesmo que caricaturalmente, estereótipo dos *stakeholders* é facilitada pela investigação e avaliação do contexto (Patton, 2012). O autor sugere ao avaliador a revisão de documentos que contribuam para o entendimento, histórico, político e cultural da organização e um workshop de apresentação que estabeleça normas, princípios e estímulos, isto para criar conscientização e comprometimento dos potenciais envolvidos. Nesse momento, entrevistas individuais e com grupos focais também ajudam na identificação de pessoas com interesses reais na avaliação e traz o primário entendimento de como a avaliação é percebida por todos e como deverá ser conduzida (Patton, 2012).

A barreira representada pela percepção seletiva dos participantes do programa se dá através da aplicação dos testes de realidade. A percepção seletiva deriva das evidências da área da psicologia que afirma que congenitamente tendemos a distorcer a realidade, procurando evidências que comprovem nossas crenças e preconceitos<sup>112</sup>. Apoiado nesses estudos, Patton propõe de maneira sistemática e equilibrada o confronto de nossas perspectivas seletivas com as evidências que as contrapõe. Em suma, o teste de realidade trabalha para a desconstrução de conceitos pré-estabelecidos. Buscando comprometimento através da abertura psicológica e organizacional. Prepara os *stakeholders* para o pensamento avaliativo, dinâmica de todo o processo (Patton, 2012).

A avaliação focada na utilização, isto é, no uso pretendido pelos usuários principais, depende de avaliadores ativos, flexíveis e igualmente comprometidos com as necessidades dos usuários (Alkin, 2013). Ainda que desprendido de um designe, Patton (2012, p.13) apresenta as principais etapas do que chama de lista de verificação, tendo em vista orientar avaliadores, aumentando assim, a probabilidade do uso da avaliação;

- 1) Avaliar e desenvolver a prontidão organizacional e do programa.
- 2) Avaliar e aprimorar a prontidão e competência do próprio avaliador.

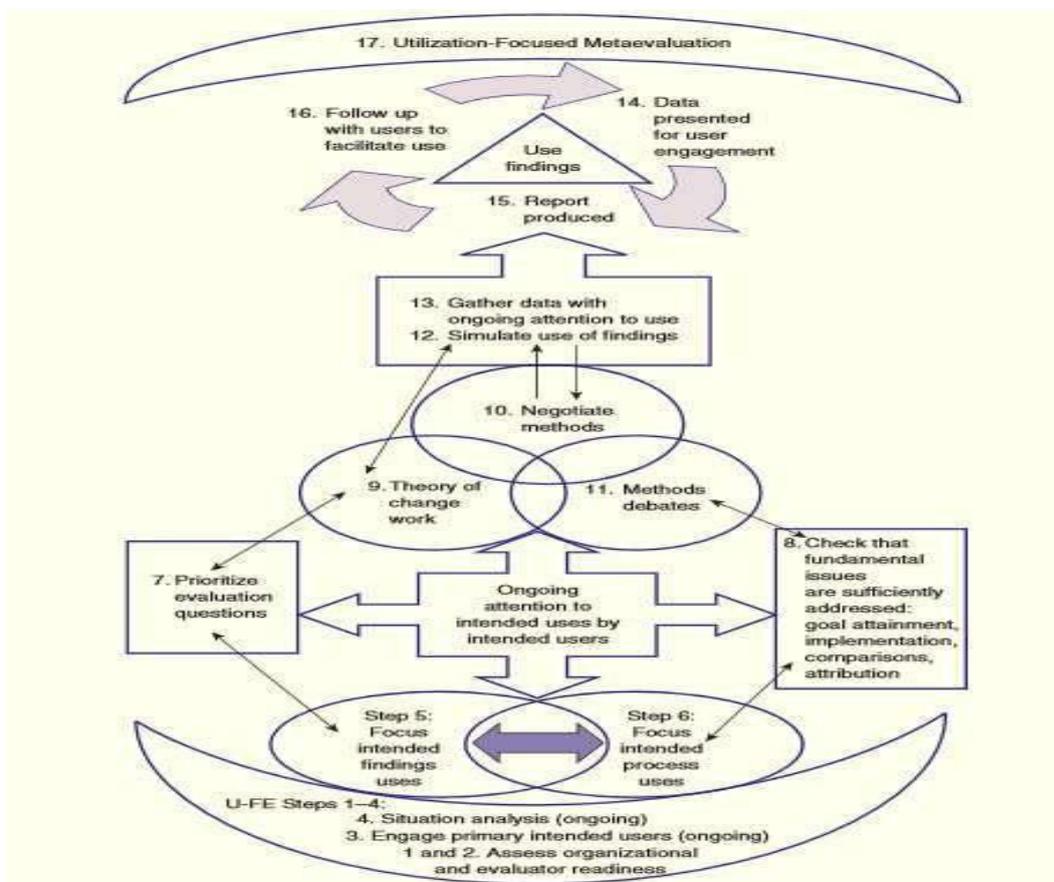
---

<sup>112</sup> São base para Patton os estudos de Yi-Fu Tuam (2000), Tversky e Khaneman (2000), David Dunning e Justin Kruger (1999) e Richard Thaler (s.a) (Patton, 2012).

- 3) Identificar, organizar e envolver os principais usuários.
- 4) Analisar o contexto em conjunto com os usuários principais.
- 5) Identificar e priorizar os usos pretendidos determinando os objetivos da avaliação.
- 6) Construção dos usos do processo.
- 7) Evidenciar as questões prioritárias da avaliação.
- 8) Averiguar a adequação das áreas de investigação.
- 9) Determinar qual modelo de intervenção ou teoria de mudança será avaliado.
- 10) Negociar os métodos apropriados para apoiar descobertas críveis.
- 11) Certificar que os principais usuários compreendam os métodos e suas implicações.
- 12) Simular o uso das descobertas.
- 13) Reunir dados com atenção para o uso.
- 14) Organizar e apresentar dados para interpretação e uso dos principais envolvidos.
- 15) Preparar relatório de avaliação para facilitar o uso e disseminar as descobertas, expandindo a influência.
- 16) Acompanhar os principais usuários para facilitar e aprimorar o uso da avaliação.
- 17) Meta avaliação focada no uso.

A avaliação focada na utilização, a despeito de apresentada de modo sequencial, para Patton (2012), quando colocada em prática, desenvolve-se por meio de um sistema complexo de interações de etapas, ciclos de feedback, reações e adaptações.

Figura 7: Dinâmica da avaliação focada na utilização



Fonte: Patton (2012, p.426)

Por fim, exploramos a importante contribuição teórica de David Fetterman, a avaliação de empoderamento. Conduzida pela comunidade ou funcionários de um programa, com assistência do avaliador, este que assume a função de um amigo crítico. A avaliação de empoderamento é definida pelo uso de conceitos, técnicas e descobertas para promover a melhoria de um ambiente através da autodeterminação dos indivíduos (Fetterman, 2019). Também fundamentada no construtivismo, por diante no envolvimento ativo dos participantes do programa, seu desenvolvimento conceitual, como o próprio autor admite, necessita do reforço das características que o distingue das abordagens que o influenciaram - a avaliação participativa e colaborativa (Fetterman & Wandersman, 2005, p.6).

O alto grau de participação dos stakeholders, respeito às deliberações dos grupos em todos os aspectos da avaliação<sup>113</sup>, a preocupação com a justiça social e a capacitação política emancipatória, são algumas particularidades citadas

<sup>113</sup> Segundo esses mesmos autores, a democracia avaliativa em Fetterman é mais abrangente que a vista em House

também por outros autores (Alkin & Christie, 2004; Cousins et al. (1996). Para Fetterman (2019, p. 137) a diferenciação essencial de sua proposta está no papel exercido pelo avaliador. O de cariz empoderador inclui integralmente os participantes no controle da avaliação, auxiliando-os como um treinador ou um amigo crítico, contrariamente a ideia de controle compartilhado do avaliador participativo ou do engajamento dos *stakeholders* em benefício do design da avaliação, típico do avaliador colaborativo.

Outra forma de discernir a avaliação de empoderamento, das demais de caráter pluralista de valores, é através dos conceitos que a alicerçam; i) comunidade, ii) autodeterminação, iii) empoderamento e iv) democracia participativa. Comunidade é um conceito referente aos membros de um grupo ou organização que realizam suas próprias avaliações. A autodeterminação envolve a capacidade de autogoverno da comunidade através do desenvolvimento de habilidades inerentes a avaliação<sup>114</sup>. O empoderamento é associado a um estágio de desenvolvimento emancipatório<sup>115</sup>, o que permite à comunidade o exercício do poder político e de tomada de decisão sobre seu ambiente. A democracia participativa baseia-se na ideia de inclusão e participação de grupos preteridos por meio de um ambiente previamente preparado para sua capacitação (Fetterman & Wandersman, 2005).

A depuração dos conceitos básicos de uso desnuda a proposta teórica de empoderamento dos indivíduos por intermédio da avaliação. Sobretudo, o entendimento desses conceitos adequa de forma clara à principal empreitada da avaliação de Fetterman - a redução da lacuna existente entre o idealizado pelos indivíduos e a realidade vigente (Fetterman & Wandersman, 2005).

Realizada em duas etapas, a avaliação de empoderamento conta com uma avaliação prática e outra transformativa. A avaliação prática possui caráter formativo, controlado pelos stakeholders, é projetada para melhorar o desempenho do programa com foco nos problemas práticos. Tratando de entender o ambiente e seu contexto para ganho de controle, processos são vinculados a resultados, delineando a lógica subjacente por trás das ações. Esse entendimento de como o programa funciona, é entendido como a teoria da ação ou teoria operacional. A

---

<sup>114</sup> Segundo o autor, compreende a identificação de necessidades, estabelecimentos de metas e plano de ação de acordo com os recursos disponíveis e tomadas de decisões refletindo sobre o curto e o longo prazo.

<sup>115</sup> O autor toma a emancipação como um processo psicológico de libertação, onde os indivíduos se capacitam, ajudando a si próprio e a comunidade que atua.

avaliação transformativa é relativa à libertação de papéis e convenções sociais, políticas e culturais coercitivas, possibilitada pelo aprendizado capacitivo. Aprendizado este, procedente do entendimento dos mecanismos, processos e conceitos desenvolvidos na construção da teoria operacional. Em um estágio posterior a teoria da ação é confrontada com a realidade atual do programa, denominada teoria de uso. Esta dialética é responsável pela criação da cultura de aprendizado avaliativo (Fetterman, 2019).

Como o próprio autor admite, a avaliação do empoderamento diz mais sobre —princípios, teoria e valores (Fetterman, 2005, p. 2). Os princípios, segundo Fetterman (2005) são sinérgicos e a qualidade da avaliação é diretamente ligada ao número de princípios adotados<sup>116</sup>. Todavia, reconhece-se que nem todos eles necessitam estar presentes, isso mediante o contexto e propósitos avaliativos. Servindo também como guia aos participantes, os princípios demonstram acima de tudo a intencionalidade da avaliação de empoderamento, moldando a prática dos participantes (Fetterman, 2019; Fetterman & Wandersman, 2005). Eles compreendem;

- 1) Aprimoramento: referente aos métodos e instrumentos que auxilia a comunidade a melhorar o desempenho do programa.
- 2) Apropriação pela comunidade: viabiliza o controle pela comunidade do processo de avaliação.
- 3) Inclusão: promoção de participação e envolvimento com atenção à diversidade.
- 4) Participação democrática: abertura a participação e tomada de decisão justas dos grupos participantes.
- 5) Justiça social: ligado ao reconhecimento e tratamento das desigualdades. Esse princípio estende-se ao uso adequado de ferramentas e métodos aplicados ao contexto social.
- 6) Conhecimento da comunidade: estímulo e valorização do

---

<sup>116</sup> A qualidade é ligada aos princípios. A obediência aos princípios funciona como parâmetro do nível de envolvimento dos participantes.

conhecimento da comunidade.

7) Estratégias baseadas em evidência: o conhecimento científico e da comunidade devem fundamentar a avaliação.

8) Desenvolvimento das capacidades: propiciar os meios e instrumentos para que os stakeholders conduzam aperfeiçoem o planejamento e implementação do programa.

9) Aprendizagem organizacional: os erros e correções no processo, assim como os dados e instrumentos utilizados possibilitam o aprendizado.

10) Responsabilização: prestação de contas no contexto da geração de dados, respeito a normas e resultados.

A operacionalização da avaliação de empoderamento é uma extensão dos valores que os princípios promulgam. Exposto como secundário para entendimento da proposta da avaliação, nem por isso menos importante, o método é fundamental para o envolvimento ativo da comunidade e gestão. A abordagem tomada como simples, eficaz e transparente, consiste em auxiliar os *stakeholders*; a interpretar o estado do programa, estabelecer seu rumo, definir estratégias para consecução das suas finalidades e determinar indicadores e evidências que registrem o progresso (Fetterman & Wandersman, 2005; Fetterman, 2019). Pragmaticamente o método é organizado em três etapas:

1) Missão: Das perspectivas apresentadas, negociadas e aprovadas em consenso pelos participantes acerca da missão e valores que o programa precisa perseguir, propõe -se a constituição de uma declaração de missão, um texto único que materialize as concepções da comunidade.

2) Balanço: Avaliação dos esforços dos participantes. Identificam-se e listam-se as atividades em ordem de prioridade. Essa etapa consiste em refletir sobre a programação, esclarecer questões, assim como discutir sobre dados, evidências e sua eficácia.

3) Planejamento futuro: Atuando como um processo de auditoria, a lista construída na etapa do balanço é empregada para gerar novas metas e estratégias para cada atividade. Esta etapa serve para informar a tomada de decisão em tempo real, permitindo corrigir os erros no curso real das atividades. Em suma, aprimorando tanto o que já se realizou, quanto o que ainda precisa ser realizado.

A avaliação de empoderamento antes de ser uma avaliação de desempenho, é um processo democrático que incita e convida à participação política e gestora, através do despertar de consciência coletiva.

## 2.4 Justificando o alinhamento teórico e metodológico.

Reafirmar a grande e plural extensão do universo avaliativo é indispensável para manter a coesão e o sentido do tema exposto. Dar conta de mensurar e classificar os mais distintos pontos de vista ou pensamentos avaliativos representa um árduo trabalho, até para pesquisadores mais habilitados. Estes que se valem de muito mais do que anos de experiência e capacidade analítica, empregam a criatividade para estruturação de perspectivas congruentes e metáforas que as relacionem. Longe de ousada empreitada, buscou-se limitar às ambigüidades do uso dos termos paradigma, abordagem, teoria e método, muitas vezes associados, outras vezes moldados aos diversos objetivos textuais de diferentes investigadores.

A utilização e separação, quando possível, dos termos fez-se artifício para breve enquadramento do campo, segundo escopo de alinhamento de propósitos, tanto para subsídio das ferramentas usadas na metodologia, quanto para suporte do debate proposto por este trabalho, acerca da avaliação e participação pública em uma unidade educacional. Admite-se também, que tal artifício visou trazer entendimento para quem escreve, na esperança futura de ser entendido.

É sabido, como já mencionado, os turvos limites entre os termos empregados e a necessidade, aqui, de um debate mais extenso sobre o que os diferenciam para as ciências sociais e especialmente para o campo da avaliação. Porém, isso não é uma afirmação e nem seria verdade que o campo não seja dotado dos seus próprios modos de produção cognitiva. Muito pelo contrário, são as diversas teorias dedicadas em maior ou menor grau; em como julgar ou valorizar dados e descobertas; manter o rigor processual científico; em como adequar todos os participantes desse processo em relação ao objeto de estudo e; no papel do aprendiz organizacional, institucional ou comunitário que lhe torna tão amplo e complexo.

Há de se enfatizar que mesmo por aqueles que enxergam e se utilizam da avaliação apenas enquanto técnica, isso por si só, não exclui a disciplina de discussões epistemológicas mais amplas a respeito de metodologias e sobre o papel do avaliador (s) frente ao objeto estudado (Lima, 2008).

Quanto ao alinhamento, ele é dito de propósito porque métodos de avaliação sistemáticos, em grande parte, são contextuais com isso importa dizer que são moldados por visões sociais, políticas e econômicas, prontamente envolvendo distintos objetos, objetivos, recursos, interesses, julgamentos, pessoas,

processos e organizações (Batista et al., 2006; Viana, 2014). Estes elementos fazem com que o modelo se adéqüe à situação para assegurar a qualidade e não o contrário, o que ajuda a explicar a heterogeneidade da área.

Ainda, levando em conta os inúmeros modelos teóricos de avaliação e o rigor de seus inúmeros critérios, chegaremos à mesma conclusão que Patton (2017), quando sarcasticamente reconhece que apenas Stufflebeam seria capaz de conduzir suas próprias avaliações, tamanha a exigência técnica e científica imposta ao avaliador. Do mesmo modo, reclamada por outros autores, para Funnel e Rogers (2011), teorias não são receitas prescritivas para o sucesso, e como tal, seguir sua indicação exata pode restringir o olhar investigativo e as opções para resolução de problemas.

Admitindo tais obstáculos, as recomendações da meta avaliação de Stufflebeam, as dimensões apontadas pela *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* e *American Evaluation Association's Guiding Principles*, resumem alguns princípios a serem seguidos para a garantia da qualidade de uma avaliação, como; adequação dos métodos, utilidade, praticidade, precisão, propriedade, credibilidade, relevância, viabilidade, responsabilidade social e divulgação pública dos pontos forte e fracos (Patton, 2017; Stufflebeam 2001).

Apontar princípios que não implicam na escolha ou advoga em pró de um determinado modelo teórico em desvantagem de outro, é um claro sinal de amadurecimento do campo avaliativo. É o reconhecimento que toda sua pluralidade sob jugo do regime disciplinar científico não obteve unicamente o reconhecimento de seus pares, mas de toda a sociedade. A maturidade é advinda das constantes interações dos pesquisadores dessa comunidade. Os debates embasados nas vantagens e desvantagens que cada modelo ou num conjunto de modelos apresentam, perante os desafios impostos pelo contexto em relação aos objetivos propostos, o consenso entre pesquisadores sobre o uso de diferentes perspectivas teóricas. Não que a combinação não suscite discussões, muito pelo contrário, é ambigualmente criticada, quanto incentivada. Muitas vezes questionada pela incompatibilidade de pressupostos que nasceram do antagonismo de outras posições teóricas, outras vezes incentivada para melhor adequação ao ambiente estudado, isto desde que o respeito a singularidade ontológica de cada proposta seja mantida (Fernandes, 2010; Serapioni, 2016; Stame, 2001; Stufflebeam & Coryn, 2014).

Ainda que sob ressalvas, as vantagens do uso combinado de métodos,

encontrados de forma variada na literatura avaliativa, sobre a alcunha de triangulação<sup>117</sup>, métodos mistos ou pluralismo de abordagens, seguem ocupando espaço entre os teóricos da avaliação. Nas palavras de Stake (2011, p.141) —(...) *A principal razão para optar pelos métodos mistos é, certamente, melhorar a qualidade das evidências*. O autor segue afirmando que —(...) *Triangulamos para aumentar a confiança que temos em nossas evidências. Os tomadores de decisão precisam ter confiança nas evidências, dependendo do conhecimento profissional e do conhecimento das pesquisas*. Alguns autores já contam com métodos mistos em suas teorias avaliativas, como tal, Stufflebeam e Coryn (2014, p.206) declaram que avaliações de caráter transformador —(...) *são metodologicamente pluralistas e geralmente advogam a favor do uso de métodos mistos retirados do repertório das tradições qualitativas e quantitativas*. Patton (2014, p.49) explica que na avaliação focada na utilização —(...) *os usuários principais pretendidos costumam achar isso atraente, tanto pelos dados mais abrangentes que serão coletados quanto porque também eliminam a necessidade de escolher entre abordagens qualitativa e quantitativa*. Outros autores passam a incorporá-los e influenciar outras teorias e métodos, como a já citada Carol Weiss, na qual Stame (2001), destoando das expressões de sentido parecido na articulação de diferentes perspectivas, apresenta uma nova classificação - a de —contaminação de abordagens. Teorias que, segundo a investigadora, não apresentam novas pedras de toque para o campo<sup>118</sup>, concentrando-se em combinar abordagens positivistas e construtivistas voltadas para abrir a caixa preta do programa. A autora assumindo não ter clareza de como gerenciar tamanha complexidade e afirmando não ser possível nivelar avaliações de julgamento sobre a qualidade, generalização e atenção ao contexto, sugere a combinação de métodos e ferramentas teóricas em políticas públicas que contemplem diferentes programas transversais<sup>119</sup>.

Em síntese, para Fernandes (2010), a adoção de uma perspectiva eclética é adequada a contextos complexos, atendendo a propósitos específicos, possibilitando a geração de informações que ideias pré-concebidas poderiam não trazer à tona. Pedindo discernimento paradigmático para a utilização de métodos

---

<sup>117</sup> O conceito de triangulação discerne para alguns autores do conceito de métodos mistos. Na triangulação, técnicas quantitativas apoiam as técnicas qualitativas. Nos métodos mistos o contrário ocorre. Para outros autores, métodos mistos são uma maneira de triangular métodos, dados, teorias e disciplinas. (Ver Zapelline e Feuerschutte, 2015).

<sup>118</sup> A autora classifica da mesma maneira a avaliação realista de Pawson e Tilley

<sup>119</sup> Prática já existente, segundo a autora

mistos, Fernandes (2010, p.200) expõe três ideias fundamentais para avaliação de programas:

A avaliação de programas, realizada a partir da integração de múltiplas perspectivas e da cooperação interdisciplinar, tem que ser socialmente útil no sentido em que tem que contribuir para resolver problemas sociais e para criar bem-estar junto das pessoas, das instituições e da sociedade.

2. A avaliação de programas tem que estar baseada num forte enquadramento teórico que resulte da integração e da utilização de abordagens que se revelem mais adequadas no contexto concreto em que a avaliação se desenvolve. 3. A avaliação de programas é, por natureza, um contexto privilegiado para o desenvolvimento de relações entre as práticas e as questões teóricas resultantes da compreensão sobre o que de mais essencial caracteriza a diversidade de abordagens existentes.

Assim sendo, é consenso que a busca por intercambiação de métodos e aportes teóricos está ligada a ampliação do entendimento e robustez da credibilidade dos achados da pesquisa, bem como da preocupação com o desenho da avaliação em função do contexto, tanto quanto o número de objetivos que se pretende alcançar. Se o campo da avaliação se prolifera a partir das limitações explicativas de cada modelo, haja vista que os autores mais antigos vêm modificando ou acrescentando novas abordagens as suas teorias (Vieira-da-Silva & Formigli, 1994), parece natural que em meio a tantas escolhas teóricas e metodológicas, os objetivos da pesquisa serão, tantos quantos, os possíveis de serem concretizados.

## CAPÍTULO III – POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

No primeiro capítulo, a qualidade já extensamente explorada em literatura no âmbito da gestão de políticas públicas necessitou mais uma vez ser revisada. Isto para o prévio entendimento de como o conceito potencialmente pode ser concebido para julgamento do ensino básico. Por agora, mesmo que no segundo capítulo tenha se delineado os benefícios da participação popular pelos principais teóricos da avaliação de aspiração construtivista, envolver representantes do poder público, alunos, professores, técnicos e comunidade do entorno de uma instituição a volta da formulação de uma política de avaliação, remete-nos a discorrer, mais uma vez, a respeito de um conceito também amplamente analisado, especialmente pela ciência política, tal qual a participação pública por meio da deliberação, tanto quanto suas implicações em relação à legitimidade/qualidade desse processo democrático.

### **3.1 Teoria das Políticas Públicas. O modelo *Advocacy Coalition Framework***

A multidisciplinariedade do campo de estudo das Políticas Públicas é sustentada por um significativo quadro teórico. Os quatro principais modelos para a compreensão da dinâmica das políticas públicas são; i) o *Policy Cycle*), ii) o *Multiple Streams Framework*, iii) o *Punctuated Equilibrium Theory*) e iv) o *Advocacy Coalition Framework*). O *Policy Cycle*, desenvolvido por Lasswell é um modelo sequencial, que ao reduzir a complexidade das políticas públicas em etapas, facilita a análise do processo político. Desenvolvido por John Kingdon, o modelo *Multiple Streams* busca explicar como os problemas são assimilados pela população e classe política, passando em seguida a fazer parte da agenda política. O modelo *Punctuated Equilibrium Theory*, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones parte do princípio que existindo momentos de estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, torna-se fundamental compreender o processo político pelos estados de estabilidade concomitantemente com as circunstâncias de mudanças (Araújo & Rodrigues, 2017).

O *Advocacy Coalition Framework*, utilizado no presente trabalho, é um modelo teórico desenvolvido por Paul Sabatier no final da década de 1980 e que, desde então, vem sendo reformulado (Capelari, et al., 2015). O modelo, que objetiva compreender o processo de formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas, tem como seus principais pilares conceituais o papel das crenças, valores e aprendizado político (Sabatier & Jenkins, 1999).

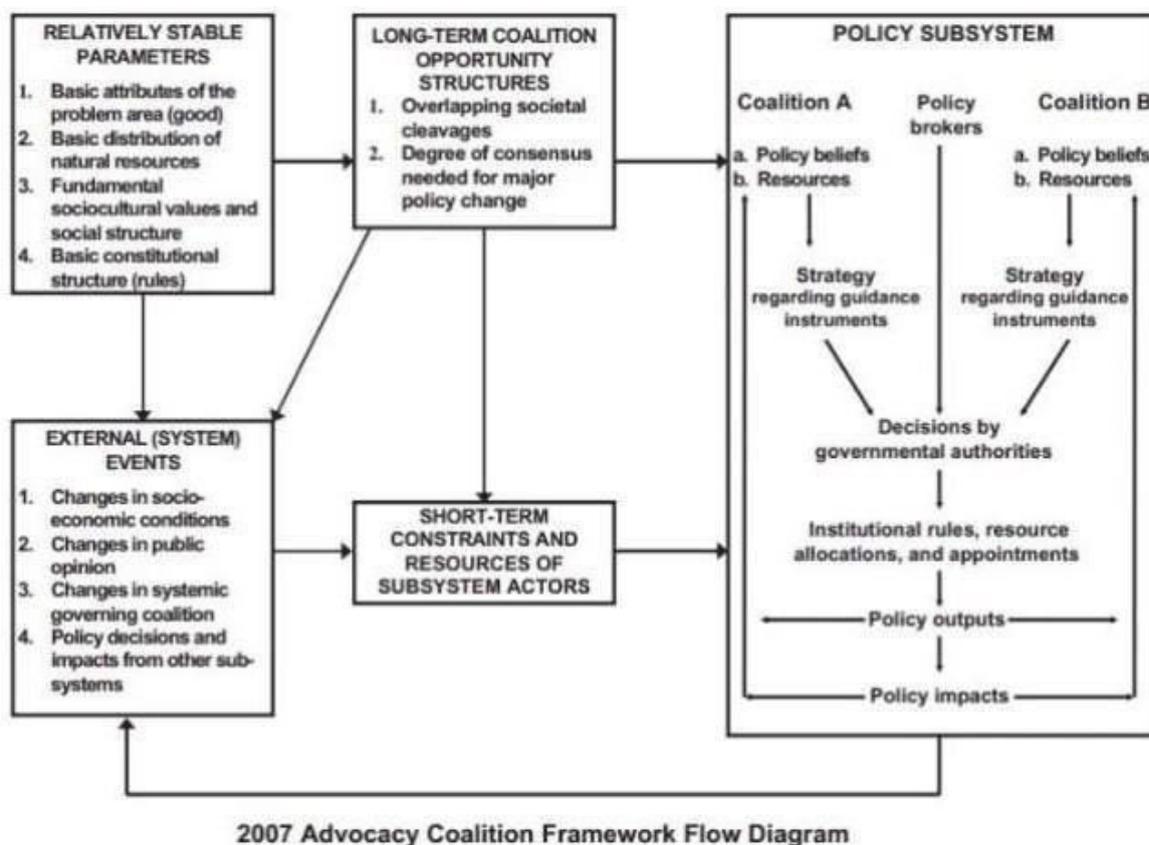
A *Advocacy Coalition Framework* é caracterizada por um grupo de indivíduos especializados e potencialmente capazes de influenciar os rumos das políticas públicas, pertencentes a diversas posições sociais que; i) comungam de um sistema de ideologias que moldam seus objetivos e a maneira que interpretam e inferem suas hipóteses causais aos problemas oriundos do campo político; ii) demonstram um nível superior de ações coordenadas durante um período prolongado de tempo aos demais grupos. Visto que os membros de uma determinada coligação compactuam os mesmos preceitos políticos, perante a existência de coligações ideológicas contrárias, inicia-se a competição pelo uso de diversas estratégias políticas para impor a condução e o funcionamento dos programas que reflitam suas crenças, isto na tentativa de mudar os pontos de vista das coligações adversárias (Sabatier & Jenkins, 1999).

Capelari et al. (2015, p.91) argumentam que —nas sociedades contemporâneas, a formulação e implementação de políticas públicas são tarefas extremamente difíceis por envolver múltiplos atores, diferentes instâncias governamentais, metas conflitantes e disputas técnicas. Para estes autores, o modelo é adequado e orientado à complexidade do atual cenário político, porque para além da visão tradicional que compreendia as políticas públicas pelas lentes das comissões legislativas, agências oficiais e lideranças de grupos de interesse, passou-se a englobar acadêmicos, jornalistas, entre outros agentes, desde que eles se tornem agentes especializados através do processo contínuo de aprendizagem política.

Sabatier e Weible (2007) concebem o processo de aprendizagem orientado à política pública como a força motriz do subsistema, pois o debate técnico suportado pelo progressivo aumento de pesquisas científicas fortalece os argumentos e, por conseguinte ajudam a modificar as crenças dos *policy makers*,

estes últimos influenciados pela coligação fortalecida no processo de aprendizagem. Por subsistema de políticas públicas compreende-se o espaço geográfico que abriga as coligações de defesa dominantes e subalternas, os demais atores coletivos e individuais, as organizações públicas, privadas e da sociedade civil, estes competindo pela influência de deliberada política pública (Sabatier & Jenkins, 1999).

Figura 8. Diagrama do ACF



Fonte: Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.32)

O quadro apresenta os elementos condicionantes da mudança de uma política pública. Os fatores internos circunscrevem o subsistema de políticas públicas, conjunto que contempla os mecanismos de mudança baseados na dinâmica do processo de aprendizagem, choques internos (eventos que atraem a opinião pública, apontam falhas e geram novas informações), acordos e negociações. É na perspectiva interna que as opostas coligações de defesa baseadas nos seus paradigmas de crenças interpretam a realidade política. As divergências advindas da incompatibilidade ideológica no que tange às políticas

públicas desencadeiam os conflitos entre as coligações, cujo processo de resolução dependerá do grau decrescente de resistência da estrutura hierárquica das crenças das coligações, estas compostas pelo: i) núcleo que abrange os axiomas normativos (*deep core* ou núcleo duro); ii) núcleo que engloba os preceitos normativos essenciais (*policy core* ou núcleo político); e iii) aspectos instrumentais ou *secondary aspects* (Sabatier & Weible, 2007).

O modelo *Advocacy Coalition Framework* dispõe de três eixos de análise, alicerçados em quinze hipóteses. No primeiro eixo as hipóteses são relativas às coligações de defesa e centram-se na convicção que o elo que mantém as coligações estáveis é a crença do núcleo político em detrimento dos aspectos instrumentais. No segundo eixo as hipóteses são relativas às mudanças na política pública, creditando-as a eventos gerados fora do subsistema, posto que as políticas públicas tendem a ser duradouras enquanto a coligação dominante mantém-se no poder. No terceiro eixo as hipóteses estão ligadas ao processo de aprendizado dirigido às políticas públicas e baseia-se na premissa que apenas as evidências empíricas conduzem as coligações a mudanças de ponto de vista (Weible et al., 2009). É sobre o terceiro aspecto e suas hipóteses que o trabalho buscará sustentação teórica.

O Instituto Federal de Roraima é uma complexa unidade educacional que incorporou diversas estruturas pré-existentes à sua atual política educacional. Tal amálgama deu origem a novos desafios, dentre estes, destaca-se os diferentes projetos e objetivos que culminam na visão subjetiva sobre o que cada agente entende por ações que dão significado ao que é uma educação de qualidade para o ensino médio técnico.

Posto isto, reconhecer grupos de interesse (usuários chaves, pessoas estrategicamente localizadas, influenciadores, entre outros atores) para a construção de avaliação de desempenho, consiste em identificar estruturas de coligações de defesa para apoio ou oposição para o uso da avaliação. É perceptível o ponto de vista macro comum ao modelo de análise. A viabilidade política da implementação de um programa decorre das pressões exercidas e da motivação de diferentes envolvidos que partilham diferentes crenças sobre o funcionamento de um programa ou política pública. O modelo *Advocacy Coalition Framework* nos remete a analisar e identificar por meio de um sistema de crenças hierárquicas os valores determinantes e negociáveis de um grupo de coligação para um programa.

Outro ponto importante do modelo para análise do comportamento de

grupos concorrentes para o processo de tomada de decisão reside na importância dada ao contexto. O modelo *Advocacy Coalition Frame work* considera o contexto por meio da assumpção de que eventos externos relativamente estáveis e dinâmicos que são capazes de enfraquecer os pressupostos que sustentam a política pública vigente, até mesmo levando ao enfraquecimento ou alteração da coligação dominante. O Modelo credita maior poder de mudança nas políticas públicas aos eventos dinâmicos, já que mudanças socioeconômicas, de opinião pública e de padrões políticos são mais suscetíveis de ocorrer em um curto espaço de tempo.

Por fim, o modelo *Advocacy Coalition Frame work* permitirá subsidiar a identificação e reflexão dos elementos que sustentam o subsistema e são externos ao mesmo tempo, são eles: i) os tipos de coligações; ii) os sistemas de crenças e vieses ideológicos; iii) as informações técnicas; e v) os acordos e agentes negociadores, isto com base nas hipóteses relativas às defesas de coligações, mudanças de política e aprendizado orientado às políticas públicas (Capelari et al., 2015).

### **3.2 Democracia deliberativa**

Presente nas últimas três décadas no debate normativo da teoria política (Baur & Palazzo, 2011), a chamada participação política, deliberação pública, cidadania participativa, ativa e inclusiva tem sido incorporado na atualidade por parte de governos abertos ao debate e formulação de políticas públicas por parte das iniciativas populares. Ocorrendo por meio do diálogo, opinião, voto, gestão conjunta, entre outros meios que comumente visam valorização e empoderamento político cidadão (Bartolle & Faccioli, 2016).

A deliberação pública é uma das principais vertentes das pesquisas sobre participação política (Willians & Delli Carpini, 2002). Para Linares (2017) a deliberação é um modelo de democracia participativa. Bohman define a deliberação pública enquanto processo de discussão pública limitada a determinados parâmetros, já a democracia deliberativa a regime de governo (Almeida, 2012, p. 62). Segundo Avritzer (2000), apesar de não serem sinônimos, arranjos deliberativos constituem formas ampliadas de participação pública. Para Fonseca (2019, p. 64) participação e deliberação são binômios que —*não fez mais que*

*refletir as diferenças de contexto de arcabouços teóricos e empíricos das experiências de revitalização democrática.*

Em virtude dessas considerações, de forma análoga a Reis (2014) que estendeu os demais conceitos ao de participação política, que como coloca o autor, é polissêmico e extenso, agindo sobre ações diversas<sup>120</sup>, concluímos da mesma forma que; qualquer esforço de contê-los figurará mero —*represamento temporário*. Portanto, a partir daqui essas distinções serão para efeito de desenvolvimento textual, em consonância com os objetivos do presente trabalho, brevemente incorporadas ao conceito de democracia deliberativa, tanto quanto teoria, quanto processo.

A democracia deliberativa é um modelo integrante da teoria democrática, um universo abrangente, difícil de caracterizar sistematicamente, dado as diferentes interpretações de sociedade e suas respectivas transformações decorrentes da complexa e do mesmo modo, cambiantes relações entre governos e cidadãos (De Jesus Grigoli, 2014; Coelho & Nobre 2004; Martins, 1997). Dessa multiplicidade teórica, juntamente com os renomados regimes ou modelos elitista, pluralista e liberal, a democracia deliberativa protagoniza os debates da ciência política contemporânea.

Dispensa citação, o fato que estas discussões geralmente de caráter normativo, empírico, epistêmico e semântico, sob diferentes perspectivas<sup>121</sup>, rivalizam sobre a capacidade de cada modelo cumprir minimamente os princípios conceituais básicos de igualdade, liberdade e participação<sup>122</sup>, fundação idealista do sistema político, social e econômico democrático.

Tanto o modelo de democracia elitista quanto o pluralista, são influenciados pela perspectiva weberina de gerenciamento por parte de uma classe minoritária. Eles encontram posterior desenvolvimento dos seus conceitos em Schumpeter e Robert Dahl (Held, 1987). O modelo elitista é baseado na descrença da eficácia e desinteresse da participação popular. Weber e Schumpeter entendem que a democracia tornar-se-ia efetiva contra seus respectivos alçozes - a burocratização

---

<sup>120</sup> Para o autor constituem-se essas ações; votar, comparecer a comícios, frequentar associações e até mesmo o ato de tecer opiniões na internet.

<sup>121</sup> Manfred G. Smith classifica quatro famílias teóricas democráticas com enfoque analítico centrado nos: i) processos, ii) instituições e formas de constituições democráticas, iii) input e output (forma, processo e conteúdo) e iv) pressupostos funcionais e nas condições de transição para a democracia (Martins, 1997, p. 86)

<sup>122</sup> Esses critérios são desenredados por Robert Dahl em institucionais, processuais e desejáveis em direção a um ideal normativo democrático. (Ver Dahl, 2001).

e a tirania popular irracional<sup>123</sup> somente através de pessoas encarregadas e aptas para a tomada de decisão. O processo democrático weberiano personifica um campo de testes de potenciais líderes e um mecanismo institucional de seleção por meio de votos dos candidatos mais qualificados para a política. Correspondentemente, a democracia schumpeteriana é veemente contrária à participação popular<sup>124</sup>. Tida como um método político procedimental<sup>125</sup>, seu arranjo estrutural institucional permite à outorga periódica do cidadão para com seu representante em direção às melhores decisões políticas e administrativas (Cardoso, 2017; De Jesus Grigoli, 2014; De Oliveira, 2003; Held, 1987).

O modelo pluralista tem em Robert Dahl seu principal representante<sup>126</sup>. Diferentemente do modelo elitista, sua referência de democracia moderna preza pela inclusão e participação política de grupos minoritários. Pressupõe-se que por meio da igualdade política é possível alcançar governos mais responsivos (De Jesus Grigoli, 2014). A democracia pluralista de Dahl sustenta-se no conceito de poliarquia (Knight & Schwartzberg, 2020). Visto como algo desejável de ser atingido, a poliarquia é entendida como uma ordem política, que reconhecendo o pluralismo de grupos e organizações sociais, empenha-se em garantir a cidadania extensiva, que dentre outros propósitos, principalmente deve assegurar a todos cidadãos por meio institucionais; o direito a crítica, ao voto, a concorrer a cargos efetivos e a autonomia associativa (Dahl, 2001).

Dois nomes aparentes do mesmo fenômeno, consideradas expressões inseparáveis, a democracia liberal, ou melhor, a democracia representativa liberal é um modelo resultante da junção de dois conceitos ideológicos inicialmente distintos<sup>127</sup>- a democracia representativa e o liberalismo. Desenvolvidos separadamente, os dois termos uniram-se em torno do direito constitucional à

---

<sup>123</sup> A primeira refere-se à dominação política pelos técnicos estatais (Held, 1987, p.147) e o conseqüente declínio da autonomia política dos escalões de baixo da política. A segunda, ao desinteresse ou apatia política de uma população majoritariamente iletrada que se permite manipular, levando-os a atuar de modo irracional (Santos, 2002, p.45). Tanto, que o processo democrático não é capaz de produzir desejos individuais (Cardoso, 2017, p.128).

<sup>124</sup> Schumpeter, assim como Weber, destaca a luta competitiva entre partidos, o papel da liderança, da burocracia e principalmente como as formas e o fluxo de propaganda causam incerteza sobre os eleitores (Held, 1987, p.162).

<sup>125</sup> Portanto, assume caráter crítico ao idealismo democrático.

<sup>126</sup> Junto a eles figuram como principais ícones do pluralismo Lindblom e David Truman, responsáveis por moldarem a ciência política (Knight e Schwartzberg, 2020, p.260).

<sup>127</sup> Segundo Vitullo (2012, p.279), o liberalismo nasce em oposição ao despotismo estatal. Mesmo em sua essência sendo contrário ao direito político universal, o irrefreável avanço democrático leva as elites a adaptar-se ao novo contexto e a encontrar mecanismos que possibilitem defender o direito à propriedade e liberdade individual. A resposta é o desenvolvimento da democracia representativa liberal.

liberdade individual, do direito à propriedade privada<sup>128</sup> e destarte, contra o inimigo comum, o despotismo estatal (Vitullo, 2012). Em momento posterior em que a vertente liberal logrou desincorporar da democracia o ideal de emancipação social no século XIX (Vitullo & Davide 2014). Segue-se então, o entendimento que o processo democrático se constitui de um estado especializado em administrar os interesses agregados de uma sociedade estruturada em termos de economia de mercado (Habermas, 1995).

A concepção hegemônica dominante de democracia representativa liberal (Baur & Palazzo, 2011; Santos, 2002), embora reconhecida pelo seu poder de gerar desigualdade econômica e por sua vez política, tem sido defendida como condição *sine qua non* para a sobrevivência e o correto funcionamento democrático (Bobbio, 2006; Dahl, 2001). Apresentando-se como —*um modelo racional de ordem social, capaz de preservar a livre existência do ser humano na sociedade de massas*ll (Vitullo & David, 2014, p.90).

Não se pode perder de vista que a desigualdade econômica e política por si só não resume a crescente insatisfação para com o modelo representativo liberal enquanto regime preservador da democracia. Sem embargo de desprezar ou minimizar o extenso debate contemporâneo democrático, somam-se ao não cumprimento das promessas conceituais básicas; i) o baixo comparecimento eleitoral em votações, ii) o partidarismo da mídia, iii) o recrudescimento do populismo, iv) a corrupção, v) o aparelhamento das instituições públicas por grupos de interesses corporativos e partidários, v) a difícil tarefa por parte dos governos de equalizar políticas responsivas e responsáveis<sup>129</sup> e vi) a incapacidade dos partidos políticos expressarem a diversidade de uma sociedade cada vez mais plural (Fleury, 2006; Pearse, 2020; Linde & Peters, 2018; Vizeu & Bin, 2008).

Cumprir observar que esses são alguns dos principais motivos que trazem descrédito ao modelo democrático vigente e, acima de tudo, afiançam à democracia deliberativa, se não caminho alternativo<sup>130</sup>, complementar para a resolução de decisões políticas mais assertivas e, com escusa ao trocadilho da palavra, —mais

---

<sup>128</sup> Aqui tratamos do liberalismo econômico, portanto da propriedade privada dos meios de produção (empresa capitalista) contra o controle estatal que priva a liberdade econômica.

<sup>129</sup> Segundo (Linde e Peter, 2018), os governos democráticos têm como contrapartida restritiva na defesa dos interesses dos cidadãos no longo prazo, outros compromissos vinculativos, a exemplo do cumprimento de acordos internacionais.

<sup>130</sup> Distante da comparação de regimes/modelos de governo, a prática da deliberação pública é presente em associações, audiências públicas, suportes governamentais, referendos, nas formas de lei de responsabilidade fiscal e transparência pública (Dahl, 2012).

representativa.

Como se pode notar, enquanto resposta a crise da representatividade democrática, a democracia deliberativa apresenta-se como um meio emancipatório cidadão através da formulação da opinião informal em espaços informais, visando influenciar a ação administrativa do sistema político formal institucional (Habermas, 2000). O modelo apóia-se na capacidade associativa e argumentativa de cidadãos unidos em arenas deliberativas, disponibilizados pelo poder político institucional, para resolução de problemas de escolha coletiva (Cohen, 1989). E, portanto, confia na cooperação mútua dos cidadãos de uma sociedade pluralista para resolução de problemas por meio de esferas públicas localizadas dentro das instituições democráticas (Bohman, 1998).

Derivando, desenvolvendo e ampliando seu escopo conceitual e de ação a partir dos primeiros autores clássicos, a democracia deliberativa segue como um mecanismo frente ao desacordo entre cidadãos e seus representantes, apontando um caminho por meio da negociação para se chegar a decisões coletivas mutuamente aceitáveis (Della Porta, 2013). Podendo ocorrer fora das instalações governamentais, pressupõe que a legitimação das decisões políticas depende da integração (Baur & Palazzo, 2011). Trata-se de uma política baseada no compromisso (Dalaqua, 2019). Sem desvalorizar outras instituições democráticas, dedica-se a ser um modelo político emancipatório, uma promessa de igualdade de participação política, ajudando cidadãos desassistidos a pautar reivindicações e ganhar influência nas relações de poder social, legitimando, acima de tudo, práticas democráticas antes não legitimadas (Schafer & Merkel, 2020). É a democracia em conexão com sistemas de tomada de decisão, abrangendo também contextos mais amplos (Nelmarkka, 2019). Realizada de maneira correta e responsável, considera as preocupações legítimas, promovendo transparência, confiança e eficácia (Burgess, 2014; Parkinson, 2003). Um modelo benéfico que propicia legitimidade ao recorrer à racionalidade para resolução de problemas, responsável ainda pelo desenvolvimento de melhores cidadãos (Dryzek, 2007). Modelo no qual o respeito à ideia de igualdade e não interferência hierárquica exige critérios de transparência e acesso a informações para a tomada de decisão (Szulecki, 2017). Para Parkinson (2006) a democracia deliberativa apresenta-se como uma maneira de pensar a política, enfatizando as trocas de ideias do raciocínio público cidadão ao invés da contagem de votos ou a submissão da autoridade política representativa. Segundo o pesquisador, para alguns, a

democracia deliberativa apresenta-se também como resposta à irracionalidade política de massa, vista como ilegítima por estar à mercê do interesse de pessoas poderosas e políticos indiferentes e desinformados quanto às demandas populares.

Mapeando os sistemas deliberativos com base em Conover e Searing (2005), Fleuß e Shaal (2018), Dryzek (2000), Dryzek e Niemeyer (2010) e Esau et al. (2020) no intuito de conter a complexidade, apresenta um quadro analítico simplificado com três arenas deliberativas, diferindo quanto ao seu poder vinculativo e o grau educativo dos participantes: i) as arenas deliberativas altamente formais, ii) as arenas deliberativas semi-formais e iii) as arenas deliberativas informais. As altamente formais contam com pessoas com alto nível de instrução. Ligadas a instituições formais (parlamentos, tribunais, etc.), seu papel funcional no sistema político engloba o processo de dominação constitucional, formação de opinião e o fomento de apoio cidadão. As semi- informais abarcam um público mais amplo e plural, compreendendo partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse e mídia. Incapaz de implantar lei, essa arena contribui funcionalmente com a formação de opinião e agregação de preferências, estimulando o terreno político legislativo. As arenas informais contemplam as discussões cotidianas do público geral variando de redes sociais a mesas de bares. Localizadas na periferia do sistema político, mas nem por isso menos importantes, permitem aos cidadãos formarem e articularem opiniões políticas.

Quando menos nas arenas formais e semi-formais, efetivo e conceitualmente dependente das instituições do estado para o desenvolvimento dos espaços de discussão, a democracia deliberativa pronuncia-se como modelo adicional para fomento da legitimidade política e nem por isso, menos importante para aprimoramento da democracia representativa liberal.

No entanto, a proposta para este momento não é a de discutir os potenciais níveis de sucesso deliberativo enquanto canal comunicativo intermediário em direção à administração pública ou mesmo refletir sobre sua capacidade em ser ouvido ou vincular suas decisões à esfera política constitucional<sup>131</sup>. Enfim, de converter interesses privados em interesses públicos.

Indo na direção contrária de Parkinson (2006) que questiona a aplicabilidade por parte de teóricos e praticantes do rótulo da democracia deliberativa a tudo. Afirmando que a mesma não trata apenas de vincular decisões

---

<sup>131</sup> O procedimento ideal, pressuposto perpetuado por Cohen, está ligado à integração das práticas deliberativas no governo representativo e suas respectivas instituições

coletivas, mas deve cobrir todas as etapas do processo de decisão, desde a definição de problema e agenda, à implementação. Nós apoiamos no ponto de vista de Mansbridge (1999), no qual o reconhecimento de um —sistema deliberativoll não só permite como inclui estruturas informais sem a necessidade vinculativa dos resultados e a responsabilização dos participantes.

Como demonstrado no primeiro capítulo, diferentes perspectivas e entendimentos a respeito da qualidade do ensino básico coexistem, complementam-se, contrapõem-se, sobrepõem-se e mudam no decorrer do tempo, bem como ambicionamos explorar no âmbito das reformas educacionais. Devido à abrangência e contingência interpretativa do conceito, a tarefa de concretizar uma avaliação de desempenho dependerá, acima de tudo, da interpretação de sua estruturação heurística e principalmente do —consensoll para designar parâmetros para uma avaliação em um campo de disputa ideológica, como é a educação. Dependerá da análise processual e substantiva de negociação dialógica subordinada aos valores de seus proponentes. Valores abstratos que talvez não deixem claro os reais interesses e argumentos dos participantes (Meisert & Böttcher, 2019).

Como se há de verificar, o processo de deliberação proposto por meio de uma avaliação de desempenho não se enquadra nos critérios clássicos da democracia deliberativa. De acordo com Chambers (2009), arrisca-se afirmar que o enfoque pretendido se assenta na diferença entre as teorias de deliberação e da democracia deliberativa. Optando pela segunda, exemplifica-se;

Teorias da deliberação democrática olham para cenários nos quais os cidadãos se reúnem regularmente para chegar a decisões coletivas sobre problemas públicos. Aqui, o elemento importante é que a deliberação é diretamente conectada à tomada de decisão ou, pelo menos, à escolha Chambers (2009, p.332).

Partindo do pressuposto de Benhabib, (1996, p.53) que —*a deliberação é um procedimento para ser informadoll*, isto à guisa da racionalidade prática da tomada de decisão, por seu turno, a teoria deve esclarecer princípios e lógica

explícitos destas práticas já existentes (p.75). Pretende-se concentrar nos procedimentos e requisitos que permitem os cidadãos formularem juízos racionais sobre a matéria em voga, pré-requisitos de validação ou qualidade deliberativa de resultados legítimos, do mesmo modo, apreciando suas respectivas críticas. Neste ponto, refere-se à qualidade deliberativa de acordo com Parkinson (2020), em seu papel substantivo e não por meio de uma visão aditiva. Isto é, das instituições representativas que criam condições excepcionais para deliberação interpessoal, mas como uma visão somativa, na qual a qualidade deliberativa em exame emerge do subsídio informacional. Seguido da interação dos proponentes de diversos contextos e ambientes.

A dimensão discursiva e comunicacional, categorias ancoradas no pensamento pragmatista e na teoria do discurso, são as mais relevantes para o entendimento da formação aberta, livre e argumentativa de vontade e de decisão, processos de produção e legitimação de normas e políticas deliberativas (Benhabib, 1996; Machado, 2015). Por outro enfoque, há de ser relevado que estes atributos dependem também dos seus desenhos sócio estruturais, por outra forma de descrever, das condições e das regras de sua operacionalização. Todavia, entendem-se as vantagens de discutir os mecanismos deliberativos e não apenas os resultados da deliberação para a promoção de tomadas de decisões mais assertivas.

Consciente da complexa tarefa de escolha e planejamento de parâmetros avaliativos entre cidadãos locais e especialistas e igualmente com os meios de subsidiar e qualificar o debate coincide ser razoável deste momento em diante, investir em uma das ramificações do estudo deliberativo os minipúblicos- já que este contemporâneo modelo deliberativo direciona sua atenção para políticas públicas problemáticas e assuntos de interesses controversos (Fishkin, 2009). Importante, a partir daqui, se faz interpretar as vantagens e limites desses fóruns<sup>132</sup> a fim de qualificar o debate sobre sua utilização.

### **3.3 Minipúblicos**

Minipúblicos representam uma — virada institucional na teoria democrática. Símbolo da preocupação com a viabilidade dos ideais deliberativos, é

---

<sup>132</sup> Fóruns costumam envolver público técnico e não técnico em debates mediado por informações pertinentes ao assunto (Menezes, 2006).

um estudo prático, uma análise em ação, mudando o foco teórico para o desenho, a implementação e a avaliação de pequenos fóruns deliberativos (Bohman 1998; Dryzek, 2010).

Na descrição do seu idealizador, Archon Fung, o minipúblico é uma concepção de fórum educativo com o objetivo de criar a situação do tipo ideal para formação, articulação e reflexão sobre determinados assuntos públicos (Fung, 2004, p.176). De acordo com Rubião (2018, p.707), minipúblicos é um, dentre um emaranhado de termos que envolvem uma loteria de cidadãos selecionados para representar os demais. Geralmente reconhecidos e inspirados no conceito de —*minipopulus* de Robert Dahl, vem desenvolvendo-se a partir de diversas experiências e conceitos<sup>133</sup> deliberativos.

Segundo Curato et al. (2019) minipúblicos são instituições que vinculam a esfera cotidiana à tomada de decisão formal política, servindo como substitutos de processos deliberativos mais amplos. Para Vieira e Silva (2013), minipúblicos são examinados enquanto tentativas de ligação representativa fundadas em múltiplas concepções de representação descritiva, de perspectiva e discursiva. Tal definição, baseada em (Fishkin, 2009) e Dryzek e Niemeyer (2008) associa-se a crença que por intermédio de cidadãos apolíticos e comprometidos com seus semelhantes, os fóruns contemplem todas as falas, equilibrando a representatividade por meio do diálogo e acima de tudo, promovendo a inclusão através do controle de participantes, medida importante para o não sobrecarregamento das instituições deliberativas (Fonseca, 2019).

Fung (2003), destacando o caráter reformista e não revolucionário do modelo compara-o em termos processuais aos modelos deliberativos de larga escala, creditando ao minipúblico maior imunidade contra distorções democráticas. Na mesma linha de raciocínio, adequando os minipúblicos em termos de pesquisa social quase experimental, Luskin et al. (2002) enxergam nesse modelo uma maneira inovadora de medir e comunicar as preferências das massas, não como as preferências realmente se apresentam, mas como elas idealmente poderiam ser, se subsidiadas por informações pertinentes e submetidas a reflexão. Comparando-os a um programa educativo de televisão, os pesquisadores especulam que seu

---

<sup>133</sup> Segundo Rubião (2018, p.707) minipúblicos têm origem e desenvolvimento nos conceitos de “*minipopulus*” de Robert Dahl; “*demarquia*” de Burnhein (1985); na “*Deliberative Assemblies on a Random Basis*” (Darbs) de Nagel, (1992); na “*votação lotérica*” de Amar (1984); na “*clerocracia*” de Amanrich (1999); na “*democracia aleatória*” de Wright (2014); e na “*loterocraica*” de Zizek (2014). Segundo Fonseca (2019), mini-públicos foram significativamente difundidos no Reino Unido, Dinamarca e Canadá.

caráter instrucional é capaz de lançar luz sobre as questões centrais do comportamento político e da teoria democrática. Complementa Gil (2014) que minipúblicos são atualmente um dos métodos mais utilizados de pesquisa empírica, posto que seu foco de análise se centra na qualidade das trocas comunicativas mensuradas por índices aplicados ao debate. À vista disso, Goodin e Dryzek (2006) apontam as características que possibilitam a conceitualização de minipúblicos: i) um pequeno subgrupo amostral representativo (ramente estatístico) e inclusivo, composto por pesquisas deliberativas, conferências de consenso, júris de cidadãos, células de planejamento, entre outros formatos, ii) reunido para equacionar e deliberar sobre seus pontos de vistas em torno de cada questão de uma agenda pública iii) através de uma estrutura mediada por facilitadores técnicos (acadêmicos, especialistas, equipe administrativas, etc).

Minipúblicos são concebidos como as instâncias de esferas públicas deliberativas aperfeiçoadas (Fung, 2004, p.174) baseadas no —ideal discursivo de Habermasll (Curato, 2018, p.61). Esta condição pressupõe que pequenos grupos reunidos em fóruns são suficientes para garantir o funcionamento eficaz da deliberação por meio da miniaturização de todo o processo (Fung, 2003; Goodin & Dryzek, 2006). Porém, a redução da escala, segundo Parkinson (2006), não é suficiente para afastar os problemas provenientes da legitimidade, uma vez que os minipúblicos são resultados de experimentos democráticos, variadas teorias, experiências e preconceitos de seus autores.

O princípio da legitimidade na democracia deliberativa clássica funda-se na praxe da razão pública, entendida por Rawls e Habermas como expressão política do conceito de autonomia de Kant, que interpretado de modo intersubjetivo coloca que: *—os cidadãos atuam de modo autônomo quando se submetem àquelas leis que poderiam ser aceitas, com boas razões, por todos os atingidos sobre a base de um uso público de sua razãoll* (Werle, 2004, p.140). Logo, o pressuposto da ideia de razão pública é que as pessoas sejam razoáveis, tendo disposição para propor termos, aceitá-los e cumpri-los, reconhecendo os limites e consequências do ajuizado (Werle, 2004). Em termos habermasianos, a razão pública é expressa na racionalidade argumentativa<sup>134</sup> como guia do processo de decisão daquilo que

---

<sup>134</sup> A teoria do discurso de Habermas é um esforço para legitimar a formação da vontade democrática pelo pressuposto comunicativo através de procedimentos regulados que assegurem um debate deliberativo justo, privilegiando os melhores argumentos nas suas variadas formas. Sua teoria é desenvolvida em contraste com outros dois modelos normativos: o liberal e o repúblicano. No modelo liberal, o discurso, tem como esteio os direitos básicos, permitindo a defesa de interesses concorrentes. No modelo repúblicano, o discurso é orientado para o bem comum, dependendo de

é aceito em acordo mútuo como verdadeiro e satisfatório pelos indivíduos (Habermas, 1989).

Na democracia deliberativa a legitimidade é fundamentada não na escolha ou opinião pré-determinada dos indivíduos e sim no processo de sua formação, acordado pela análise crítica do desafio discursivo. Colocado de outra maneira, o —fundamento é a própria deliberação (Curato, 2019, p.35; Warren, 1996, p.55).

A legitimidade em uma sociedade complexa deve ser o resultado da deliberação livre e desimpedida de todos sobre assuntos de interesse comum (Benhabib, 1996). Na resolução provisória de questões polêmicas, a legitimidade é o exercício de justificação e confiança das pessoas vinculadas e afetadas pela deliberação (Gutmann & Thompson, 1996). No limite, a legitimidade é o reconhecimento que posições contrárias, não concordantes, são válidas, tolerantes e razoavelmente aceitáveis, sendo assim, é o consenso capaz de salvaguardar a paz e a estabilidade de grupos divididos (Steiner, 2012), isto por meio da distribuição igualitária de poder político deliberativo (Morel, 2020).

A autenticidade da deliberação ocorre na persuasão justificada ao invés de —estratégias coercitivas e manipuladoras (Curato et al. 2019, p.5). Do mesmo modo, a legitimidade deliberativa está ligada à rejeição e a neutralização do poder coercitivo ilegítimo. Assim, a democracia deliberativa legitima-se ao estruturar a construção de formas produtivas de poder na sociedade civil. Posto que leis, princípios políticos e políticas públicas ganham legitimidade quando os cidadãos se veem como participantes e não expectadores (Curato et al. 2019). Portanto, tratando-se de uma associação democrática, em uma concepção coheniana, a legitimidade gira em torno dos procedimentos deliberativos, devendo o resultado estar em sintonia com os claros mecanismos que o produziram a fim de satisfazer as condições de —igualdade, liberdade e racionalidade (Cohen, 1989, p.77).

Chamado de processo democrático perfeito, obviamente em um padrão idealizado, os procedimentos de legitimação são resumidos para Dahl (2012) através de cinco critérios<sup>135</sup>; i) a participação efetiva, referente à igual oportunidade dos participantes expressarem seus motivos e preferências quanto ao resultado final, ii) a igualdade de voto no estágio decisivo, assegurando a cada participante

---

uma construção argumentativa densa e eticamente política (Knight e Schwartzberg, 2020)

<sup>135</sup> Posteriormente revisados em Habermas em *Direito e Democracia*, p. 42-43, contanto com a inclusão de todos os envolvidos no processo como primeiro critério e a agregação de controle de agenda e controle final em um mesmo critério

peso igual de escolha, ii) a compreensão esclarecida, pertinente as oportunidades iguais de acesso à informação no prazo permitido para compreensão das matérias de seus interesses, da mesma maneira, como das consequências esperadas das políticas para os interesses dos outros, iv) do controle de agenda e v) do controle final, uma extensão do critério anterior, associado a oportunidade de decidir como e quais questões serão colocadas na agenda, assim como quais questões serão deixadas para as esferas administrativas e judiciárias.

Voltando-se especificamente para os minipúblicos, a legitimidade segundo Fung, (2004), estende-se ao papel do accountability, da justiça social, governança e mobilização popular. Destaca-se, considerando a heterogeneidade da prática e das experiências literárias, que a legitimidade expressa relação intrínseca com a qualidade deliberativa (Curato et al. 2019; Lafont, 2015; Mansbridge et al. 2012; Meisert & Böttcher, 2019; Parkinson; 2020). Tal correspondência é percebida porque ambos os conceitos são da mesma natureza axiológica, podendo ser explicados e entendidos em termos de consenso e condição ideal.

Sumariando mediante o exposto, pode-se afirmar que na inclusão dos minipúblicos na teoria democrática, a qualidade no seu papel de vetor da legitimidade dependerá; da arena que está inserida e do seu objetivo constitutivo; de como garante a representatividade dos participantes por meio do recrutamento; do nível de informação como subsídio da racionalidade argumentativa das discussões; de normas contextuais que assegurem a liberdade, respeito, igualdade, reciprocidade, transparência e fomenta a reflexão e a negociação entre todos os debatedores e; de como os valores abstratos são convertidos em valores concretos consensuais (Esau et al. 2020; Meisert & Böttcher, 2019; Mansbridge et al. (2012), Pearse, 2020; Sanders, 1997).

### **3.4 Tipos de minipúblicos e objetivos constitutivos**

Segundo Rubião (2018), os minipúblicos são passíveis de quatro categorias classificativas, tendo caráter: i) consultivo, ii) deliberativo, iii) fomentador do debate público e iv) propositivo. Os minipúblicos consultivos são formados para emissão de parecer a respeito de determinado tema, isso sem obrigatoriedade de adoção por parte do poder público da opinião formada. Enquadram-se nessa categoria as conferências de consenso. Os minipúblicos deliberativos são aqueles nos quais a decisão dos participantes sobre um tema é vinculada ao poder público.

Votações de partidos para a escolha de candidatos e o orçamento participativo de Berlim são exemplos dessa categoria. Os minipúblicos fomentadores do debate público como o próprio nome sugere é formado para fomento e reflexão de determinado assunto. Pesquisas deliberativas sobre plebiscitos adequam-se nessa categoria. Os minipúblicos propositivos são aqueles com autonomia para definição de agenda deliberativa que remetem o resultado ao poder público. Essa categoria ainda figura como proposta de parlamento criado por pessoas sorteadas na sua forma literária<sup>136</sup>.

Para Steiner (2012) minipúblicos devem ser trabalhados em acordo com o propósito de seus organizadores. Para fins acadêmicos sugere-se que os moderadores não forneçam instruções. Se o propósito reside no desenvolvimento de qualidades deliberativas recomenda-se a instrução em prol de criar condições favoráveis aos argumentos para tomada de decisão. Quatro modelos envolvem combinações de interferência e não interferência do moderador e a localização dos minipúblicos na sociedade civil como parte do processo de decisão política: A primeira combinação é organizada na sociedade civil sem intervenção. De feição experimental propicia testar hipóteses das variações deliberativas longe de processos formais. A segunda combinação, do mesmo modo organizada na sociedade civil, conta com intervenção, sendo útil para o desenvolvimento de habilidades deliberativas. A terceira combinação desenrola-se em um ambiente formal de decisão política sem intervenções dos moderadores. Pode-se testar o grau de influência da deliberação em determinada política. A quarta combinação dispõe de intervenções em um ambiente formal, podendo alcançar alto nível de influência política.

Conforme Fung (2004), dizendo respeito ao seu ideal de aperfeiçoar a qualidade da opinião pública, as concepções e tipos de minipúblicos envolvem quatro escolhas de desenhos; i) o fórum educativo, ii) o conselho consultivo participativo, iii) a cooperação para a resolução participativa de problemas e iv) a governança democrática participativa. O fórum educativo inclui as enquetes deliberativas, fóruns temáticos, círculos de estudos e encontros municipais. Eles pretendem criar condições ideias deliberativas por meio da instrução e acesso à informação, diferindo assim, do debate público real. Esse minipúblico busca amenizar a desigualdade expressa na riqueza, gênero, educação, posição social e

---

<sup>136</sup> Ver mais em Rubião (2018)

controle sobre quaisquer meios de comunicação e produção, através da inclusão equitativa de diversas vozes. Parceiros de organizações sem fins lucrativos e agências governamentais para benefício de sua legitimidade, o conselho consultivo participativo geralmente é ligado ao poder político decisório, tendo poder de transferir suas preferências de escolha social. Assumindo que alguns problemas desafiam a capacidade de especialistas e que o governo necessita de supervisão civil por parte de pessoas engajadas, a cooperação para a resolução participativa de problemas pressupõe relação contínua entre a esfera pública e o estado através da deliberação dos representantes políticos e cidadãos. A última e quarta concepção, chamada pelo autor de governança democrática participativa, busca incorporar o resultado da deliberação na agenda pública. Os programas de orçamento participativo nos municípios brasileiros são exemplos desses tipos de minipúblicos.

### **3.5 Representatividade dos participantes**

Fishkin (2009) considera duas questões fundamentais para o recrutamento; —o quê e —quem? A primeira concerne à opinião pública a ser avaliada e a segunda com a opinião de quem estará sendo avaliado. —O quê é uma questão elaborada por uma determinada instituição e com isso, certamente elaborada de forma clara e refinada. —Quemll é relacionado à opinião do consultado, na qual as formas de seleção podem ser a auto seleção, amostragem não probabilística, amostragem aleatória, eleição ou considerar todo universo de seleção. No ponto de vista do autor, as duas questões fundamentais permitem oito distintos arranjos de consulta pública. O primeiro arranjo diz respeito à pesquisa de opinião, muito comum em organizações de mídia política de intenções de voto. Os cidadãos selecionam-se a si próprios e não a um corpo de especialistas. Às vezes organizados, movidos pelo auto interesse na pesquisa, são especialmente motivados.

Advoga contra esse modo de consulta uma opinião distorcida e parcial da opinião pública, desbocando na não representatividade e deliberação. O segundo arranjo contempla grupos de discussão. Os participantes também auto selecionados normalmente reúnem-se em igrejas, escolas, assembleias de vizinhança e bairros para discutir alternativas a determinados problemas. Apesar do caráter deliberativo, a homogeneidade do grupo limita a qualidade da

deliberação, necessitando do auxílio de um moderador e infraestrutura informativa para compensação de sua limitação. Característico também em modelos de opinião pública, o terceiro arranjo mistura opinião direta com método de seleção por cota (amostragem não probabilística), como forma de alcançar algum grau de representatividade. O quarto arranjo utiliza-se de método de auto seleção, solicitando candidatos por via de mídia expressa. Posteriormente, dentro do universo de inscritos, utiliza-se a cota na tentativa de aproximação representativa. Conferências de consenso de júris de cidadão são exemplos dessa categoria.

A deliberação existe e é um processo longo nesse modelo, estendendo-se por dias, ainda sim, a credibilidade representativa é questionável. Numa tentativa de compactuar igualdade política e deliberação, evitando distorções representativas e de amostragem não aleatória, o quinto arranjo combina amostra probabilística com pesquisa de opinião pública de massa. A fragilidade do quinto arranjo está justamente na inclusão maciça de participantes, contribuindo para seleção de participantes desinformados e desengajados que empobrecem a opinião racional. Para contornar o baixo nível de interesse e informação do público, elementos que afetam a racionalidade argumentativa, o sexto arranjo, cunhado como *Deliberative Polling*, emprega amostragem aleatória, quase experimento e deliberação.

Nesse arranjo os participantes são submetidos a um filtro de experiência deliberativa para depois, contanto com materiais informativos (base inicial do diálogo) e moderadores especialistas, debaterem em espaços públicos de maneira informada e equilibrada. A identificação da situação contrafactual, ajuda a refinar a deliberação, revelando o que os participantes pensavam e pensam depois de contarem com a informação, porém seu resultado fica condicionado ao tratamento do quase experimento, trazendo dúvidas quanto sua generalização e validação. Outro ponto a ser considerado, diz respeito às informações confinadas ao universo da amostra, não amplamente divulgadas por conta do desinteresse do grande público.

O sétimo arranjo considera a consulta de todos os cidadãos através de um referendo nacional. Pesa contra esse tipo de modelo de participação a baixa adesão e mesmo onde o voto é obrigatório, o baixo nível de conhecimento e engajamento dos participantes. Proposta do autor, o oitavo arranjo é uma proposta de concretizar o sexto arranjo (*Deliberative Polling*) mediante a iniciativa de um feriado nacional. Com incentivo pecuniário, a ideia é convidar a população a

participar de eventos em locais atribuídos aleatoriamente. Segundo o autor, esse último modelo é uma ótima oportunidade para dar voz a julgamentos públicos mais assertivos, mas não se apresenta como solução e sim, como contribuição para o diálogo de como melhorar os valores democráticos fundamentais.

Luskin et al. (2002, p.458) conceituam —*que a diferença entre a opinião pública bem informada e a real nós leva a votação deliberativa*ll, sendo o objetivo da deliberação reduzir esta lacuna através do fornecimento de informações úteis. Segundo autores, uma —*pesquisa ordinária é projetada para mostrar o que o público realmente pensa sobre um conjunto de questões*ll. Já o *Deliberative Poll* —*é projetado para mostrar o que o público iria pensar sobre um conjunto de questões, se pensasse com mais seriedade e tivesse mais informações sobre elas*ll. Em razão do raciocínio anterior os autores demonstram que a deliberação não é somente observável em função de suas variáveis dependentes, mas também inquirindo como um público —*hipotético, mais engajado e melhor informado*ll toma decisões. Tomado isso, em —*Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain*ll, Luskin et al. (2002, p.458), tendo como tema o crime, fornecem um desenho representativo experimental de suas primeiras pesquisas realizada em Manchester em 1994. Uma pesquisa de amostragem probabilística, assentada em três estágios<sup>137</sup> (desenho de constituintes parlamentares, distrito eleitoral e atração de eleitores), trouxe como contraste a pesquisa pré-deliberação e não exclusivamente a alternativa representativa a amostragem por cotas, design da maioria das pesquisas de mídia britânica da época. Nela, a votação deliberativa começa a partir de uma subamostra representativa. É recrutado primeiramente um público hipotético, para depois da análise do grupo real, auferir a diferença de opiniões do primeiro para o segundo grupo. O potencial enviesamento da subamostra é um ponto a ser considerado e gira em torno de como assegurar características similares e participação dos participantes da pré-amostra e amostra<sup>138</sup>.

Segundo Fung (2004), a seleção voluntária nestas atividades normalmente abertas ao público, não diferentemente de outras formas de participação, evidentemente favorece pessoas que dispõe de recursos e tempo. Ainda sim, modelos mais exigentes de recrutamento não estão imunes ao problema do viés amostral. Como solução para escolha de participantes representativos

---

<sup>137</sup> Ver mais em Luskin et al. (2002)

<sup>138</sup> Na pesquisa dos autores em Manchester estás preocupação se mostraram infundadas

demograficamente e contenção do viés, o autor aponta três caminhos; i) a utilização de sondagem deliberativa por métodos de pesquisa de opinião, ii) o emprego da ação afirmativa no recrutamento, por exemplo através da divulgação nas comunidades sub-representadas e iii) pela criação de incentivos estruturais para a participação geralmente de cidadãos de baixa renda e status.

Para Vieira e Silva (2013), posto que não haja mecanismos de responsabilização e responsividade, existem poucos motivos para acreditar que cidadãos auto-selecionados em sua área de interesse, aproximaram sua opinião deliberativa do restante do público<sup>139</sup>. Segundo eles, minipúblicos podem se constituir fidedignamente de duas maneiras dentro de uma concepção de representação amostral descritiva; em estreita proporção à sua presença social ou na inclusão do maior número de perspectivas. A primeira é construída a partir de um corte demográfico transversal, assegurando a presença de uma pessoa de cada grupo social pertinente à sessão. A segunda maneira necessita que as características sociais elegíveis (idade, gênero, etnia, localidade, etc.) possuam estreita conexão com a pauta discursiva<sup>140</sup>. Contudo, para os autores essa divisão cognitiva do trabalho que pressupõe que representantes descritivos compactuam das mesmas experiências, valores, crenças e posicionamentos são capazes de esbarrar no substantivo problema do essencialismo e ainda, nas questões de segregação de vozes minoritárias, negociação de poder e canal de expressão de pontos de vistas marginalizados. O essencialismo entende características como espelho de identidades, deste modo, conflita com perspectivas e posicionamentos diversos de grupos identitários cada vez mais múltiplas e entrecruzadas. Recomenda-se a fim de remediar o paradoxo essencialista, recorrer a um —laço representativo mais fortell através da interlocução com o grupo de indivíduos (Vieira & Silva, 2013, p.175).

Goodin (2003) acrescenta outro fator de complicação representativa; as mudanças de perspectivas no curso de uma deliberação genuína. O que não assegura que a representatividade assuma uma característica contínua. Como alternativa sugere o deslocamento da atenção dispensada aos modelos coletivos externos para os fatores reflexivos internos. Recorrendo à imaginação e ao engajamento, convida os participantes a se colocarem no lugar do outro para que

---

<sup>139</sup> Segundo autores, os grupos temáticos são grupos de interesse, portanto são a exceção.

<sup>140</sup> Os autores colocam como critério de exclusão cidadãos com filiação partidária ou de orientação ideológica para evitar que seus argumentos sejam ponto de partida discursivo.

cada indivíduo avalie as melhores alternativas dentre todas as perspectivas possíveis.

### 3.6 Racionalidade deliberativa

A racionalidade deliberativa pode ser entendida em nível de fundamentação e relevância dos argumentos. No entanto, tal proposição cuidadosamente não perde de vista que o melhor argumento, base do processo, não se dá pelo uso da força coercitiva (Goodim, 2018) e que a deliberação em um conceito mais amplo ocorre em diferentes ambientes, contando com participantes de diferentes formações, estilos e capacidades cognitivas, expressando seus pensamentos de diferentes maneiras (Dryzek, 2000; Mansbridge et al. 2012). Por outro modo de dizer, a racionalidade deliberativa não é um atributo pessoal dos participantes e do proferido, mas da estrutura comunicativa, qualificando-se pelo entendimento comum e não por uma forma específica de comunicação (Mendonça, 2011).

Em termos, a racionalidade argumentativa é percebida em associação a capacidade deliberativa. Na sua visão clássica sua prática baseia-se na ação comunicativa, demandando moralidade política e acima de tudo senso de justiça dos participantes para justificação neutra de pontos de vista, sobrepondo o bem comum face a interesses particulares (Werle, 2004), num coerente curso de avaliação de nossos próprios pontos de vista a partir do ponto de vista dos outros (MacIntyre, 2009).

Prezando pelo entendimento comum, a racionalidade no seu papel de ação comunicacional logrará se conseguir construir um referencial comum e aceitável. Esse desafio passa por determinar um conjunto de procedimentos que propicie aos participantes formularem juízo de valor sobre o tema levantado. Ainda, deliberando na condição de cidadãos que gozam do mesmo nível de “*liberdade e igualdade de fala*” (Werle, 2004, p. 137).

Esteio do conceito de razão pública, a racionalidade deliberativa clássica vista em Habermas e Rawls necessitou justificar suas premissas de moralidade política, justiça enquanto equidade e liberdade enquanto mecanismo habilitador e assertivo de escolha coletiva. Isto, postos os desafios de conciliá-los frente; ao pluralismo<sup>141</sup> de valores de uma sociedade complexa; o falibilismo da razão; e a

---

<sup>141</sup> O pluralismo sugere indeterminação de escolhas diante de uma ampla gama de valores. Não permite ordenação ou combinação racional, em suma, nenhum indivíduo pode fornecer uma única

crítica da teoria da escolha racional de Arrow, avessa a qualquer possibilidade de agregação de preferências individuais de uma sociedade plural (Avritzer, 2000; MacIntyre, 2009; Werle, 2004).

A aposta de ambos os autores para contornar os referidos obstáculos, em primeiro lugar, está na convicção que princípios de verdade, justiça e liberdade são normas sociais já existentes que transcendem as estruturas sociais, podendo ser ainda mais trabalhados quando expostos, mesmo que paradoxalmente, a coerção e constrangimento procedimental do ideal normativo deliberativo. Em segundo lugar, na defesa que processos deliberativos são opostos a escolha racional por contar com mudanças de perspectivas e possuir como objetivo o consenso ao lado da aceitação (Gonçalves, 1999; Meisert & Böttcher, 2019).

Habermas defende que a validade de ações ocorridas no mundo objetivo, subjetivo e social são validadas no processo comunicativo de reconhecimento recíproco, antes sujeitando-se ao compartilhamento de vivências, sentimentos, correções e adequações às normas e leis sociais vigentes. Desta maneira, a mediação e suporte jurídico do poder público no processo deliberativo além de evitar formas de coerção externa e interna, ao interpretar e transmitir as experiências intersubjetivas discursivas, reivindica um modelo interativo de ação comunicativa fundamentado no raciocínio lógico e no entendimento mútuo para agregação consensual, e não de todas as preferências individuais (Costa, 2009; Gonçalves, 1999; Werle, 2004).

Por sua vez, Rawls usando a metáfora do véu da ignorância recorre à reconstrução de princípios morais e de justiça pública comuns a uma vida digna. A institucionalização desses princípios gira em torno de um equilíbrio reflexivo de ordem prática capaz de preservar as preferências e crenças individuais à parte da escolha coletiva para benefício do processo de deliberação (Rouanet, 2011; Werle, 2004).

A ética discursiva clássica minimiza o papel da barganha e da negociação. Neste sentido, contemporaneamente, diferentemente do comportamento exclusivamente consensual, é aceitável que no processo de barganha e negociação os participantes possuam o objetivo de promover seus próprios interesses. Defendendo posições fixas ao longo da discussão (Baur & Palazzo, 2011). Em sua forma contemporânea, a racionalidade argumentativa aceita esses elementos como tentativa de compatibilizar a teoria deliberativa com os interesses

conflitantes de uma sociedade pluralista.

A título de exemplo Mansbridge et al.(2012) conciliam interesse próprio e deliberação como algo benéfico para integração de resultados ao reconhecer que para além do ganho de diversidade de opiniões e mais informações importantes, se reduz a possibilidade de exploração e influência dos mais poderosos. Na visão de Steiner (2012) em uma boa deliberação as pessoas devem ser encorajadas a colocar seus interesses sobre a mesa, a exceção seria a explanação rude e a negação de submeter os interesses ao escrutínio de outros participantes. Ressalta Rostbøll (2008, p.64-73), com base na ideia de *Pettit* em —*Republican Freedom and Contestatory Democratization*ll, que o reconhecimento de todos os interesses particulares é importante para determinar pontos comuns aos interesses coletivos. Para Curato et al. (2019) o reconhecimento do interesse, da barganha e da negociação passa por reconhecer inclusive que a deliberação não termina necessariamente em um acordo e que conflitos podem não ter resolução, assim como podem levar muito tempo para serem resolvidos. Contudo, as divergências e desacordos não são eletivos de gerenciamento, ainda que se reafirme o caráter contingencial das resoluções democráticas.

Ainda que cético em relação ao seu real alcance, Mcgann (2006) acredita ser possível uma redefinição da razão pública que justifique a defesa da democracia deliberativa frente à pluralidade social. Argumentando que existe um trade-off entre o valor da deliberação de um pequeno grupo e o valor da participação. Que também não há uma rota de fuga para os problemas colocados pela teoria da escolha social, logo que uma função transitiva de bem estar social não é possível em uma sociedade plural. Mcgann (2006) nos diz que o melhor que podemos ambicionar é um meio termo entre diferentes valores.

Essa acomodação permite que os participantes mudem suas posições mantendo seus valores individuais, estando persuadidos a aceitar outros meios para persegui-los. O resultado *winwin* é razoável porque equilibra uma pluralidade de diferentes reivindicações e não porque maximiza um único critério. Mas para que isso aconteça, dois critérios, vistos em Rawls, precisam ser guias racionais do processo. Primeiro que a decisão seja eficiente, assim que o ganho de uns não piore a situação de outros. Segundo, que o resultado deve ser distribuído de forma justa. Para Mcgann (2006) a restrição à legitimidade do resultado da negociação ou acomodação dos interesses está no limite de tempo das pessoas dedicadas às questões políticas e na complexidade do número de interações. A segunda

claramente favorece pequenos fóruns.

À medida que a teoria política normativa argumentativa contemporânea amplia seu escopo, torna-se mais complexa. Por sua vez, ao abraçar novas abordagens, considera novos acordos deliberativos. Compendiando Niemeyer, Dryzek e Mansbridge, Curato et al. (2019, p.40) apresenta-nos cinco formas de acordo comunicativos que reconhecem uma gama de preferências como resultados deliberativos:

1. Meta-consenso: tido como resultado ideal de deliberação, reconhecesse um amplo conjunto de preferências sem necessariamente chegar ao consenso.
2. Acordo convergente: deliberação que começa sem conflitos de interesse e que os participantes concordam com os resultados pelas mesmas razões.
3. Acordos teorizados incompletamente: deliberações que se iniciam com diferentes concepções em que os participantes concordam com um único resultado por razões diversas.
4. Negociação integrativa: difere-se dos acordos teorizados incompletamente por no início da deliberação os participantes defenderem seus próprios interesses.
5. Negociação distributiva completamente cooperativa: os participantes cedem em parte dos seus interesses em busca de acordo.

Porém, o reconhecimento da barganha e novos acordos requerem contraponto. Tanto que em menção a Elster (1986) que afirma serem inescrutáveis as motivações dos atores políticos, mesmos quando nos rendemos à—hipocrisia civilizatória da razão públicall, Knight e Schwartzberg (2020, p.260) alertam, que apelos ou a aceitação da barganha podem vir a enunciar outra faceta da moderna teoria deliberativa, a incapacidade das instituições em atender as condições de deliberação ideal, circunstância que traz desafios para sua justificação teórica.

Restituindo a questão da racionalidade argumentativa no reconhecimento do pluralismo conflitivo, especificamente na prática dos minipúblicos, começamos

por Steiner (2012). Segundo o autor, a deliberação apenas existe quando se passa da forma monológica para a dialógica, no envolvimento e troca de informação entre os participantes. Nomeando o processo argumentativo como ato de fala, preocupado com a qualidade/legitimidade do debate deliberativo, Steiner (2012) apresenta uma série de referências que permitem analisar dentro de uma perspectiva quantitativa o nível das justificativas, discursos e argumentos deliberativos dentro das características intrínsecas da comunidade observada. Características que precedem diferentes estilos de fala e comunicação. Suas categorias de codificação<sup>142</sup> relacionam opinião e justificativa e em adaptação aos grupos investigados, consideram menções ao bem comum, bem como interesse próprio e respeito mútuo.

Esses pressupostos são explicitados nas palavras de Parkinson (2020, pp.8-9)

(...) democracia deliberativa também requer que as reivindicações sejam conectadas com fatos, evidências, lógica e valores e não apenas narrativas cotidianas. (...) os sistemas democráticos deliberativos não dependem apenas do "melhor argumento" julgado contra padrões puramente epistêmicos, mas também contra os padrões de reivindicações fundamentadas em narrativas da vida cotidiana. Não apenas isso, mas os referendos tornam este último particularmente saliente - eles apresentam perdas e ganhos na capacidade de fazer tais conexões porque são as pessoas que vivem e respiram essas narrativas que tomam as decisões, mesmo que não determinem a agenda. Concentrando-se nos 'fatos' ou lamentando nosso mundo pós-verdade, é apenas metade da história<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> São exemplos de categorias codificáveis, segundo Steiner (2012), os experimentos com ex-combatentes na Colômbia, Bósnia-Herzegovina e a sessão plenária dos parlamentos Europeus de educação sexual para crianças em escolas polonesas: opiniões sem justificativas, justificadas com ilustração, motivos exemplificados com e sem conexão com a opinião, número de motivos em conexão com as opiniões, referências aos interesses da comunidade, referências aos princípios morais, etc.

<sup>143</sup> tradução nossa.

Noutra perspectiva, Chambers (2009) em acordo com a literatura clássica, coloca que nem toda conversa é deliberação. A deliberação diz respeito à ponderação de fatores relevantes de um diálogo. Tal limitação, nem mesmo contempla o discurso político, no qual a retórica do orador está preocupada com o seu próprio conteúdo no objetivo de estabelecer por meio da estratégia comunicativa o poder sobre a verdade e a justiça, ao invés da submissão ao escrutínio público. Esse tipo de discurso é chamado por Chambers de retórica plebiscitária, sendo considerada uma ameaça à deliberação. Frente a essa ameaça discursiva, em contraponto, Chambers (2009) endossa a retórica deliberativa como uma categoria menos restritiva de razão pública. Uma categoria promissora de legitimidade dentro da teoria normativa, mas por enquanto possível de aplicação apenas em projetos muito bem estruturados de minipúblicos, dado a simetria deliberativa desses tipos de fóruns, baseado no diálogo irrestrito cara a cara<sup>144</sup> e na menor exposição a fatores midiáticos externos.

Se a retórica é o estudo de como os oradores afetam seu público, para Chambers (2009) a retórica deliberativa ainda que abrangendo, no entanto, não superdimensionando o papel persuasivo da emoção, caráter<sup>145</sup> e crenças, é o estudo de como o discurso induz a reflexão sobre as questões de escolhas políticas futuras. De outro modo, é o estudo de como um grupo de pessoas vem a persuadir os demais membros sobre o seu julgamento prático no que é melhor para o bem comum da comunidade. Na descrição do autor;

A retórica deliberativa faz as pessoas pensarem, faz as pessoas verem as coisas em novas formas, ele transmite informações e conhecimento, e torna as pessoas mais reflexivas. Assim, a retórica é deliberativa quando envolve nossa capacidade de julgamento prático. A retórica deliberativa não é simplesmente um eloqüente e verdadeiro orador para com todos os

---

<sup>144</sup> A referida assimetria deliberativa diferencia-se para o autor da relação assimétrica entre falante e ouvinte, elemento natural da retórica, portanto incorporada a retórica deliberativa.

<sup>145</sup> O caráter aqui é colocado por Chambers como uma dúvida que necessita ser melhor trabalhada pela teoria normativa enquanto categoria baseada no personagem/imagem. O autor questiona se a vida pregressa de determinado orador é passível de ajudar a legitimar ou prejudicar sua mensagem

fatos corretos. A retórica deliberativa cria uma relação dinâmica entre falante e ouvinte. Os ouvintes devem estar engajados pelo discurso. Deve estimular o raciocínio ativo e a consideração, em vez do que gatilhos irrefletidos ou reações intestinais (Chambers, 2009, p.333)<sup>146</sup>

Para Chambers (2009) a promoção e multiplicação de fóruns ao aprimorar as habilidades oratórias dos participantes, os credenciam a avaliar criticamente outros oradores, tornando-os menos suscetíveis a retórica plebiscitária. Este fato contribui, do mesmo modo, para adequar a fala de atores poderosos, e por vezes mais influentes, através da fundamentação e prestação de contas de seus argumentos de acordo com as questões que realmente importam dentro de uma estrutura retórica deliberativa.

Corroborando Chambers, Curato et al. (2019, p.63) reforçam a capacidade dos minipúblicos em restringir as desigualdades políticas por meio da —equalização de oportunidadesll de falas e de audição. Atuando sobre: a desigualdade de voz, nas assimetrias de conhecimento e nas disparidades de autoridade política, para os autores os minipúblicos constroem configurações artificiais de discurso constituindo um exercício próprio de poder, porém criam outros problemas também relacionados ao emprego do poder. Segundo autores, o espaço público da razão é desproporcionalmente ocupado por grupos de pessoas mais instruídas, economicamente mais poderosas e com maior nível de interesse e influência que polarizam as opiniões, isolando muitas vezes as vozes de grupos minoritários. Lidar com a desigualdade de voz significa primeiramente incluir a presença, capacitar, empoderar e garantir o direito de fala em condições formais e substantivas de grupos marginalizados, ouvindo suas narrativas em seus próprios termos e estilo de fala.

Para Curato et al. (2019), o relato de histórias nos minipúblicos tornou-se o principal instrumento para construção de argumentos ao conectar as experiências biográficas, o objeto da votação e os pontos de vista dos demais participantes. Para que o processo dialógico não perpetue hábitos culturais de interrupção e silenciamento que naturalmente agem sobre as classes marginalizadas<sup>147</sup>, se faz necessário, segundo os autores, a presença de um intermediador para assegurar

---

<sup>146</sup> Tradução nossa.

<sup>147</sup> Segundo o autor, ignorar e interromper oradores jovens e mulheres são hábitos culturais que arranjos deliberativos erroneamente estão perpetuando.

as regras de respeito e justificação mútua. Regras que permitirão às oportunidades de fala em favor dos menos favorecidos no campo da razão pública.

No ponto de vista de Curato et al (2019), as assimetrias de acesso à informação e ao conhecimento fortalecem o preconceito no discurso público permitindo que alguns indivíduos tomem decisões às custas de outros indivíduos incapazes de esclarecer seus próprios interesses. Lidar com esse tipo de obstáculo passa pela criação de um espaço livre das pressões midiáticas e dos interesses políticos, disponibilizando aos participantes consulta a especialistas e materiais informativos para esclarecimento de tópicos complexos.

A aposta que um cidadão comum seja capaz de processar informações técnicas e deliberar com a razão em vez da emoção, vencendo formas particulares de conhecimento e poder local, quebrando inclusive paradigmas retóricos, para os autores, resulta em um quadro complexo e contraditório dentro das ciências sociais e nas diversas experiências deliberativas de êxito e fracasso em minipúblicos. Afirmam os autores, que a desigualdade na autoridade formal é responsável pelos desequilíbrios de poder entre os cidadãos organizados em fóruns e as autoridades políticas. Quando esses últimos organizam os minipúblicos, definem a agenda, o escopo da discussão, moldando as informações e o papel dos especialistas, potencialmente influenciam a opinião dos participantes. Para evitar que os minipúblicos sejam reflexo das prioridades das autoridades e uma extensão do poder político, o que contribui para o ceticismo contra a democracia deliberativa, ambiciona-se que sua constituição, definição de agenda e *design* seja de iniciativa dos cidadãos. Contudo, a referida sugestão não salvaguarda que as opiniões expressas possuirão teor crítico e desafiarão as posições de poder na sociedade (Curato et al. 2019).

Mutz (2006) concorda que os teóricos expandem a deliberação para além do tipo ideal racional clássico, incluindo formas informais de conversas. Com foco no papel da emoção, a autora sugere a necessidade de se considerar os laços afetivos no julgamento democrático. Para Mutz (2006), no ato da interação social as pessoas formam relacionamentos com componentes afetivos, bem como cognições sobre as informações que são transmitidas. No entanto, a autora inquiri se essas novas categorias do diálogo político são capazes de atingir os valores necessários para serem considerados processos deliberativos, produzindo resultados benéficos. Em alternativa ao desencontro entre a teoria política e empírica, a pesquisadora oferece uma teoria de médio alcance. Uma teoria mais

próxima da pesquisa operacional prática, uma vez que testes empíricos de interação argumentativa parecem irrelevantes para a teoria democrática mais ampla. O foco da autora está na conversa política, estritamente na exposição transversal, ou seja, nas perspectivas das pessoas a oposição do seu discurso.

No entendimento da pesquisadora, a exposição a pontos de vista diferentes é uma condição *sine qua non* do tipo do diálogo político democrático. Colocado de outro modo, o discurso público não depende da harmonia ou semelhança pré-existente entre cidadãos, mas sim da sua capacidade de criar discursos significativos através de linhas de diferença. Nessa perspectiva o contato intergrupo faz com que as pessoas aprendam que seus costumes e seus estilos de vida não são os únicos. A exposição à tolerância política enfatiza o afeto sobre a cognição, ao passo que o conteúdo e a extensão das discussões se tornam menos importantes do que a qualidade das relações pessoais que se desenvolvem. Portanto, exposições transversais aumentam a tolerância por meio da consciência dos fundamentos dos pontos de vista opostos, favorecendo à interpretação cognitiva, o que para benefício do processo deliberativo torna as pessoas menos propensas a apoiar restrições contra as liberdades civis (Mutz, 2006).

Mutz (2006) conclui que estreitar laços afetivos entre pessoas de diferentes posições políticas pode semear e aumentar a tolerância política, estendendo direitos de expressão a quem antes não os possuía. Contudo o ganho do diálogo deliberativo dependerá de até que ponto as pessoas estão abertas a pontos de vista transversais. A capacidade de assumir perspectivas encoraja a uma maior tolerância política. No sentido inverso, expor pessoas incapazes de tomar perspectivas alheias a argumentos contra-atitudeis, fortalece a determinação e a crença de que aqueles que discordam dos seus pontos de vista são ignorantes.

Se na estrutura comunicativa de Mutz (2006), ouvir o outro lado é o papel mais importante na direção a manutenção dos valores democráticos, outras duas circunstâncias colocadas pela autora, potencialmente prejudicam a associação, cujo principal objetivo é o aprendizado para benefício da qualidade das decisões; a inclusão de pessoas propensas a manter a harmonia social e a inclusão de pessoas com pensamentos hegemônicos. Pessoas que prezam pela harmonia social são propensas a evitar o conflito, enfraquecendo o debate. Pessoas cercadas por outras pessoas com o mesmo pensamento não instigam o desenvolvimento de consciência a partir das perspectivas opostas, não exigindo esforço para justificativas, comprometem a legitimidade do processo. Na opinião da autora, essa

constatação é mais um alerta para se evitar a auto seleção de grupos por enclave. Isto, pela sua possível capacidade de suprimir diferentes visões políticas a respeito de um determinado assunto.

Independente das redes transversais, Mutz (2006) reconhece que ambientes de comunicação são organizados para confrontar pessoas de pontos de vistas opostos, hipoteticamente promovendo; (1) maior consciência de fundamentos para os próprios pontos de vista, (2) maior consciência dos fundamentos para pontos de vista opostos e (3) maior tolerância. Em primeiro lugar, Mutz (2006) supõe que confrontar pontos de vista opostos faz com que as pessoas reflitam sobre as razões de seus próprios pontos de vista produzindo contra-argumentos, seja para defender as próprias posições ou racionalizar porque as próprias opiniões diferem dos outros. Em segundo lugar, supõe que a exposição transversal transmite novas informações promovendo maior consciência dos pontos de vistas opostos, com sobreposição do nível intrapessoal sobre o interpessoal. Em terceiro lugar supõe que a exposição transversal leva a uma maior tolerância política, sob certas condições reduz o preconceito<sup>148</sup>.

A atenção direcionada a um arranjo comunicativo deliberativo amplamente inclusivo, tolerante e empoderador, é um nobre ideal teórico e prático racional democrático, aparentemente incontestável. Entretanto, não se pode deixar escapar que a organização de um minipúblico, assim como noutros arranjos que prezam pela participação política, não é suficiente para equilibrar o desnivelamento de conhecimento e principalmente anular o conflito, no que concerne a tomada de decisão pública- a protagonizada entre especialistas<sup>149</sup> e demais participantes. Esse embate, inevitável na gestão de sociedades plurais e complexas, preocupa frente à iminência do controle tecnocrático sobre a democracia deliberativa. Tratando-se de um problema especial que pode comprometer qualquer aspiração a participação igualitária (Moore, 2016; Parkinson, 2006; Steiner), merece a devida atenção. Pois, ao entorno do seu campo gravitacional pairam incertezas que precisam ser esclarecidas, ao menos neste trabalho, referente ao papel de deliberantes especialistas e deliberantes leigos para a construção e concretização de fundamentos normativos para uma avaliação de desempenho de um bem

---

<sup>148</sup> A inserção de grupos anti-imigrantes em um experimento sobre imigração na Finlândia constatou a capacidade de mini-públicos em extenuar preconceitos e ponderar interesses antes inflexíveis (Ver Steiner, 2012, p. 71).

<sup>149</sup> O termo especialista ou expert é aplicado aos detentores de conhecimento técnico, científico, profissional, jurídico e profissional.

público. Essas incertezas dizem respeito principalmente a fronteiras históricas entre fatos e valores, descambando para discussões que englobam ética profissional, motivações políticas e interesses próprios e institucionais. Discussões que substancialmente questionam a construção da verdade científica, da competência técnica e da imperícia leiga frente aos complexos problemas sociais, que arrastando-se desde a antiguidade, ainda não estão totalmente remediadas.

### 3.7 Deliberação: entre leigos e especialistas

Intercambiando o impasse entre a ciência e a opinião pública em termos de *expertise* e política, para Mitre (2016), a legitimidade democrática, embora vivamos em uma era onde as políticas públicas são dependentes do conhecimento técnico-científico<sup>150</sup>, é incontestável entre essas duas comunidades no ocidente. Para a autora, uma discussão que fincou raízes na filosofia clássica pelo uso da razão pública, assume novas configurações na modernidade. Num primeiro instante com o desenvolvimento da ciência positivista, baseada no racionalismo e no cálculo, que passa a separar os meios dos fins e os fatos dos valores oriundos das verdades absolutas da razão metafísica<sup>151</sup> dos antigos. Nessa perspectiva secularizada e relativista, os fatos (observáveis e verificáveis) são as matérias-primas da ciência que direcionam a ação política, devendo conciliar os diversos interesses incógnitos dos valores (abstratos e normativos), substância do conflito político. Num segundo instante, a ascensão da ciência construtivista defende que a construção do conhecimento é um processo socialmente negociado e construído. Nessa contemporânea perspectiva expõe-se que os fatos científicos, mesmos os laboratoriais, são submetidos ao crivo de fatores outros externos à ciência, circunstância que fortalece as críticas de que a ciência pode ser instrumentalizada para apoio de argumentos políticos, transparecendo publicamente, muitas vezes sua imprecisão para a tomada de decisão da vida coletiva (Mitre, 2016).

À frente da incontestável onda de democratização, reitera-se, imprescindível do conhecimento técnico e contemporaneamente do *accountability* popular, duas perspectivas a respeito do papel da *expertise* coexistem,

---

<sup>150</sup> A autora credita a consolidação da “era do conhecimento” como reflexo da era da avaliação, na qual as políticas públicas passaram a ser baseadas em evidências técnicas-científicas, e posteriormente, no desenvolvimento de disciplinas como a sociologia do conhecimento científico que resultou na ascensão dos pesquisadores construtivistas. Estes últimos, críticos aos modelos elitistas de democracia (Ver Mitre (2016)).

<sup>151</sup> Como já discutido anteriormente, a razão aqui é tida como verdade absoluta. Uma verdade de cunho universalista a parte dos interesses e perspectivas pessoais..

necessitando ser equalizadas junto à participação pública, a fim de garantir a validade do processo deliberativo (Mitre, 2016, p.291). Visto que as iniciativas de alargamento do conceito de *expertise* certificada para *expertise* baseada na experiência por parte de uma terceira onda nos estudos das ciências sociais e tecnológicas não deixariam de perpetuar o *lobby* político institucional e o autoritarismo através de uma configuração artificial de democracia resultante da exclusão leiga (Mitre, 2016), a inclusão do imperito, se faz importante e necessária para o alargamento de novos pontos de vista e contestação da abordagem técnico-científica. Conclui a autora que o dilema participacionista no que diz respeito a políticas substantivas está na sutileza —em se atentar para as especificidades dos temas científicos, do peso político-eleitoral dos assuntos referente ao seu contexto e, principalmente na trajetória das relações históricas entre cientistas e Estado, ciência e política de cada sociedade (Mitre, 2016).

Reforça Pearse (2020) que desde a segunda guerra a ciência, enquanto instituição, busca identificar-se com sua concepção regular, um autogoverno cuja atividade possui valor neutro, independente da vida política. Neste modelo apolítico, a perícia científica restringe-se a configurar, orientar e definir os limites de valor das empreitadas políticas. Contudo, o autor admite, que neste modelo não há como negar que falhas técnicas, escândalos de revisão por pares, a proximidade com a comunidade, meio ambiente e os negócios, fatos que denotam que a informação pode ser manipulada, minaram as reivindicações que a ciência fala em nome da verdade.

Tomando o estudo de Dan Kahan, professor de Yale, Pearse (2020) alerta que a preocupação relativa a um assunto de interesse público, a exemplo das mudanças climáticas no EUA, não mantém correlação com o conhecimento científico ou capacidade de raciocínio, e que na verdade a opinião das pessoas mais escolarizadas são também as mais polarizadas. Sugerindo que muitas estruturas deliberativas devem ser menos orientadas para as mudanças de opinião e mais focadas na igualdade política e inclusão, o pesquisador julga importante para maximização da experiência deliberativa a abertura a uma gama tão ampla de pessoas, incluindo leigos e especialistas. Propondo uma reconfiguração da política e da ciência, da relação do cidadão e do especialista, redundando na prática de uma ciência cidadã, o pesquisador sugere um contexto raro de aplicação, uma vez que especialistas não costumam participar da deliberação. Mesmo levantando dúvidas sobre como o senso de agência dos especialistas será afetado, Pearse

(2020) enxerga nessa total inclusiva forma de deliberação a oportunidade dos *experts* serem questionados e consultados não apenas por seus pares, igualmente instruindo-se das informações oriundas do público leigo. Ao participar diretamente da formulação da política e tomada de decisão, o autor acredita que os especialistas contribuirão para a formação de um ambiente informativamente seguro, ao passo que se beneficiarão do compartilhamento da responsabilidade, resguardando-se contra eventuais acusações pelo insucesso ou falhas das políticas públicas, assim como por sua politização.

Se o ponto de deliberação é produzir um ótimo, ou mais racional, julgamento público sobre uma questão particular, é lógico que o papel dos especialistas é simplesmente para informar e esclarecer - para criar condições em que os participantes leigos possam melhorar seus julgamentos. Esta dinâmica muda, no entanto, se a prioridade de deliberação é a inclusão. Então, faz sentido para os próprios especialistas participarem, para que o conhecimento possa ser passado em ambas as direções - de especialistas para cidadãos, mas também de cidadãos para especialistas - e para ambas as partes assumirem que podem aprender algo com o outro. Em certo sentido, isso vai estreitar o (social e lacuna epistêmica) entre especialistas e cidadãos, o que pode parecer uma redução na autoridade do primeiro. Na realidade, entretanto, ambas as partes podem se beneficiar potencialmente. Para os cidadãos - particularmente aqueles não acostumados à participação democrática - mais inclusiva, formas mais dialógicas de deliberação podem ser uma rara, talvez a primeira chance de participar na discussão política e na tomada de decisões. Uma oportunidade de ser consultado, não apenas por seus pares, mas por decisão e formulação de políticas. É difícil saber com certeza como isso afetará seu senso de agência política; se vai ou não incliná-los para uma maior participação democrática. Mas, conduzido

adequadamente e em boas condições de fé, esses exercícios podem demonstrar às pessoas, de outra forma, esquecidas pela política democrática, que eles têm valor político e significado. Quanto aos especialistas, garantindo que eles sejam representados, fornecerá segurança que essa política será tecnicamente informada, isso sem criar uma situação na qual os especialistas são totalmente culpados por erros ou excessivamente politizados por seu envolvimento na tomada de decisão (tradução nossa, Pearse, 2020, p. 4).

Em alusão ao título, —*Deliberation, Citizen Science and Covid-19*||, como elemento que traz robustez na defesa de seu ponto vista, Pearse (2020, p. 6) argumenta que apenas a ciência, mesmo apoiada em toda sua interdisciplinaridade, envolvendo epidemiologistas, imunologistas, ciências sociais e psicólogos não se mostra suficiente para responder questões de julgamentos coletivos derivados da epidemia, relacionados aos *trade-offs*: entre liberdade e segurança, direito e obrigação, análise de risco e o valor da vida.

Jankovic´(2019) assente a distinção entre os valores morais e o conhecimento técnico, mas questiona a divisão epistemológica do trabalho que concede ao cidadão leigo o papel de identificar os problemas, escolher os objetivos e avaliar os especialistas e suas respectivas propostas. E que de modo redundante, atribui ao especialista a função de encontrar os melhores meios para cumprir o acordado entre os cidadãos . Diferentes designações que satisfazem as condições de igualdade política e confiança epistêmica , sobre a segunda recai a visão crítica de Jankovic´ . A autora questiona se devemos confiar na perícia moral dos experts, uma vez que se desenvolveu nos últimos trinta anos extensa literatura, a exemplo da teoria da racionalidade limitada e dos fenômenos de ilusões cognitivas, que demonstram como a tomada de decisão se afasta dos seus pressupostos normativos. A teoria da racionalidade limitada , como já mencionado, presume que mesmo que os indivíduos pudessem contar com todas as informações , o que não é possível, não seriam capazes de processá-las (Jankovic´, 2019). As ilusões cognitivas pertencem ao campo da psicologia cognitiva, encontrando-se explorada por uma vertente das finanças. São estudos que se preocupam como os vieses comportamentais (regras heurísticas de representatividade, conservadorismo, etc.)

interferem na otimização da tomada de decisão (Schneider, 2014). Estes estudos, segundo a autora, demonstram como nossa cognição é prejudicada por processos sociais, evidenciando que erros são *"sistemáticos, idênticos e previsíveis"*, portanto comum a todos (Jankovic, 2019, p. 39).

Referindo-se aos estudos de Mercier e Sperber (2011) e de Hong e Page (2004) que afirmam que na resolução de problemas de natureza política (envoltos de incerteza quanto aos resultados), grupos compensam as limitações individuais cognitivas pela diversidade dos seus integrantes, quando estes são relativamente competentes, Jankovic' (2019) propõe reconsiderar a divisão de trabalho cognitivo nos processos deliberativos. Argumentando que os especialistas não devem ser os únicos a tomarem decisões políticas, visto que os cidadãos já se encontram aptos para avaliar o trabalho especialista, a autora sugere que a inclusão do cidadão comum se daria por sua posse ou não posse do conhecimento factual e sua capacidade cognitiva quando expostos à informação. Proposta que em um primeiro instante excluí, em momento posterior habilita os cidadãos antes não capacitados, ajudando da mesma maneira, a melhorar a competência dos indivíduos já possuidores do conhecimento factual, conforme as práticas deliberativas perpetuam-se.

Para Meiserk e Böttcher (2019), a legitimidade e a qualidade são aspectos tomados de forma separada no processo decisório quando inclusos diferentes atributos discursivos. A legitimidade é reforçada pela representação dos participantes e a qualidade pela participação dos especialistas. No entanto, posto que os recursos cognitivos são limitados e influenciados por vieses, impondo da mesma forma limites à racionalidade humana, deve-se considerar que falhas de raciocínio, que não dispensam os especialistas, podem tornar transparentes interesses ao relacioná-los aos resultados da tomada de decisão.

Apoiando as afirmações de Lodge e Wegrich (2016), que dizem ser inerente aos indivíduos a preferência por melhorar suas escolhas, Meiserk e Böttcher (2019) veem com bons olhos a ideia dos *—nudges* como ferramenta informacional de políticas públicas. Em português literal, o conceito que traz referência às palavras "cutucões, empurrões e ajustes precisos", segundo os autores, está no foco das políticas públicas, com a finalidade de que os cidadãos evitem preconceitos e melhore a qualidade de suas decisões (Meiserk & Böttcher, 2019, p.6). De modo igual, trata-se de um projeto de estímulo argumentativo em contraste a simples declaração de preferências. Sua estruturação conta desde o uso de elementos de

regras sociais, ao auxílio de avisos e gráficos. Uma abordagem de orientação discursiva transparente ou não transparente (Meiserk & Böttcher, 2019), que oferece instruções em conjuntos de contraste e estruturas de processo como elementos de negociação<sup>152</sup>, não objetivando padronizar-los, mas aprofundar o processo de negociação e de envolvimento individual (Meiserk & Böttcher 2019, p.17). Depreende-se na construção dessa nova ferramenta, a organização e sustento da relação especialista/leigo. Em adição ao subsídio informacional, não dispensável para o expert, mas essencial para a autonomia do imperito, os *nudges* buscam estimular o diálogo e solucionar conflitos, estimulando a colaboração.

Tendo como base o campo da avaliação habitacional, Foye (2020) chama atenção para como a separação entre o normativo e positivo, que abrange fatos e valores, trouxe prejuízo para os cientistas sociais. Cisão, que ao destinar os valores ao universo da subjetividade, para além do campo da razão, segue comprometendo o pensamento normativo, levando, por outro lado, a filosofia a abstrair-se do campo social prático. Apoiando-se nos pressupostos de Putnam (2017), na indiferença metafísica entre fato e valor, traduzido na indiferença metodológica entre moral e ciência, Chris Foye demonstra-nos que, pelo menos, na construção de métricas habitacionais, sujeitar os valores ao debate normativo, em suma, ao julgamento conjunto do cidadão e do especialista evita o risco do paternalismo indevido. Termo compreendido pela centralização do poder na mão do especialista que reflete e impõe o ponto de vista da instituição sobre os cidadãos ou outros tipos de organização (Foye, 2020). Crítico a construção mais comum de métricas, as associadas às teorias racionalistas<sup>153</sup>, permite-se deduzir, relacionada ao domínio técnico e sem correspondência com a realidade, o autor enxerga na abordagem das capacidades uma postura mais efetiva sob a perspectiva da possibilidade das pessoas, portanto mais realista e preocupada com os interesses do principal beneficiário da avaliação habitacional, o cidadão leigo.

Se as teorias racionalistas, no ponto de vista do autor, são fórmulas universais e redutivas de justiça(...) que desmentem a pluralidade irreduzível de bens e o conflito e incertezas que são inerentes à busca de progresso por parte de uma sociedade (Foye, 2020, p.10) ignorando, do mesmo modo, o pluralismo e o concreto do indivíduo que de forma conflitante, valoriza diferentemente os bens e possui razões intrínsecas a suas subjetividades, interesses e necessidades para

---

<sup>152</sup> *Nudges* transparentes visam influenciar comportamentos e não escolhas, já os *nudges* não transparentes visam manipular os comportamentos e as escolhas (VerMeiserk e Böttcher, 2019).

<sup>153</sup> No texto o autor se refere ao welfarismo, utilitarismo e teorias de lista objetiva

fazê-lo. A abordagem das capacidades valer-se por considerar todo o universo do pluralismo de valores e sua complexidade, incluindo meios e fins, isso, sem deixar de impor limites às liberdades individuais. Uma teoria que sobre uma perspectiva racionalista é apontada como falha por consignar alocações subótimas, pressupõe que o verdadeiro obstáculo ao progresso social, quando este último se trata de ser fidedigno às diferentes expectativas, está na construção de limitantes métricas objetivas, provenientes das teorias universalistas.

Referenciando Nussbaum e Sen (1989), Foyen (2020) aponta que o desenvolvimento de uma lista de capacidades possui estreita relação com a defesa epistemológica da democracia, pois tem como princípio o reconhecimento da falibilidade da razão humana e o pluralismo valorativo, independente do conhecimento técnico. Sua construção precisa ser realizada debaixo para cima, com a participação da comunidade para que seus objetivos sejam, antes de tudo, referenciados.

Moy (2020) referenciando um estudo de Lippmann de 1922, alega que os indivíduos são incapazes de interpretar grandes partes de um mundo complexo. Diante dessa impossibilidade, todos nós somos forçados a se guiar e confiar em informações de todos os tipos. Isto para poder conjurar imagens e mapas confiáveis de um mundo que não experimentamos. As vozes que ecoam em nossas mentes provêm das imagens e mapas que agrupamos e, segundo a autora, inúmeros estudos demonstram que elas suportam nossa percepção de realidade e comportamento.

À frente, pelo menos teórica, irrefreável —onda democrática deliberativa, Moy (2020, p.4) questiona se todas as pessoas estão equipadas para exercer sua voz e se envolver politicamente? Segundo a autora, para muitos teóricos, isto dependerá da visão que a sociedade tem sobre cidadania, visto que o conceito traz em seu bojo o senso individual de responsabilidade social, competência e engajamento cívico. Quanto à democracia, baseada na diferença e exaltada em virtude da pluralidade de vozes possíveis e disponíveis sobre a mesa em sua estrita concepção, a apreciação da inclusão de voz, pelo menos do ponto de vista de muitos autores, não deveria ser considerada. Portanto, na perspectiva deliberativa, de acordo com Moy (2020) a voz gera o reconhecimento de toda a comunidade e aprendizado sistêmico, possivelmente jogando luz sobre queixas sociais antes não percebidas e de relevância social. Significa dizer, que se a deliberação é focada no bem comum, ela requer o manifesto de igualdade de vozes entre todos os cidadãos.

Contudo, alerta a autora, devemos nos atentar para o fato de que ouvir todas as vozes pode levar a uma sobrecarga de informação, motivando os indivíduos a fecharem-se cognitivamente em torno das informações que permitem e julgam satisfazê-los em torno dos seus objetivos, bloqueando a seguir o processamento de novas informações (Moy, 2020).

A formulação de políticas públicas envolve problemas complexos de ordem técnica, científica, ética e política. Soma-se aos obstáculos de formação de políticas públicas, a demanda por accountability, assunto cada vez mais discutido nas agendas governamentais nos últimos anos, no qual seu controle não é mais bem visto quando apenas circunscrito aos técnicos e representantes do poder público. Se os especialistas são a fonte de qualidade do processo, sendo esperado que contribuam argumentativamente com sua lógica técnica e teórica baseada em evidências, por outro lado, a participação leiga informatizada, incentivada pelos minipúblicos, aumenta a legitimidade pública e o ganho epistêmico. Cidadãos conscientizados sobre determinados assuntos, potencialmente melhoram suas narrativas e argumentos. Tornando-se mais críticos, são mais propensos ao diálogo, à cooperação, à participação e à compreensão. Especialistas, reitera-se, sujeitos não isentos de preconceitos, quando expostos ao escrutínio público possuem a chance de revisitar suas suposições através de novas informações e interpretações da realidade (Moore, 2016).

Bem como afirma Offe (1999, p. 55) a confiança é um —fenômeno cognitivoll, dependente do conhecimento e da crença. Quando leigos e especialistas são colocados para deliberar em pé de igualdade, face a face, espera-se que a resolução das certezas e incertezas, para consigo, com os outros e com a tomada de decisão, assim como as controvérsias e busca de sobreposição argumentativa, anunciadas pelo domínio da razão, possam ser superadas em nome do real entendimento, que ambos fazem parte da sociedade, ressignificando-a constantemente em nome do bem comum.

A ideia de reunir pessoas por cota em torno de um fórum educativo para fins acadêmicos à guisa de uma racionalidade que empodere, reconheça interesses próprios e, acima de tudo, respeite diferentes formas de comunicação alheia, levou esse último capítulo à discussão dos minipúblicos. Subjacente a isso, estava o objetivo de legitimar um processo de negociação integrativa. Portanto, fecha-se este terceiro e último capítulo teórico com a esperança de que os conceitos, informações e teorias aqui expostos e minimamente trabalhados,

tenham esclarecido os propósitos do trabalho de tese aqui apresentado. Contudo, assim como suposto no segundo capítulo, a respeito das avaliações de desempenho, tem-se ciência que os critérios necessários à legitimidade ou qualidade do processo são guias e não procedimentos específicos para o comum acordo. Da mesma forma, compreende-se que a teoria democrática deliberativa se aplica a contextos, esbarrando em questões importantes que minam a reivindicação emancipatória cidadã, tal qual, a exclusão social de certos grupos, a escassez do tempo e a indiferença de muitos indivíduos. Adicionam-se a essas questões, as críticas que afirmam que a participação pública não faz mais que atender a um mecanismo de estado liberal que mobiliza a sociedade a adotar funções antes delegadas ao estado (Carvalho, 2009).

## CAPÍTULO IV - DESENHO METODOLÓGICO

Desde 2004, sob o então Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tem sido conduzida uma política de expansão e descentralização das instituições federais de ensino superior e técnico no Brasil, nos quais os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) fazem parte juntamente com as Universidades Federais. A expansão dos IFs ocorreu sob a expectativa de que seu espraiamento, sobretudo nos interiores, levaria ao desenvolvimento local e a partir daí ao desenvolvimento em escala regional (Gouveia, 2016).

Os objetivos políticos resumidamente e retoricamente são simples: i) busca-se reduzir as desigualdades de oportunidades principalmente entre os jovens no acesso à educação, atendendo a esta demanda social por meio de formação de nível básico técnica, tecnológica e superior alinhada com as necessidades locais e, ii) espera-se que a consolidação dos IFs estimule a permanência e fixação de profissionais qualificados nos interiores atendidos (Frigotto, 2016; Moura, 2010; Pacheco, 2011). Transversalmente aos objetivos propostos, os IFs deveriam ofertar uma educação ampla, para além da instrumentalização técnica, e o mais importante, essas instituições de ensino deveriam intervir diretamente em suas respectivas regiões, identificando e solucionando problemas através de soluções técnicas e tecnológicas de forma sustentável e em articulação com os arranjos produtivos locais (Petterini et al., 2018).

Resumidamente ao exposto, temos que os IFs possuem a responsabilidade de fomentar os potenciais arranjos produtivos locais e oferecer melhorias sociais às comunidades onde estão estabelecidos, isto por meio do indissociável tripé formado pelo ensino, pesquisa e extensão (Gaiofatto, 2015). A expansão da rede federal de ensino tem sido objeto de inúmeros estudos críticos, que vão desde os impactos socioeconômicos ao papel dos profissionais de educação nessas novas unidades. O holofote das críticas está direcionado principalmente ao cumprimento dos seus objetivos políticos e pedagógicos propostos nas três diferentes fases da implementação da rede (Gouveia, 2016).

Parte das críticas atribuídas pelos autores, institutos técnicos de avaliação e tribunais de contas da união à expansão dos IFs são endereçadas ao baixo impacto técnico, tecnológico e extensivo dos institutos na realidade das regiões onde estão instalados (Magalhães, 2016; Souza, 2016). Demais críticas destinam-

se a sua natureza conservadora responsável por manutenção de elites, projetos pedagógicos, controle administrativo e as definições dos locais onde as unidades estão residindo (Frigotto, 2016; Gouveia, 2016; Magalhães, 2016).

As buscas de solução dos problemas apresentados pela expansão dos Institutos Técnicos Federais esbarram em complexos problemas: nas diferentes institucionalidades: culturas, novas estruturas *multicampis* autônomas, precariedades nas infraestruturas e gerações de servidores públicos com diferentes projetos políticos de educação (Magalhães, 2016). Todos esses fatores são creditados às mudanças de fases e suas novas abordagens de conceptualizações, afinal, a Rede Federal de Educação Técnica passou de sua fundação em 1909 de Escolas de Aprendizes e Artífices para Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) em 1978, para depois em 2008 estabelecer-se como Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

Para Souza e Colares (2017, p. 4), embora sob outra identidade, os IFs disponibilizam cursos tecnológicos de nível superior desde a década de 1990, sua distinta institucionalidade de formação em relação às universidades mantém-se. Sua responsabilidade social mediante a oferta de educação profissional sempre objetivou primeiramente a inclusão social através da capacitação para o trabalho em sobreposição a legitimação de reconhecimento público distintivo, característico das universidades. No que se refere à reestruturação e aproveitamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica das estruturas anteriores das escolas técnicas, Domingues et al. (2015) acrescentam que para além do objetivo inclusivo, os IFs adaptaram-se a realidade moderna, sua nova institucionalidade deve contribuir também para a disseminação e o desenvolvimento científico, tecnológico e sociocultural em suporte à necessidade dos arranjos produtivos locais.

Não aprofundando a discussão sobre a reestruturação histórica e sua principal função social, temos por consenso que os IFs são instituições singulares do ponto de vista da governança pública no Brasil, tal fato leva Arcary (2015, s.p)<sup>154</sup> a afirmar que a atual configuração dos IFs torna sua administração uma tarefa quase impossível. A Rede Federal de Educação atua em diferentes frentes, estas que não se restringem apenas a oferta de educação pluricurricular de nível básica, profissional e superior, tendo também por finalidade e responsabilidade de política pública, sua inserção territorial e consequente desenvolvimento econômico e social

---

<sup>154</sup> [Uma nota sobre os Institutos Federais em perspectiva histórica - Esquerda Online](#)

local.

Como dito acima, os IFs disponibilizam cursos de nível básico, técnico subsequente e superior tecnológico. Os cursos de nível básico decorrem da oferta articulada de formação integrada profissional ao ensino médio, prevista no Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), posteriormente incluído na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (LDB), Lei nº 11.741, de 16 de julho 2008 (Brasil, 2008a). A avaliação do ensino médio no Brasil, leva em consideração os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, Decreto nº 6.094/2007), Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Brasil, 2007), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Brasil, 2007a), sendo estas avaliações restritas às instituições de educação municipais e estaduais, não contemplando a oferta de ensino médio ofertado pelos Institutos Federais. Embora o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), estabelecido na Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998, seja utilizado para avaliar a qualidade do ensino no Brasil, tendo influenciado reestruturações curriculares nos programas do governo para educação (Bormann, 2017), é facultativa a participação do aluno na prova, uma vez que a motivação para realização do exame se dá pela possibilidade de acesso ao ensino superior, este que passou a substituir o tradicional processo seletivo (vestibular) na maioria das universidades brasileiras. Posto isso, o ENEM apresenta-se como uma forma midiática de avaliação externa no que concerne a *ranking* de avaliação para o ensino médio ofertado pelos IFs. Estando o Exame Nacional preocupado apenas com a avaliação das disciplinas propedêuticas, não se pode avaliar em nível nacional o desempenho curricular da oferta de disciplinas técnicas dos Institutos Federais.

O curso técnico subsequente, regido pela LDB, é destinado ao aluno que já concluiu o ensino médio, sua formação deve ser ofertada de forma integral dentro de uma perspectiva omnilateral (Frigotto, 1996). Entretanto, não existe mecanismo sistematizado de avaliação de qualidade por parte do Ministério da Educação até o momento, tanto para o curso técnico subsequente, quanto para as disciplinas técnicas ofertadas no ensino médio integrado, como já relatado. O que existe é um Acórdão<sup>155</sup> firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e os Institutos Federais em torno de ações de estruturações que objetivem a diminuição da evasão escolar.

---

<sup>155</sup> Acórdão TCU Nº 2.267, de 13 de dezembro de 2005 – Plenário, Termo de Acordos e Metas(TAM) e o Manual para Cálculo dos Indicadores de Gestão das Instituições da Rede Federal, versão 2.0. (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11549.pdf>) Acesso em junho de 2019.

Compromissos estes, que surgiram após auditoria do TCU aos diversos IFs espalhados pelo território nacional, mas que abrangem todos os cursos ofertados por essas unidades, independente da natureza. O Acórdão estabeleceu parâmetros embasados em metas de gestão e ensino, baseados na racionalização, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade dos recursos investidos no processo de reestruturação da Rede Federal de Ciência e Tecnologia.

A avaliação de acreditação<sup>156</sup> dos cursos superiores ofertados pelos Institutos Federais é a única modalidade de ensino que conta com uma avaliação sistemática, esta fica a cargo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES, Lei 10.861 de 2004), que, dado a complexidade das diversas instituições de ensino público, privado e de caráter misto e seus respectivos cursos, necessita lançar mão de diversificados conjuntos de instrumentos e metodologias que abarque a auto-avaliação, a avaliação externa e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) para concluintes do ensino superior.

Para o processo de desenvolvimento e condução de avaliação interna ou autoavaliação, os IFs contam com a Comissão Própria de Avaliação (CPA), comissão esta, prevista no artigo 11 da Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004 que criou o SINAES, regulamentada pela Portaria nº 2051, de 9 de julho de 2004 do Ministério da Educação e nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos Institutos Federais. Possuindo autonomia em relação aos conselhos e outros órgãos colegiados existentes nos Institutos Federais de Educação, essa comissão é formada por representantes da comunidade acadêmica e membros da sociedade civil organizada. Por ser criado na mesma lei que instaurou a avaliação do ensino superior, o regulamento da CPA e seu projeto de auto-avaliação é apontado por refletir aspectos constitutivos da expansão do ensino superior na década de 1990, marcado pelo debate neoliberal na educação (Araújo, 2014; Gomes, 2008; Leite, 2005).

Segundo Souza e Colares (2017), a Avaliação Institucional não respeita a identidade institucional dos IFs, uma vez que circunscreve a realidade dos cursos superiores e denota apenas a preocupação com o processo de avaliação de cunho regulatório nesse ciclo de ensino.

Dado a complexidade institucional de oferta formativa e estrutural dos IFs, a Secretária de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), órgão ligado ao

---

<sup>156</sup> Trata-se de uma avaliação de certificação da qualidade para que as instituições de ensino superior possam ofertar seus cursos.

Ministério da Educação (MEC), lançou em 2018 a Plataforma Nilo Peçanha<sup>157</sup>. Esta plataforma reúne dados das mais de 650 unidades de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Os dados de cunho estatístico contemplam informações sobre matrículas, oferta de cursos e investimentos realizados, tendo por objetivo a avaliação situacional da rede para subsidiar e fomentar políticas públicas direcionadas à educação profissional. A criação da Plataforma Nilo Peçanha é um importante passo no reconhecimento das peculiaridades institucionais dos Institutos Federais por parte da SETEC, mas a monitorização e acompanhamento dos resultados quantitativos ainda não representam um processo de avaliação sistemática da oferta de ensino técnico integrado ao ensino médio e muito menos da oferta de ensino técnico subsequente da rede federal.

O ensino médio ofertado pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia é considerado uma ilha de excelência quando comparada a oferta desse ciclo de ensino nas esferas municipais, estaduais e nas escolas privadas do Brasil (Avaliação PISA)<sup>158</sup>. Entretanto, os programas de avaliação, como já dito, contemplam apenas as disciplinas da base comum (matemática, português, ciências, etc) para efeito de *ranking* de desempenho. Como os IFs ofertam ensino médio em articulação com o ensino profissional, seu objetivo político e social de formação não se restringe à educação formal, devendo integrar o mundo do trabalho, ciência e cultura, entre outras dimensões da vida em sociedade.

Diante da complexidade estrutural, e se assim podemos dizer, das diferentes institucionalidades traduzidas em diferentes serviços que devem ser prestados a sociedade como um todo, assim como, o desafio de articular um ensino integral, a configuração de um processo sistemático e contextual participativo de avaliação de desempenho do ensino básico, com recorte no ensino médio a começar pelo Instituto Federal, como propósito implícito, contribuiria para; i) democratizar, trazer melhorias e aperfeiçoar o processo de accountability do ensino médio no Brasil, ii) compor parte da questionada identidade institucional dos Institutos Federais, explorando as potencialidades da sua relegada oferta de educação de nível básico, iii) expor o status da educação de nível técnico no Brasil e iv) principalmente perscrutar se objetivos retóricos políticos se adéquam a realidade.

---

<sup>157</sup> Plataforma Nilo Peçanha. <https://www.plataformanilopecanha.org/>

<sup>158</sup> Plataforma Nilo Peçanha. <https://www.plataformanilopecanha.org/>

A avaliação sistemática de desempenho é um tema recorrente na realidade do ensino superior, contando com vasta literatura nas principais plataformas de pesquisa científica. Porém quando nos referimos a essa abordagem para o ciclo de estudo do ensino médio, as pesquisas diminuem de forma significativa, sobretudo considerando que muitas destas contemplam a avaliação de desempenho apenas para um conjunto específico de ações ou programas. Posto isto, o presente trabalho alinha-se às pesquisas, cuja preocupação com a melhoria da qualidade do ensino médio busca amparo em metodologias sistemáticas de avaliação de desempenho que respeitem o contexto territorial onde as instituições de ensino estão instaladas e que para, além disto, vão ao encontro das expectativas dos *stakeholders*.

Propõe-se a partir do Instituto Federal de Roraima (IFRR), *Campus Boa Vista Zona Oeste (CBVZO)*, a estruturação de um sistema de avaliação de desempenho de cunho formativo que contemple as diferentes dimensões da oferta de ensino médio técnico ofertado em nível federal. Para esse objetivo, a participação dos *Stakeholders* chaves para seleção, adaptação e construção dos indicadores faz parte de um processo que visa uma avaliação com foco nas expectativas das partes interessadas.

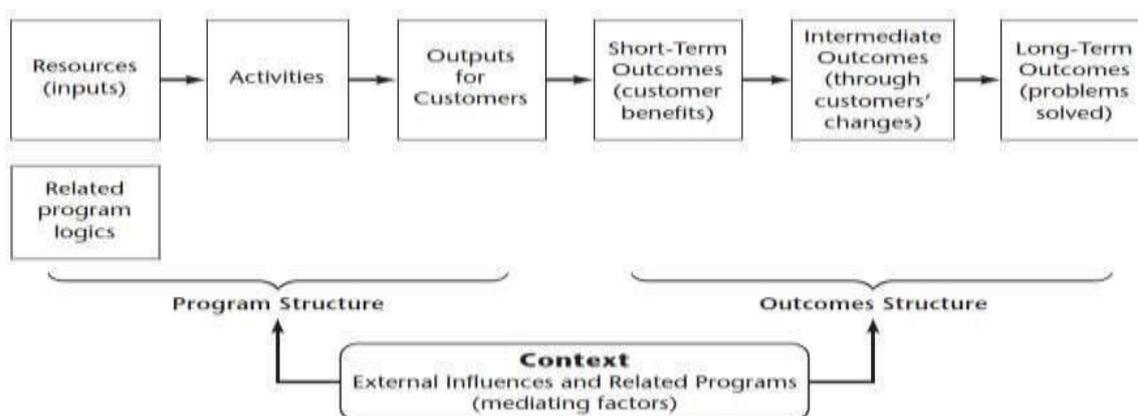
A presente tese possui como proposição implícita a defesa que na ausência de uma avaliação sistemática e própria do ensino médio, uma deve ser desenvolvida pela ótica dos principais endereçados dessa política pública. Presume-se que acomodar diferentes valores e perspectivas na estruturação de uma avaliação pode vir a contribuir para a ampliação do conceito de qualidade na educação, assim como criar ou ressignificar prioridades contextuais de política pública. Permitindo perscrutar se objetivos retóricos políticos se adequam à realidade local, para que não se incorra no erro de aplicação de políticas públicas inócuas, marginalizando instituições educacionais importantes do ponto de vista da inclusão. Para esta finalidade o Modelo Lógico e a análise multicritério MACBETH apresentam-se como instrumentos apropriados.

O *Logic Model* ou Modelo Lógico é uma ferramenta destinada aos responsáveis que intentam desenvolver, conduzir e avaliar programas, auxiliando na organização, conceptualização e planejamento, tendo como principal foco a participação dos principais usuários. Ao discriminar os elementos de um programa, é um modelo de teste de hipótese que questiona se a transformação de *inputs* corresponde à expectativa de *outcomes* dos participantes do programa num contexto específico. O desenvolvimento do Modelo Lógico baseia-se no

entendimento pormenorizado dos objetivos do programa e os meios para alcançá-los em consonância com a forma que todos os envolvidos acreditam que o programa deva funcionar.

O modelo lógico também ajuda na coleta e interpretação de informações sobre o programa, permitindo a inferência de relações causais entre os elementos do programa e o papel do contexto. A atenção dada ao contexto e a participação dos *stakeholders* no tratamento, organização, preparação e apresentação das informações e dados aumentam a probabilidade do uso do modelo. Por elementos do Modelo lógico são compreendidos: os recursos, as ações, os produtos, os resultados intermediários, os resultados finais e as hipóteses, estas últimas responsáveis pela medição das relações dos demais elementos mediante as variáveis pertinentes ao contexto em que o programa está inserido (McLaughlin & Jordan, 2010).

Figura 9. Modelo básico lógico



Fonte: McLaughlin e Jordan (2010, p.57)

Segundo McLaughlin e Jordan (2010, p. 59), a construção de um Modelo Básico Lógico auxilia:

- i) no entendimento do lugar de um programa na organização e na hierarquia de problemas nos vários níveis de gerenciamento;
- ii) na construção de um entendimento comum do programa no que tange a expectativas de recursos, público beneficiado e resultados, sendo o compartilhamento de ideias importante para a formação de equipe e

consecutiva identificação de pressupostos;

iii) na criação ou melhoria de programas por meio da identificação de atividades críticas para obtenção de metas; e no apontamento de questões de avaliação e de um conjunto equilibrado de medição, dando suporte à melhoria e utilidade da coleta de dados ajudando todos os envolvidos no atendimento dos requisitos dos relatórios de desempenho (McLaughlin & Jordan, 2010, p. 59).

A construção de um Modelo Lógico é baseado na Teoria do Programa, entendida como uma abordagem político-científica, ancorada na revisão de pesquisas científicas, documentos e entrevistas com os sujeitos do programa para construção de rotas de suposição sobre como a combinação de recursos e atividades/ações que levam aos objetivos esperados (McLaughlin & Jordan, 2010, p. 60). A elaboração de suposições através do envolvimento de *stakeholders* chaves traz transparência ao processo e possibilita trazer à tona hipóteses implícitas, elevando a eficácia da avaliação de desempenho (Cassiolato & Guerresi, 2010, p.5) Resumidamente temos que a proposta de construção do Modelo Lógico objetiva organizar os componentes de um programa para alcance de resultados esperados de um público estratégico.

O gerenciamento por resultados do Modelo Lógico orienta a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores de avaliação de desempenho. Para seu cumprimento três condições devem ser seguidas: i) Os condutores/responsáveis devem estar empenhados em seguir o programa de acordo com a proposta do Modelo Lógico; ii) Os resultados esperados do programa devem ser plausíveis e descritos de forma clara e objetiva; iii) Os indicadores de desempenho eleitos pelos condutores do programa devem ser obtidos a custos exequíveis (McLaughlin & Jordan, 2010, p. 60).

Para a estruturação do programa de avaliação e envolvimento dos *stakeholders* serão seguidos os seguintes passos; i) Identificação e análise básica dos *stakeholders*, ii) coleta e análise de informações para preenchimento das lacunas do modelo, iii) pré-montagem do modelo, iv) verificação do modelo e v) definição dos indicadores (McLaughlin e Jordan, 2010).

Após a identificação e análise básica dos participantes, escolhidos por

representação, o processo de montagem do Modelo Lógico e a hierarquização das dimensões e seus respectivos resultados finais, de acordo com a necessidade do contexto local, ocorre em dois encontros de três horas, registrados em ata.

Definido os critérios para avaliação da qualidade centrados nas expectativas dos *stakeholders* chaves, recorre-se ao método desenvolvido por Carlos Costa e Jean-Claude Vansnick, denominado *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*, abreviadamente chamado de MACBETH. A utilização deste método intenta a organização de uma estrutura hierárquica multinível de pesos para um conjunto de critérios. Assim como o Modelo Lógico, o foco deste método está centrado na interação do processo decisório entre as partes interessadas e um analista, este último incumbido de apoiar, gerenciar e ser responsável pela decisão final. Ao agregar e atribuir pesos a diversos critérios de avaliação, este método sintetiza os critérios escolhidos pelos agentes envolvidos por nível hierárquico. Sendo uma análise multicritério, considera que as alternativas devem ser analisadas separadamente, permitindo a comparação das opções com base nas preferências dos decisores (Bana et al. 1997; Bana et al. 2016). O modelo *Macbeth* é um facilitador de decisão, ao pedir para o decisor que escolha aos pares em termos qualitativos, transforma informação ordinal em cardinal. Sendo  $X$  um conjunto de diferentes níveis de desempenho de uma avaliação. Segundo Bana et al. (2016), atribuir pontuação numérica a cada elemento ( $x$ ) do conjunto  $X$ , consiste em obter atratividade dos elementos  $x$  de  $X$  para satisfação de condições de medição ordinais, sendo;

$$\forall x, y \in X: [x \text{ é mais atrativo do que } y] (xPy) \Leftrightarrow v(x) > v(y) \text{ (Condição de preferência)}$$

$$(\forall x, y \in X: [x \text{ é tão atrativo quanto } y] (xly) \Leftrightarrow v(x) = v(y) \text{ (Condição de indiferença)})$$

Solicitando aos participantes que ordenem  $X$  por ordem decrescente de seus elementos, admitindo a possibilidade de condição de indiferença em  $x$ , obtém-se a escala numérica  $v: X \rightarrow \mathbb{R}: x \rightarrow v(x)$

Associar a cada  $x$  uma referência numérica satisfaz as condições ordinais e permite medir a atratividade entre os níveis de desempenho  $x$  e  $y$  com base na

referência da diferença da atratividade entre os níveis de desempenho  $w$  e  $z$ . Assim temos que;

$\forall w, x, y, z \in X$  em que a atratividade de  $x > y$  e a atratividade de  $w > z$ : temos o quociente  $[v(x)-v(y)]: [v(w)-v(z)]$  para a diferença do nível de atratividade dos elementos de  $X$ .

Para a construção da escala cardinal  $v: X \rightarrow R: x \rightarrow v(x)$ , temos que  $\forall x, y \in X$ :  $x$  será disposto acima de  $y$ , se  $x$  for mais atrativo que  $y$ . Os intervalos entre os níveis de desempenho de  $X$  no eixo vertical refletem as diferenças de atratividade desses elementos.

Derivado os juízes de valores da atratividade dos elementos de  $X$ , é construída a escala de intervalo  $v$  em  $X$  para uma escala cardinal  $v: x \in X \rightarrow v(x) \in R$ . As matrizes do software Macbeth verifica a consistência dos julgamentos e deriva uma escala de função valor compreendida entre o nível —Bom (100 pontos) e —Neutro (0 pontos), nível de desempenho escolhido pelos participantes.

Após a determinação dos coeficientes de ponderação de cada critério na avaliação do modelo com base no swing de atratividade, obtém-se o valor global de desempenho, isto realizado por meio de um mecanismo compensatório de agregação aditiva.

$$V(x) = \sum_{(j=1)}^n k_j v_j(x), \text{ sendo } k_j = \text{Bom}, v_j = \text{Neutro e } k_j > 1 \text{ (j=1,2,3,...,n) e } \sum_{(j=1)}^n k_j = 1$$

para cada  $i = 1, 2 \text{ ou } 3$ :  

$$V([Cr_j]) - V([neutro]) = k_j [v_j(bom_j) - v_j(neutro_j)] = 100 k_j$$

A utilização da análise multicritério serve para: i) atestar se os argumentos técnicos e o aprendizado político nos dois encontros são capazes de agrupar os participantes através de crenças comuns e ii) se é capaz de promover mudanças nos pontos de vista a respeito de quais dimensões e seus respectivos objetivos são mais importantes para o contexto local para serem perseguidos no

médio e longo prazo. Os participantes, nesta etapa, são abordados individualmente, assumindo o papel de decisores.

A abordagem multicritério Macbeth é desenvolvida em quatro fases: análise do contexto, estruturação do problema e construção da árvore de valor, desenvolvimento do modelo de avaliação e análise de sensibilidade e sugestões, entendido como construção da função valor. (Bana et al., 2010). Para cumprimento dos objetivos do trabalho, lançou-se mão das etapas de estruturação do problema, construção da árvore de valor e construção da função valor.

#### **4.1 Identificação e análise básica dos Stakeholders**

O Modelo Lógico parte do pressuposto que apenas o conhecimento científico não é suficiente para conduzir, desenvolver ou avaliar um programa. Apontando como questão, do mesmo modo, relevante, o conhecimento empírico e o poder de persuasão, uma vez que a dinâmica política e pessoal afeta o resultado das avaliações (McLaughlin & Jordan, 2010). Dado o exposto, identificar os usuários-chaves ou pessoas estrategicamente localizadas, interessados e previstos da avaliação de desempenho faz-se necessário para determinar em conjunto os objetivos da avaliação. O intuito é projetar um sistema de avaliação para o uso esperado dos usuários, tendo com clareza as finalidades, objetivos e cultura pessoal dos envolvidos no processo (McLaughlin & Jordan, 2010).

A seleção dos participantes se deu por amostragem não probabilística. Buscou-se por meio de cotas a representatividade social, visando a identificação de coligações que potencialmente expressassem opiniões distintas, complementares ou singulares a respeito da qualidade do ensino médio, assim como suas diferentes motivações para o uso de uma avaliação. A preocupação com as assimetrias de poder considerou as sugestões de Bryson e Patton (2010, p. 36) para a construção de uma grade de poder *versus* interesses:

- i) identificou as partes interessadas na avaliação e seus objetivos para com o processo
- ii) envolveu participantes que possuem informações que não possam ser obtidas mediante documentos
- iii) envolveu participantes que promovam transparência, qualidade e

confiança ao processo;

iv) identificou e envolveu o responsável pelo processo ou avaliação;

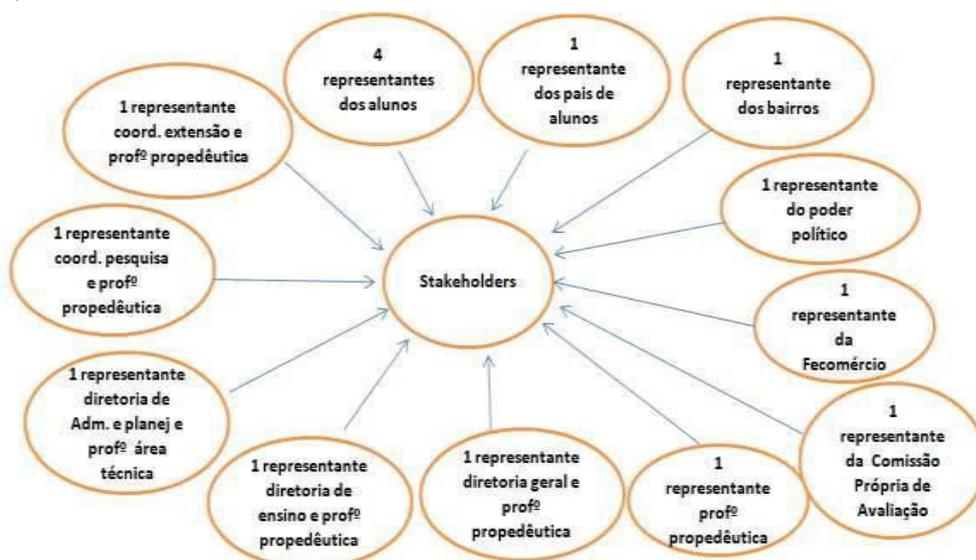
v) identificou participantes com interesse e poder significativo;

vi) identificou participantes com interesse, mas pouco poder;

vii) identificou as partes interessadas envolvidas em diferentes etapas do processo.

Os *stakeholders* selecionados estão incluídos num universo de 15 pessoas: 4 representantes da classe estudantil, 1 representante dos pais ou responsáveis pelos alunos <sup>159</sup> 1 representante dos bairros do entorno da instituição, 1 representante do poder político, 1 representante da Federação de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Roraima (Fecomércio), 1 representante dos professores da área propedêutica<sup>160</sup>, 1 representante da diretoria geral e professores da área propedêutica, 1 representante da diretoria de ensino e professores da área propedêutica, 1 representante da diretoria de administração e planejamento e professores da área técnica, 1 representante da coordenação de pesquisa e professores da área propedêutica, 1 representante da coordenação de extensão e professores da área propedêutica e 1 representante da Comissão Própria de Avaliação (CPA).

Figura 10. Diagrama base de grade de poder versus interesse



Fonte: Adaptado Wholey, Hatry e Newcomer (2010).

<sup>159</sup> Encarregados pela educação discente.

<sup>160</sup> Áreas de conhecimento básico do ensino médio (Português, matemática, física, química, etc)

## 4.2 Coleta e análise de informações

Após seleção, foi solicitado aos stakeholders que, a partir da primeira reunião, fossem munidos de documentos para livre consulta, que ajudassem a propor elementos para a pré-montagem do Modelo Lógico. Alguns exemplos de documentos são: relatórios internos e externos de avaliação, plano de desenvolvimento institucional, legislação pertinente, regulamentos, portarias, outros estudos sobre avaliação educacional, listas de demandas, listas de perspectivas próprias a respeito do que eles entendiam representar a qualidade no ensino médio, etc. Os três últimos documentos, foram especialmente propostos a alunos e comunidade externa.

O ensino médio técnico oferecido pelos Institutos Federais caracteriza-se como um programa existente, uma vez que esta modalidade de ensino básico está em funcionamento há mais de uma década. Os documentos fornecem o suporte necessário para ajudar a estruturar o modelo. Visto que o ensino médio técnico existe para a resolução de problemas sociais, obter *insights* sobre o que outros pesquisadores/legisladores propuseram para a resolução de problemas em contextos semelhantes facilita o trabalho (McLaughlin & Jordan, 2010).

### 4.2.1 Primeiro encontro: Apresentação do trabalho do Modelo Lógico e tomada de nota das declarações.

No primeiro encontro, na etapa inicial, foram explicados os objetivos da pesquisa, a metodologia do trabalho, o papel dos participantes, a caracterização do conceito de qualidade e a importância dos tipos de avaliações no contexto educacional. De entre os vários objetivos da avaliação, reiterou-se a complexa tarefa de redução da complexidade para mensuração dos objetivos pretendidos.

A segunda etapa destinou-se a explicar os elementos fundamentais do Modelo Lógico e sua dinâmica. As respectivas categorizações foram dispostas por colunas (recursos, dimensões, atividades, produtos, resultados intermediários, resultado final e indicadores). Para o entendimento dos envolvidos acerca da

dinâmica de preenchimento com base no fluxo lógico, procurou-se esclarecer que o objetivo do modelo é obter dos participantes, por meio de processos de *brainstorm* e perguntas de teste de encadeamento de fluxos causais diretos e reversos, as informações sobre os fatores que podem determinar, ou não, os resultados intermediários e finais para definição do design do programa (McLaughlin & Jordan, 2010).

A terceira e última etapa do primeiro encontro desenrolou-se através da tomada de nota das declarações de cada participante sobre o seu entendimento do que é a qualidade da educação no ensino médio técnico e como ela pode vir a ser representada.

#### **4.2.2 Segundo encontro: montagem, verificação do Modelo Lógico, definição dos indicadores e votação das prioridades da avaliação.**

O segundo encontro consistiu no preenchimento do modelo, na verificação da solidez teórica do programa de avaliação e na lógica da organização dos elementos para o alcance de resultados esperados dos agentes envolvidos. Em outras palavras, nesta fase os participantes preencheram as lacunas do modelo e avaliaram junto ao pesquisador a lógica do modelo em relação ao seu objetivo geral. Levando em conta as condições impostas pelo contexto para cumprimento dos objetivos a médio e longo prazo.

Na primeira etapa, a construção do modelo começou com o preenchimento das lacunas —Dimensões e Atividades e ações a partir da compilação das respostas de cada participante a pergunta, —o que é a qualidade da educação no ensino médio e como ela pode ser representada?. Isto, a partir da perspectiva individual dos participantes.

Na segunda etapa, organizados em cinco grupos, o preenchimento do Modelo Lógico estendeu-se para as lacunas, —recursos, produtos, resultados intermediários e resultado final. Em comum acordo, reconheceu-se todo o conjunto de opiniões, informações e preferências dos participantes, adequando-as e consubstanciando-as com seus devidos consentimentos. Do mesmo modo, reconheceu-se que todas as atividades avaliativas demandam recursos financeiros.

Na terceira etapa, a revisão da estrutura lógica ocorreu sob o questionamento se todos os resultados intermediários eram capazes de produzir o resultado final e se os produtos eram capazes de produzir os resultados intermediários. Bem como, se os resultados finais, quando confrontados com o

contexto local, tornavam a avaliação realística e exequível (McLaughlin & Jordan, 2010). Para este objetivo foram consideradas cinco questões balizadoras, recomendadas por Cassiolato e Guerresi (2010), nomeadamente:

- i) O nível de detalhamento é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas inter-relações?
- ii) A lógica do programa está completa? Ou seja, todos os elementos-chave são contabilizados?
- iii) A lógica do programa é teoricamente sólida? Todos os elementos estão juntos logicamente?
- iv) Existem outros caminhos plausíveis para alcançar os resultados do programa?
- v) Todos os principais fatores contextuais foram identificados e suas potenciais influências foram consideradas?

Figura 11: Programa Avaliação sistemática do ensino médio técnico IFRR/CBVZO



Fonte: Adaptado de McLaughlin e Jordan (2010)

### 4.3 Definição dos indicadores

O Modelo Lógico serve primeiramente como um documento organizador, o modelo captura e explica as visões conceitualizadas dos *stakeholders* traduzidas nos elementos da tabela, ordenando-os num fluxo lógico por meio de assumpções de relações causais. Dito isto, o modelo ao focar em variáveis chaves, facilita a definição de indicadores de desempenho para apuração do nível de intensidade ou poder do conjunto de variáveis propostas para o enfrentamento dos problemas ou objetivos para qual o programa foi criado. Assim, como na construção do Modelo Lógico, é imprescindível que a definição dos indicadores seja relevante para todos

os beneficiários do programa, sendo estruturados para os diferentes níveis hierárquicos de participação. A definição dos indicadores deve medir o desempenho dos elementos do Modelo Lógico do Programa, atendendo aos requisitos de economicidade, efetividade, eficácia e excelência (Cassiolato & Guerresi, 2010).

Na terceira etapa do segundo encontro foi pedido aos grupos que escolhessem para cada elemento da coluna —dimensão, um conjunto de indicadores existentes já trabalhados na educação. Estes indicadores foram dispostos pelo pesquisador, provenientes dos documentos de autoavaliação institucional do IFRR e do Caderno Avaliação na Educação Integral<sup>161</sup>. Este último compila indicadores de pesquisas bibliográficas nacionais e internacionais de qualidade para educação integral no Brasil, incluindo órgãos como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Assumindo que a palavra desempenho é um constructo, teorizado como uma ação com vista ao alcance de algo (Brasil, 2009 p.248), é importante dizer que os indicadores aqui utilizados apresentam-se, diferentemente da proposta do Modelo Lógico, como ilustração de propósitos. Haja vista, a ampla diversidade metodológica, conceitual e tipológica no que concerne sua criação, padronização e utilização derivada de múltiplos aspectos impostos pelo contexto nos quais foram desenvolvidos. Soma-se a isso, o limitado tempo dos participantes para o desenvolvimento dessa árdua e complexa tarefa.

#### **4.4 Escolha das prioridades da avaliação**

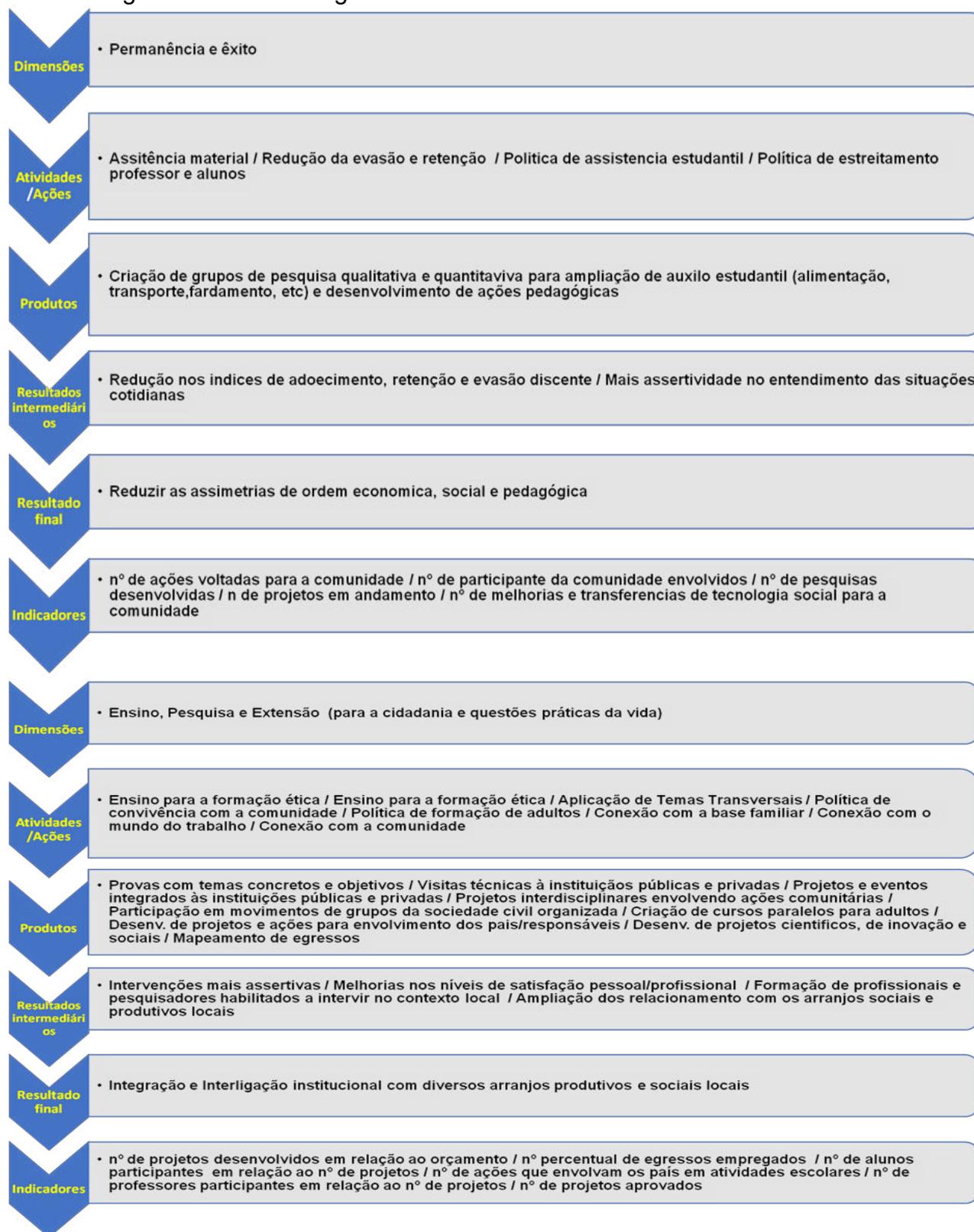
Englobando a prática pedagógica, de ampliação de relacionamento com a sociedade, econômica, social, emocional, cultural, política e esportiva, fica evidente que a qualidade da educação é articulada por diferentes elementos de caráter intra e extraescolares determinados pela sociedade. O que torna sua busca simultânea por qualidade um complexo desafio. Postos os vários objetivos e suas limitações circunstanciais, na quarta e última etapa do segundo encontro foi solicitado aos participantes, de forma coletiva, que hierarquizassem as dimensões e, para facilitar as escolhas, em acordo com seus respectivos resultados finais. Para tal, tomando nota em ata novamente de todos os diálogos, a proposta reiterou a importância do

---

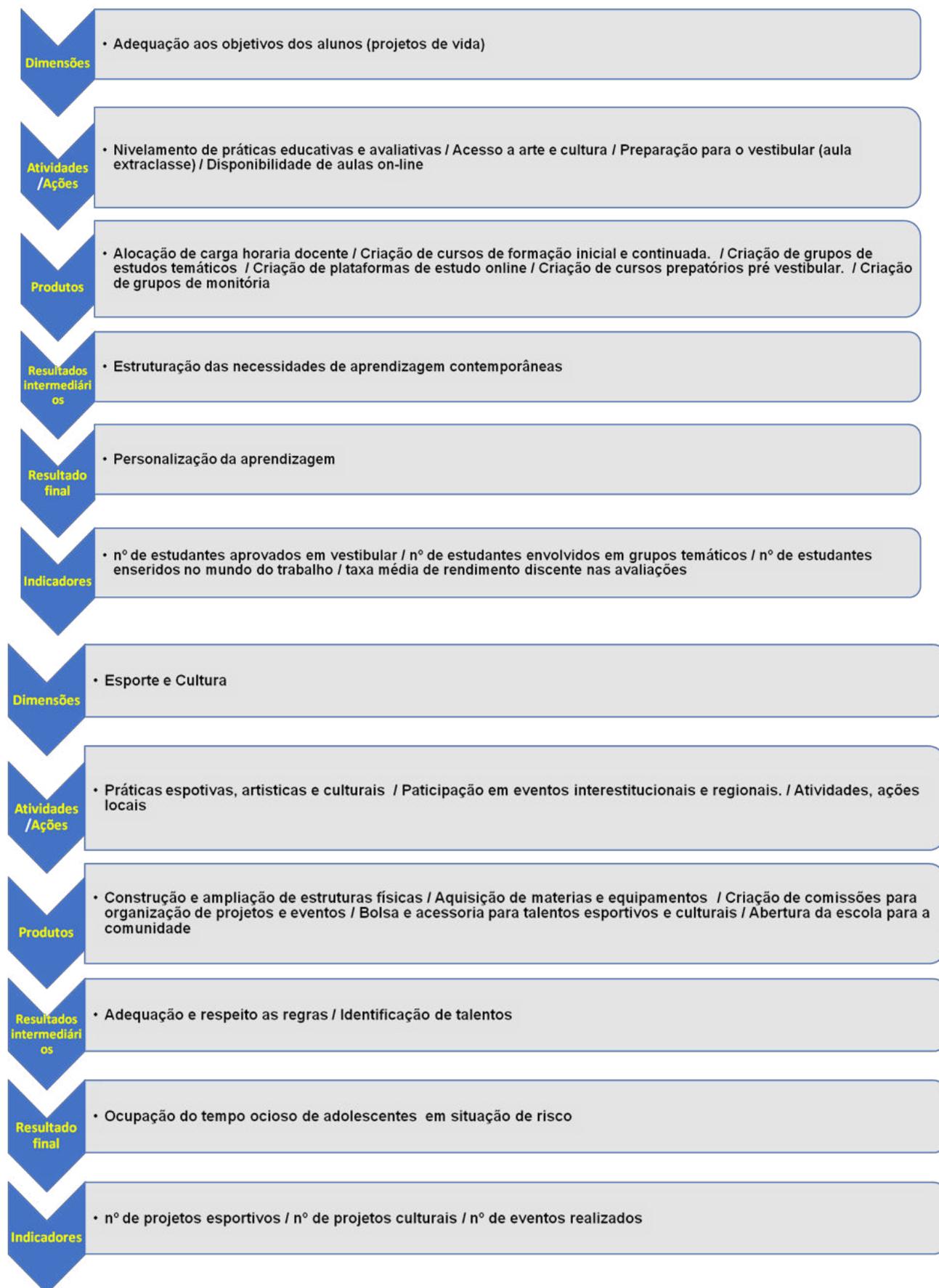
<sup>161</sup> [caderno-avaliacao-na-educacao-integral-4\\_compressed.pdf \(educacaointegral.org.br\)](http://educacaointegral.org.br/caderno-avaliacao-na-educacao-integral-4_compressed.pdf)

respeito a pontos de vista alheios, o cuidado a não prática da interrupção, o direito de justificativa de voto de todos os participantes, assim como o direito ao silêncio.

Figura 12: Modelo Lógico ordenado.





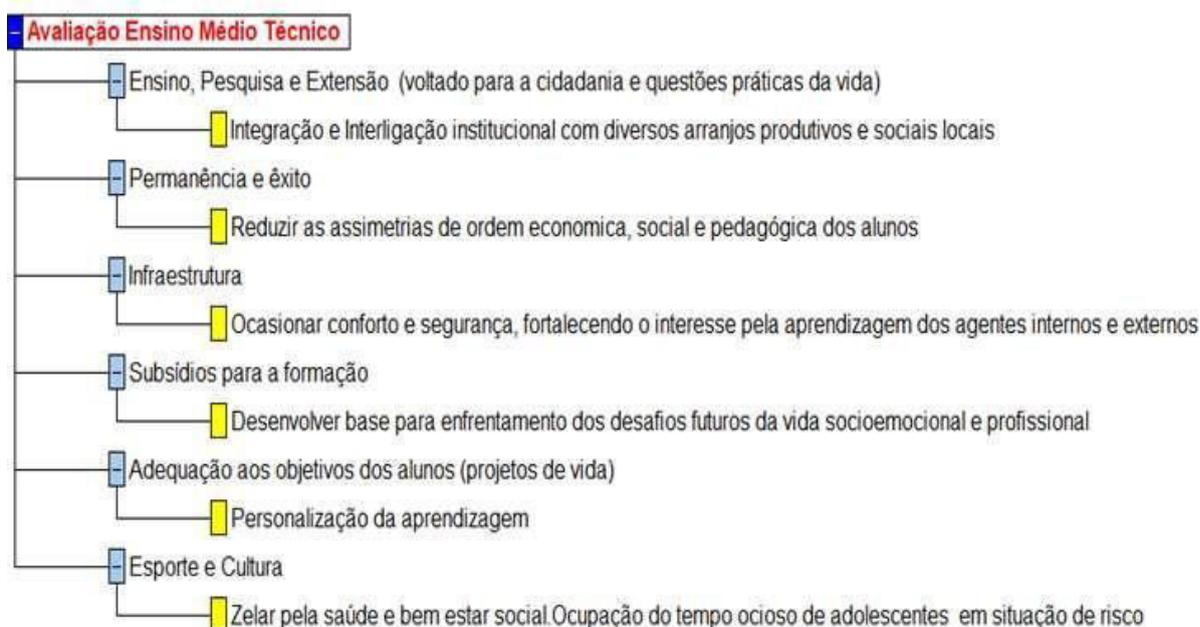


#### 4.5 Análise Multicritério. Estruturação do problema e construção da árvore de valor

Segundo Bana et al. (2010) a árvore de valor é uma estrutura que permite a visualização de problemas complexos através da identificação dos pontos de vista fundamentais (PVF), também chamados de —nós critérios, apresentando-os através de níveis hierárquicos.

Consideradas as dimensões selecionadas pelos *stakeholders*, a construção da árvore de valor obedeceu ao critério *top-down*, dado a compreensão comum dos objetivos finais (resultados finais) em relação ao contexto por parte dos interessados no processo de montagem do Modelo Lógico.

Figura 13: Árvore de valor e pontos de vistas fundamentais/ nós critérios



Fonte: Adaptado software Macbeth

Os critérios foram introduzidos no modelo *Macbeth* respeitando os preceitos de consensualidade, independência, exaustividade, mensurabilidade, não redundância, concisão e operacionalidade para definição dos seus respectivos descritores de impacto (Bana et al. 2010). Os —nós critérios ou "pontos de vista fundamentais", foram representados pelo grupo das —dimensões, sendo as variáveis explicativas comparáveis do modelo, responsáveis pela avaliação par a par dos participantes. Os —nós não critérios, representados pelo grupo dos

—Resultados finais<sup>162</sup>, serviram como mapa estrutural. Não sendo variáveis explicativas de análise do modelo, prestaram-se ao papel de esclarecer os objetivos dos —nós críticos<sup>163</sup> ou pontos de vista fundamentais.

#### 4.6 Determinação da função valor

A última etapa do processo de aplicação metodológica restringiu-se a analisar o grau de concordância com a escala ordinal, construída na etapa final do segundo encontro. A função de valor permite por meio da lente dos decisores a construção de uma escala por desempenho (Bana et al. 2010), neste caso para cada —dimensão<sup>164</sup> e seu respectivo —resultado final<sup>165</sup>.

Nesta etapa os participantes foram abordados individualmente após o período de uma semana. Foi solicitado que respeitando a ordem de maior para menor importância, segundo acordado em reunião, julgassem a diferença de atratividade entre pares de níveis de cada —dimensão<sup>166</sup> por meio das categorias semânticas<sup>162</sup>: i) nula; ii) muito fraca; iii) fraca; iv) moderada; v) forte; vi) muito forte; e vii) extrema (Bana & Costa, 2010).

O trabalho nessa etapa consistiu em verificar a diferença de atratividade de uma respectiva —Dimensão<sup>167</sup> em relação à outra. Melhor dizendo, consistiu em averiguar se os discursos baseados em explicações técnicas<sup>163</sup> foram capazes de agrupar coligações e promover mudanças nos pontos de vista sobre o escalonamento dos principais objetivos, traduzidos nas —Dimensões<sup>168</sup> e seus —Resultados finais<sup>169</sup>, na quarta etapa do segundo encontro.

As questões para este teste procuraram saber quais —dimensões<sup>170</sup> para cada participante são mais significativas e prioritárias para explicar a qualidade do ensino médio técnico no contexto local. Sendo Ensino, pesquisa e extensão (EPE), Permanência e êxito (PE), Infraestrutura (INFA), Subsídio para a formação (SF), Adequação aos objetivos dos alunos (AOA) e Esporte e cultura (EC), seguiram-se as perguntas: —Em sua opinião, comparando a —Dimensão EPE<sup>171</sup> em relação a —Dimensão PE<sup>172</sup>, qual a diferença entre elas para explicar a qualidade no contexto local? Nulo, muito fraca, fraca, moderada, forte, muito forte ou extrema? Sucessivamente as perguntas seguiram comparando: EPE/INFA, EPE/SF,

<sup>162</sup> As categorias de escolha de diferença de atratividade são disponibilizadas pelo sistema.

<sup>163</sup> Engloba os discursos pedagógicos, políticos, sociais, culturais e econômicos.

EPE/AOA, EPE/EC, PE/INFA, PE/SF, PE/AOA, PE/EC, INFA/SF, INFA, AOA, INFA/EC, SF/AOA, SF/EC e AOA/EC.

Preenchida a matriz de julgamentos, a verificação da consistência dos julgamentos permite apreciar o nível de concordância dos decisores com o escalonamento proposto no processo deliberativo de escolhas de prioridades. Da mesma maneira, permite a suposição de outras formas de hierarquização quando os julgamentos são inconsistentes. Estes dados também permitem perceber preferências não declaradas nas reuniões.

Figura 14: Representante da Associação de bairro

Avaliação Ensino Médio								
	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	nula	fraca	fraca	moderada	moderada	100.00	extrema
PE	nula	nula	fraca	fraca	moderada	moderada	100.00	mt. forte
INFA			nula	fraca	fraca	moderada	77.78	forte
SF				nula	fraca	moderada	55.56	moderada
AOA					nula	fraca	33.33	fraca
EC						nula	0.00	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

Figura 15: Representante dos alunos I.

Avaliação Ensino Médio								
	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	mt. fraca	forte	forte	forte	extrema	100	extrema
PE		nula	moderada	forte	forte	forte	90	mt. forte
INFA			nula	forte	forte	forte	70	forte
SF				nula	forte	forte	45	moderada
AOA					nula	moderada	20	fraca
EC						nula	0	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

Figura 16: Representante dos alunos II

Avaliação Ensino Médio							
	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	fraca	fraca	↑ mt. fraca	forte	forte	extrema
PE		nula	fraca	↑ mt. fraca	forte	forte	mt. forte
INFA			nula	fraca	forte	forte	forte
SF				nula	fraca	moderada	moderada
AOA					nula	moderada	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 2 : 3 modificação(ões)

Figura 17: Contradições

Contradições

Avaliação Ensino Médio					
Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.	
1	fraca	EPE - PE	EPE - SF	mt. fraca	
	mt. fraca	PE - SF	0		
2	fraca	PE - INFA	PE - SF	mt. fraca	
	fraca	INFA - SF	0		
3	forte	INFA - AOA	SF - EC	moderada	
	moderada	AOA - EC	INFA - SF	fraca	
4	forte	PE - EC	SF - EC	moderada	
	fraca	EPE - PE	EPE - SF	mt. fraca	

Escala especulada: 1º EPE, 2º PE, 3º SF, 4º INFA, 5º AOA, 6º EC

Figura 18: Representante da diretoria geral e de ensino

Avaliação Ensino Médio							
	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	nula	↓ moderada	nula	moderada	forte	extrema
PE	nula	nula	fraca	nula	moderada	forte	mt. forte
INFA			nula	↓ forte	fraca	fraca	forte
SF	nula	nula		nula	fraca	fraca	moderada
AOA					nula	mt. fraca	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Sem ordenação**  
Sugestão 1 de 1 : 7 modificação(ões)

Figura 19: Contradições

Avaliação Ensino Médio

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	moderada	<b>EPE - INFA</b>	PE - INFA	fraca
		0	EPE - PE	nula
2	moderada	<b>EPE - INFA</b>	SF - INFA	nula
		0	<b>EPE - SF</b>	nula
3	nula	<b>EPE - SF</b>	EPE - PE	nula
		0	<b>PE - SF</b>	nula
4	forte	<b>INFA - SF</b>	INFA - AOA	fraca
	fraca	SF - AOA	0	
5	forte	<b>INFA - SF</b>	<b>EPE - SF</b>	nula
	moderada	<b>EPE - INFA</b>	0	

Escala especulada: 1º EPE, 2º PE, 3º SF, 4º INFA, 5º AOA, 6º EC.

Figura 20: Representante dos professores das disciplinas propedêuticas

Avaliação Ensino Médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	forte	forte	↑ moderada	↑ moderada	forte	extrema
PE		nula	fraca	forte	forte	forte	mt. forte
INFA			nula	moderada	moderada	forte	forte
SF				nula	fraca	fraca	moderada
AOA					nula	fraca	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 1 : 2 modificação(ões)

Figura 21: Contradições

Avaliação Ensino Médio

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	forte	EPE - PE	<b>EPE - SF</b>	moderada
	forte	PE - SF	0	
2	forte	EPE - PE	<b>EPE - AOA</b>	moderada
	forte	PE - AOA	0	
3	forte	EPE - INFA	<b>EPE - SF</b>	moderada
	moderada	INFA - SF	0	
4	forte	EPE - INFA	<b>EPE - AOA</b>	moderada
	moderada	INFA - AOA	0	

Escala especulada: 1º PE, 2º INFA, 3º EPE, 4º SF, 5º AOA, 6º EC

Figura 22: Representante da Fecomércio

Avaliação Ensino Médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	moderada	moderada	moderada	moderada	forte	100	extrema
PE		nula	fraca	fraca	fraca	moderada	65	mt. forte
INFA			nula	fraca	fraca	moderada	55	forte
SF				nula	fraca	moderada	45	moderada
AOA					nula	moderada	35	fraca
EC						nula	0	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

Figura 23: Representante do poder político

Avaliação ensino médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	moderada	moderada	moderada	forte	mt. forte	100	extrema
PE		nula	fraca	fraca	moderada	moderada	70	mt. forte
INFA			nula	fraca	moderada	moderada	60	forte
SF				nula	moderada	moderada	50	moderada
AOA					nula	moderada	25	fraca
EC						nula	0	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

Figura 24: Representante da diretoria de administração e planejamento e dos professores da base técnica

AV EMT

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	fraca	fraca	moderada	forte	forte	100.00	extrema
PE		nula	fraca	moderada	moderada	forte	86.67	mt. forte
INFA			nula	fraca	moderada	forte	73.33	forte
SF				nula	moderada	moderada	53.33	moderada
AOA					nula	fraca	20.00	fraca
EC						nula	0.00	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**



Figura 27: Representante dos alunos IV.

Avaliação ensino médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	forte	↑ mt. fraca <sup>3</sup>	↑ mt. fraca <sup>3</sup>	forte	extrema	extrema
PE		nula	forte	forte	forte	forte	mt. forte
INFA			nula	mt. fraca	forte	forte	forte
SF				nula	forte	forte	moderada
AOA					nula	fraca	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 1 : 6 modificação(ões)

Figura 28: Contradições

Avaliação ensino médio

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	forte	EPE - PE >	EPE - INFA	mt. fraca
	forte	PE - INFA >	0	
2	forte	EPE - PE >	EPE - SF	mt. fraca
	forte	PE - SF >	0	
3	extrema	EPE - EC >	PE - EC	forte
	forte	PE - INFA >	EPE - INFA	mt. fraca
4	forte	EPE - PE >	EPE - INFA	mt. fraca
	forte	PE - SF >	INFA - SF	mt. fraca
5	forte	EPE - PE >	EPE - SF	mt. fraca
	forte	PE - INFA >	0	
	mt. fraca	INFA - SF >	0	

Escala especulada: 1º SF, 2º EC, 3º AOA, 4º INFA, 5º EPE, 6º PE

Figura 29: Representante da coordenação de pesquisa e dos professores propedêuticos

Avaliação ensino médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	forte	forte	↑ fraca <sup>2</sup>	↑ fraca <sup>2</sup>	forte	extrema
PE		nula	forte	forte	forte	↑ fraca <sup>2</sup>	mt. forte
INFA			nula	↓ forte	moderada	forte	forte
SF				nula	moderada	forte	moderada
AOA					nula	forte	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 2 : 7 modificação(ões)

Figura 30: Contradições

Avaliação ensino médio

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	forte	EPE - PE	EPE - SF	fraca
	forte	PE - SF	0	
2	forte	EPE - PE	EPE - AOA	fraca
	forte	PE - AOA	0	
3	forte	PE - INFA	PE - EC	fraca
	forte	INFA - EC	0	
4	forte	INFA - SF	INFA - AOA	moderada
	moderada	SF - AOA	0	
5	forte	EPE - INFA	EPE - SF	fraca
	forte	INFA - SF	0	
6	forte	EPE - INFA	EPE - AOA	fraca
	moderada	INFA - AOA	0	
7	forte	PE - SF	PE - EC	fraca
	forte	SF - EC	0	

Escala especulada: 1º, 2º EPE, 3º AOA, 4º INFA, 5º PE, 6º EC

Figura 31: Representante dos pais dos alunos

Avaliação ensino médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	mt. fraca	moderada	moderada	forte	forte	100	extrema
PE		nula	moderada	moderada	forte	forte	95	mt. forte
INFA			nula	moderada	forte	forte	80	forte
SF				nula	moderada	forte	65	moderada
AOA					nula	forte	40	fraca
EC						nula	0	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

nk? [ícones]

Figura 32: Representante dos alunos V

AV EMT

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	↓ mt. forte	forte	↑ fraca <sup>2</sup>	↑ moderada	extrema	extrema
PE		nula	fraca	↓ forte	moderada	↑ mt. fraca <sup>3</sup>	mt. forte
INFA			nula	↓ moderada	fraca	↑ moderada	forte
SF				nula	mt. fraca	↓ mt. forte	moderada
AOA					nula	forte	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 6 : 11 modificação(ões)

OK? [ícones]

Figura 33: Contradições

AV EMT

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	mt. forte	<b>EPE - PE</b>	EPE - INFA	forte
	fraca	PE - INFA	0	
2	forte	EPE - INFA	<b>EPE - SF</b>	fraca
	moderada	<b>INFA - SF</b>	0	
3	forte	EPE - INFA	<b>EPE - AOA</b>	moderada
	fraca	INFA - AOA	0	
4	forte	<b>PE - SF</b>	PE - AOA	moderada
	mt. fraca	SF - AOA	0	
5	moderada	<b>INFA - EC</b>	<b>PE - EC</b>	mt. fraca
	fraca	PE - INFA	0	
6	moderada	<b>INFA - SF</b>	INFA - AOA	fraca
	mt. fraca	SF - AOA	0	
7	forte	AOA - EC	<b>INFA - EC</b>	moderada
	fraca	INFA - AOA	0	
8	mt. forte	<b>SF - EC</b>	AOA - EC	forte
	forte	<b>PE - SF</b>	PE - AOA	moderada
9	forte	<b>PE - SF</b>	PE - AOA	moderada
	moderada	<b>EPE - AOA</b>	<b>EPE - SF</b>	fraca

Escala sugerida: 1º EPE, 2º SF, 3º AOA, 4º INFA, 5º PE, 6º EC





Figura 38: Representante da coordenação de extensão

Avaliação ensino médio

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	
EPE	nula	mt. fraca	fraca	fraca	moderada	moderada	extrema
PE		nula	fraca	fraca	moderada	moderada	mt. forte
INFA			nula	fraca	moderada	moderada	forte
SF				nula	moderada	moderada	moderada
AOA					nula	forte	fraca
EC						nula	mt. fraca
							nula

**Julgamentos inconsistentes**  
Sugestão 1 de 1 : 1 modificação(ões)

Figura 39: Contradições

Avaliação ensino médio

Problemas	Dif.	Pares	Pares	Dif.
1	forte	<b>AOA - EC</b> >	EPE - EC	moderada
	moderada	EPE - AOA >	0	
2	forte	<b>AOA - EC</b> >	PE - EC	moderada
	moderada	PE - AOA >	0	

Escala especulada: 1º EPE, 2º PE, 3º INFA, 4º SF, 5º EC, AOA.

Figura 40: Representante da Comissão própria de avaliação (CPA)

AV EMT

	EPE	PE	INFA	SF	AOA	EC	Escala actual	
EPE	nula	mt. fraca	fraca	fraca	moderada	moderada	100.00	extrema
PE		nula	mt. fraca	fraca	moderada	moderada	88.89	mt. forte
INFA			nula	fraca	fraca	fraca	66.67	forte
SF				nula	mt. fraca	fraca	33.33	moderada
AOA					nula	mt. fraca	11.11	fraca
EC						nula	0.00	mt. fraca
								nula

**Julgamentos consistentes**

## **CAPÍTULO V - ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Buscando saber se a priorização dos objetivos acordados para avaliação representa a mudança de posições, incorporando pontos de vistas heterogêneos, espelhando as demandas locais, ou se desembocou em valores prevalentes, seguiu-se com a análise de desenvolvimento da formação e suas atuações durante o processo de votação.

É sabido que o modelo que estrutura alianças por intermédio de crenças é aconselhado para o estudo de mudanças políticas num intervalo superior a uma década. Porém, para além disto, o modelo considera como pressupostos básicos a importância das informações técnicas para a tomada de decisão de política. E como as políticas refletem os valores de diferentes agentes dentro de um subsistema (Sabatier & Weible, 2007), estes pressupostos, por si só, credenciam sua adaptação para análise momentânea da formulação de uma política. E se existem lugares que comportam experimentações, indubitavelmente o meio acadêmico é um deles.

A seguir, a análise proposta avançará pelos seguintes passos: i) definição do subsistema, ii) definição dos parâmetros e iii) definição dos sistemas de crenças e delimitações das coligações

### **5.1 Definição do subsistema**

O subsistema é caracterizado por uma divisão funcional e territorial que abriga as coligações e diversas instituições que competem em influência para ditar os rumos e o resultado de uma política pública (Sabatier & Jenkins 1999). Nesta pesquisa, a unidade funcional corresponde à proposta de elaboração de uma avaliação para o ensino médio técnico. A unidade territorial corresponde à instituição (IFRR Campus Boa Vista Zona Oeste) e aos bairros do seu entorno (Laura Moreira, Senador Hélio Campos e Silvio Botelho).

## 5.2 Parâmetros.

Como anteriormente apresentado, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são complexas unidades educacionais que incorporaram diversas estruturas pré-existentes à sua atual política educacional e carecem de uma avaliação própria para sua oferta de ensino médio. Tal conjuntura deu origem a novos desafios, dentre estes, destaca-se os diferentes projetos e objetivos que culminam na visão subjetiva sobre o que cada agente entende e interpreta por qualidade da educação no ensino médio técnico.

Em virtude do discurso economicista desenvolvimentista, baseado na inovação técnica e tecnológica, materializado no texto da lei de criação dos IFs, estas unidades têm sido objeto de inúmeros estudos críticos, que vão desde os impactos socioeconômicos ao papel dos profissionais de educação nessas novas unidades. Reitera-se, mais uma vez, que o holofote das críticas está direcionado principalmente ao cumprimento dos seus objetivos políticos e pedagógicos propostos nas três diferentes fases da implementação da rede. Especialmente ao baixo impacto técnico, tecnológico e extensivo dos institutos na realidade das regiões onde estão instalados (Magalhães, 2016; Souza, 2016).

Dentre as mais de 300 unidades espalhadas pelo Brasil está o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima, localizado no extremo norte do Brasil. Criado a partir da Lei Nº 11.892 de dezembro de 2008. Atualmente esta instituição conta com 5 câmpus (Boa Vista, Novo Paraíso, Amajari, Boa Vista Zona Oeste e Bonfim), comungando das finalidades e características que alicerçam os objetivos comum à criação da rede. Assim como os demais *campus*, o Instituto Federal de Roraima também é alvo de críticas relativas à baixa conexão com os arranjos produtivos locais (APLs) ao seu entorno.

Contextualizando socioeconomicamente o território onde o IFRR se encontra, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019) constata-se que o estado de Roraima possui população estimada em 576.568 habitantes, configurando como o estado menos populoso do país. O estado também possui o menor PIB do país (R\$ 14 bilhões em 2019), sendo dependente da administração pública, que responde por aproximadamente 50% do total do produto interno bruto, seguido pelo comércio, com 12%, imobiliárias, 8 %, construção civil, 6,% e indústria de transformação, representando somente 2%. Até 2016 havia mais de 6000 empresas cadastradas nessa região, grande parte destes

empreendimentos corresponde a empresas familiares que empregam poucas pessoas, senão, membros das próprias famílias. Tais dados revelam a expressiva participação do setor público e a inexpressiva, se não, quase inexistente participação econômica dos demais setores, sobretudo nas adjacências do *campus* Zona Oeste.

Se o contexto produtivo é desfavorável, o contexto socioeconômico não fica atrás. Já em 2018, o estado contava com mais de 32% da população abaixo da linha da pobreza<sup>164</sup>. O complexo de bairros do entorno da instituição apresenta os mais baixos índices de desenvolvimento social e urbano da capital. O que coloca grande parte da sua população em situação de vulnerabilidade social. Circunstância progressivamente agravada com o êxodo da população venezuelana e os problemas políticos e econômicos que o Brasil enfrenta atualmente.

### **5.3 Sistemas de crenças e delimitação das coligações**

É recomendado por Sabatier e Jenkins-Smith para a construção, delimitação e codificação das crenças, o exame exaustivo de documentos. Entretanto aqui, o procedimento analítico aproveitou-se das narrativas estruturadas no modelo lógico, em especial da —dimensão resultadosII. Seguindo a hierarquia de propensão às mudanças dos sistemas de crenças, o núcleo duro foi operacionado com base nas orientações normativas fundamentais e axiomas ontológicos. Estes englobam posicionamentos que orientam nossa visão de mundo, a exemplo de posicionamentos políticos ideológicos no que concerne ao papel do estado, crenças religiosas e de justiça social e distintas visões culturais. O núcleo de políticas públicas foi estruturado com esteio nos elementos empíricos relacionados ao papel do estado na resolução dos problemas registrados no subsistema, os objetivos gerais e problemas que a política procura resolver. Os aspectos instrumentais que funcionam como instrumento do núcleo de políticas públicas foi operacionado como meio de alcançar os objetivos da política (Andrade, 2020). A questão que serviu como referência continuou pautando-se em saber: quais —dimensõesII para cada participante são mais significativas para explicar a qualidade do ensino médio técnico no contexto local? Podendo também ser interpretadas como: quais são as prioridades da avaliação?

---

<sup>164</sup> [Mais de 30% da população de Roraima está abaixo da linha da pobreza, aponta IBGE | Roraima | G1 \(globo.com\)](#)

Tabela 4: Delimitação dos núcleos, elementos e crenças em nível de escolha hierárquica.

Núcleos	Elementos	Crenças sobre a qualidade da educação e prioridades
Profundo	Político ideológico	Deve ser integrativa a sociedade
	Justiça social	Deve reduzir assimetrias socioeconômicas e pedagógicas
Política pública	Ação do estado	Deve prover infraestrutura que fomente interesse pelo aprendizado
		Deve desenvolver base para os desafios socioemocionais/profissionais
Aspectos secundários	Meio para alcance dos objetivos	É necessário personalizar a aprendizagem
		É necessário ocupar o tempo ocioso com atividades esportivas e culturais tornando a escola atrativa aos agentes internos e externos

Fonte: Elaboração própria

A crença que uma educação de qualidade deve ser integrativa a sociedade e precisa reduzir assimetrias de ordem socioeconômicas e pedagógicas encontram-se no núcleo profundo por estarem diretamente ligada a aspectos políticos ideológicos de justiça social. Apesar do grupo amostral mostrar-se uníssono quanto a pauta, a análise histórica das reformas, empreendida no segundo capítulo, apontou os mecanismos que, horas, alternaram políticas educacionais reservadas para manutenção do *status quo* de uma elite, horas concentraram-se na estruturação de um sistema inclusivo. Tal dualidade de ações ainda divide ideologicamente opiniões daqueles que concebem a educação como meio de seleção, daqueles que a concebe por meio de diferentes dimensões formativas. No núcleo de políticas públicas situam-se as crenças a respeito dos propósitos e da ação do estado na resolução de problemas no subsistema. Nosso subsistema é delimitado por uma extensão territorial preterida pelas políticas públicas de infraestrutura e marcado pela baixa renda e acentuação da pobreza. A unidade funcional do subsistema está condicionada a elaboração de uma avaliação educacional cujas metas traduzam o que é qualidade. Por consequência, a crença que o estado deve promover infraestrutura e encarregar-se através de seus agentes (professores e técnicos) de preparar os alunos para os desafios de ordem sócio emocionais causados pelo mundo do trabalho, justifica sua posição no núcleo de políticas públicas. Por último, a crença que a personalização da aprendizagem, seja através de aulas online ou por outros meios, e a ocupação do tempo ocioso de

alunos e membros da comunidade através de práticas cultural e esportiva são ferramentas eficazes para o enfrentamento dos problemas especificados no subsistema, justifica a posição dessas ações no núcleo de aspectos secundários.

Quanto às coligações que atuam no subsistema de políticas públicas, elas são ordinariamente delimitadas por convicções comuns e recursos adotados (autoridade formal, informações, liderança, opinião pública e recursos financeiros) que denotam suas estratégias para influenciar determinada política pública (Sabatier & Weible, 2007). Neste estudo, para além da análise registrada em ata da capacidade dos atores de influenciarem o processo de votação, contribuiu o juízo de valor (par a par) das dimensões e seus respectivos resultados finais da análise multicritério para aglutinar-los e atestar individualmente os graus de concordância com as respectivas crenças.

Sob o esboço da votação de prioridades da avaliação, no circunscrito subsistema presumiu-se inicialmente a existência de uma única coligação. Está, influenciada por atores com autoridade formal, servidores da própria instituição, a despeito do representante da diretoria geral e dos professores propedêuticos que ao exercer sua liderança por meio de conhecimento jurídico, político e econômico de implementação e manutenção dos *campus* dos Institutos Federais, propôs e obteve concordância de todos na unificação das Dimensões, antes separadas, Ensino, Pesquisa e Extensão. Fazendo-se ainda mais influente na ordenação dos objetivos da avaliação.

A pressuposição de uma segunda coligação surgiu derivada da discussão entre a representante da Comissão Própria de Avaliação (CPA), ausente na primeira reunião, o representante da diretoria geral e professores propedêuticos, representante técnica pedagoga e representante dos alunos II. Ao propor a criação de uma dimensão própria para Infraestrutura, antes anexada à dimensão Subsídios para a Formação e colocá-la em terceiro lugar na votação, a representante da CPA contribuiu para a formação de uma nova coligação.

Promovendo seus próprios valores e, sobretudo, empregando seus recursos de conhecimento técnico, amparados por legislação e normas pertinentes ao uso da avaliação institucional, a representante da CPA originou o choque interno, articulou a defesa de um novo ponto de vista a respeito das prioridades da avaliação, intermediou o conflito e negociou o consenso. Esses simultâneos papéis empregados durante o debate, permitem afirmar que a representante da CPA também agiu como um *policy broken*. Um agente intermediador/negociador dos

conflitos protagonizados pelas coligações de defesa (Sabatier & Jenkins 1999).

Na hipótese de que o choque interno e o posterior consenso entre os referidos representantes produziu uma nova ordem de prioridades e referência que originou a segunda coligação, podemos considerar a situação atual de pandemia como outro vetor de estruturação da avaliação. Todavia, se a entendermos como um evento externo que suscitou a necessidade de mensurar ações em resposta aos desafios socioemocionais e a necessidade de garantir a qualidade de aulas on-line por meio da personalização da aprendizagem, nos deparamos com categorias atípicas da prática avaliativa educacional.

A busca por identificação de coligações através de suas preferências via debate no que concerne aos objetivos da avaliação pode vir a mascarar reais intenções. Por outro modo de dizer, devido a inúmeros motivos, os *stakeholders* podem optar por não serem sinceros nas suas escolhas. Com isso, procurando ser mais assertivo no reconhecimento dos grupos e nos seus pontos de cisão, o emprego da análise multicritério individualmente possibilitou o agrupamento dos representantes por filiação. Inclusive dos *stakeholders* que não se qualificam em nenhuma das coligações.

Os julgamentos consistentes das dimensões por pares indicam como apoiadores da ordem de prioridades vencedora da avaliação (1º EPE, 2º PE, 3º INFA, 4º SF, 5º AOA e 6º EC) os representantes da associação de bairro, alunos I, Fecomércio, poder político, de administração e professores da base técnica, pais de aluno, Comissão própria de avaliação e extensão e dos professores propedêuticos. Estes são chamados de Coligação A.

Os julgamentos inconsistentes, particularmente demonstrando que a dimensão SF possui menor diferença ou está mais próxima das dimensões EPE e PE em detrimento da dimensão INFA, permite especular uma nova ordenação. Posicionando em um possível cenário a dimensão SF na terceira posição de prioridades da avaliação (1º EPE, 2º PE, **3º SF**, 4º INFA, 5º AOA e 6º EC) tem se o apoio dos representantes: dos alunos II (EPE/INFA ≠ fraca, PE/INFA ≠ fraca, EPE/SF ≠ muito fraca, PE-SF ≠ muito fraca, INFA/SF ≠ fraca), da diretoria-geral e dos professores propedêuticos (EPE/INFA ≠ moderada, PE/INFA ≠ fraca, EPE/SF ≠ nula, PE/SF ≠ nula, INFA/SF ≠ forte) dos alunos VI (EPE/INFA ≠ moderada, PE/INFA ≠ moderada, EPE/SF ≠ fraca, PE/SF ≠ muito fraca, INFA/SF ≠ moderada) e técnica pedagoga (EPE/INFA ≠ moderada, PE/INFA ≠ moderada, EPE/SF ≠ fraca, PE/SF ≠ fraca, INFA/SF ≠ moderada). Este grupo, alcunhado como coligação

B, é coincidentemente formado pelos participantes, que apesar de respeitar a deliberação da segunda reunião, protagonizaram junto a representante da CPA a discussão a respeito da dimensão Infraestrutura ser autônoma e figurar entre as 3 primeiras posições na ordem de prioridades da avaliação.

Não se adequaram a nenhuma coligação o representante dos professores propedêuticos, cujos julgamentos inconsistentes permitem escalonar outra ordem de prioridades (1º PE, 2º INFA, 3º EPE, 4º SF, 5º AOA e 6º EC). Do mesmo modo, os representantes: da pesquisa e professores propedêuticos (1º SF, 2º EPE, 3º AOA, 4º INFA, 5º PE e 6º EC), dos alunos III (1º SF, 2º EPE, 3º INFA, 4º PE, 5º AOA, 6º EC), dos alunos IV (1º SF, 2º EC, 3º AOA, 4º INFA, 5º EPE e 6º PE) e dos alunos V (1º EPE, 2º SF, 3º AOA, 4º INFA, 5º PE e 6º EC). Presentes nas duas reuniões, os dois primeiros participantes, excepcionalmente, não mudaram seus pontos de vista mediante as demais opiniões, informações e influências dos demais atores. Por outro lado, os representantes dos alunos, apesar de alinhados quanto à dimensão SF estar nas duas primeiras posições, não estavam presentes na segunda reunião. Não estando expostos às demais informações e pontos de vista alheios aos seus, suas escolhas de prioridade, ao que tudo indica, coincidem com suas preferências pessoais enquanto alunos.

Tabela 5: Delimitação de coligações de acordo com as escolhas de prioridades da avaliação

Núcleos	Elementos	Crenças sobre a qualidade da educação e prioridades
Profundo	Político ideológico	Deve ser Integrativa a sociedade
	Justiça social	Deve reduzir assimetrias socioeconômicas e pedagógicas
Política pública	Ação do Estado	Deve promover infraestrutura que fomente interesse pelo aprendizado
		Deve desenvolver base para os desafios socioemocionais e profissionais
Aspectos secundários	Política pública	É necessário personalizar a aprendizagem
		É necessário ocupar o tempo ocioso com atividades esportivas e culturais, tornando a escola atrativa aos agentes internos e externos

Fonte: Elaboração própria

Na primeira etapa que se considerou todas as opiniões, sintetizou-se em ordem de prioridades que a qualidade na educação do ensino médio técnico consiste em ações que resultem:

1º) na integração e interligação da instituição de ensino com os diversos arranjos produtivos e sociais locais (Dimensão Ensino, Pesquisa e Extensão);

2º) no papel da instituição de ensino na redução das assimetrias de ordem econômica e social (Dimensão Permanência e Êxito);

3º) no dever da instituição de ocasionar por meio de infraestrutura e segurança, o conforto, fortalecendo o interesse pela aprendizagem dos agentes externos e internos (Infraestrutura);

4º) no desenvolvimento de base para o enfrentamento dos desafios futuros da vida sócio emocional e profissional (Dimensão Subsídios para a Formação);

5º) na personalização da aprendizagem (Dimensão Adequação aos Objetivos dos Alunos);

6º) na ocupação do tempo ocioso de adolescentes em situação de risco (Esporte e Cultura).

Refletindo sobre a prática, se ponderarmos que a avaliação do ensino médio, o que não inclui os IFs, existe para aferir a qualidade de um sistema, por conseguinte das escolas através de provas destinadas aos alunos, expressando a qualidade de maneira mais expressiva em termos de ensino, todas as ações e resultados esperados estruturados no processo de modelagem apresentam, se não novos, conceitos ampliados de qualidade, pelo menos, para o atendimento das necessidades locais. Agora, se confrontarmos esses elementos, independentes de pertencerem propriamente ao uso das avaliações, com documentos, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Institucional dos Institutos Federais de Roraima,

relatórios da Comissão Própria de Avaliação (CPA), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os estudos do Caderno de Avaliação na Educação Integral (que constitui-se de uma série de pesquisas para avaliação do ensino básico), os objetivos das sucessivas reformas educacionais no Brasil e como os países afora atestam a qualidade, mesmo que sob um enfoque mais amplo, encontramos parâmetros e referências comuns as trabalhadas nos encontros. Estas, respectivamente relacionadas ao ensino profissional, o ensino transversal, com a integração com o mundo do trabalho, comunidade e família, com o fluxo escolar, com a infraestrutura e a prática esportiva.

Em um primeiro momento, parece emergir unicamente como produto da singularidade local a preocupação em avaliar as questões de cunho socioemocionais, a política de motivação de professores, técnicos e alunos, o nivelamento das práticas educativas e avaliativas, o acesso à arte e cultura e a disponibilidade de aulas online. Sendo a exceção a esse conjunto, somente a oferta de aulas extraclasse para a preparação para vestibulares. Ações enquadradas nas dimensões Subsídios para a Formação e Adequação aos Objetivos dos alunos. Atentas em desenvolver base para o enfrentamento dos desafios futuros da vida sócio emocional e profissional e com a personalização da aprendizagem.

Num segundo momento, coincide ser coerente aludir parte dessas demandas avaliativas ao longo período de pandemia de Covid-19. Cujo enfrentamento impôs inúmeros protocolos de higienização e segurança sanitária, fazendo do isolamento social a principal prioridade. No caso de se atentar aos problemas socioemocionais, notório em grande parte dos profissionais de educação, a proposta de avaliação estendeu a preocupação ao corpo discente. A atenção dedicada à qualidade na preparação profissional ampliou-se para a prevenção do sofrimento psíquico no ingresso das relações do mundo do trabalho, tanto quanto do entendimento, interpretação e controle dos próprios sentimentos diante de situações adversas. Na eventualidade de se dedicar atenção à avaliação da personalização da aprendizagem, principalmente na sua disponibilização de aulas *online* por meio da modalidade de ensino a distância (EAD), a prática antes apreciada como de caráter contingencial tornou-se norma.

À face do exposto, parece claro que os problemas e as oportunidades, antes despercebidas, oras ignoradas antes da pandemia, ao atingir as pessoas em sua totalidade, (e por totalidade entendemos o ambiente em que vivem, suas relações, assim como no acesso à educação, trabalho, lazer, etc.) trouxe a tona a

necessidade da criação de estratégias e instrumentos para este novo e prévio inimaginável cenário. Já, na hipótese de que o local não foi de todo hegemônico para redefinições e ampliações do conceito da qualidade, as escolhas das prioridades da avaliação, por sua vez, apresentaram comportamento diferente. E isto é dito, porque oportunidades nunca foram o ponto forte da região.

Começando pela dimensão Ensino, Pesquisa e Extensão e seu respectivo objetivo de integração e interligação institucional com os arranjos sociais e produtivos, devemos ficar atentos à tênue diferença semântica entre as palavras desenvolver, integrar e interligar no âmbito da responsabilidade institucional. A palavra desenvolver, presente nos objetivos constitutivos dos IFs, está associada à criação e ao emprego de métodos, técnicas e instrumentos que proporcionem melhorias e crescimento sustentável de um dado território. O verbo integrar que possui o sentido de juntar, fazer parte e complementar, traz o sentido de que é necessário a primária preparação para facilitar a inserção e adaptação. E por esse motivo, tudo indica que foi assumida propositalmente pelos participantes. A ideia subjacente converte-se, primeiramente, na ideia que unidade localizada na zona oeste da cidade de Boa Vista deve fomentar ações para inteirar-se acerca do ambiente no qual está inserido, para depois estabelecer conexão, ou seja, interligar-se num processo mútuo de reconhecimento. Observando a ordem de que se faz imperativo integrar e interligar, para posteriormente desenvolver.

Passando para dimensão Permanência e Êxito e seu correspondente objetivo por via da instituição de redução das assimetrias socioeconômicas. Ao sublinharmos suas ações de assistência financeira e material, não é necessário recorrer a estudos econométricos para constatar que devido ao alto nível de vulnerabilidade social do território, sua escolha de prioridade figuraria entre as primeiras posições. Ainda que, este fato seja inteligível em todas as dimensões propostas pela avaliação. Como se não fosse esperado seu papel de resolução de problemas, ousa-se o palpite que, exceto pelas características construtivas do fórum, não se tornou a primeira opção ou teve sua posição questionada em debate. Posto que, para a maioria dos participantes a diferença entre os níveis de atratividade das dimensões Ensino, Pesquisa e Extensão e Permanência e Êxito eram fracas ou muito fracas. O que diante da circunstância de eminente pobreza levanta dúvidas; se o principal serviço da instituição escola em áreas vulneráveis é assegurar primordialmente a eficácia da aprendizagem, ou pelo contrário,

prover a eficácia da equidade? Isto na suposição de um *trade-off* entre esses dois elementos.

A dimensão Infraestrutura e, por crença da segunda coligação, sua preterida missão de estimular o aprendizado através de instalações confortáveis e seguras, retrata o contexto no entendimento histórico dos 8 anos de funcionamento do *Campus Boa Vista Zona Oeste*. Porventura, também retrata as condições precárias das escolas públicas no Brasil. Precariedade notavelmente mais agravada em escolas sob a jurisdição dos municípios e estados. Sua contestada terceira posição, sem dúvida, dá-se pela condição em que o restante das escolas operam e o Instituto Federal do Zona Oeste operou e continua a operar suas atividades. Nos primeiros três anos, em salas improvisadas, sob abrigo de outra próxima unidade do Instituto Federal de Roraima e, em uma escola da rede estadual. No momento em sua própria sede, o *Campus Boa Vista Zona Oeste* segue atendendo mais de 300 estudantes e em fase de construção. Apenas com a primeira etapa das obras concluídas, a instituição ainda não conta, entre outras estruturas, com quadra poliesportiva, anfiteatro, refeitório e o devido cuidado sanitário e urbanístico ao seu entorno. Cuidado este, importante ressaltar, de política pública de responsabilidade da prefeitura municipal. Acostumados a tais condições e na iminência de problemas mais urgentes batendo à porta, os participantes relegam a importância das instalações em alternativa ao aprendizado exclusivo em sala de aula.

A dimensão Subsídios para a Formação e sua preocupação com as questões socioemocionais, contestada em grau de importância, aponta para o esforço da teorização de um aprendizado típico da vida cotidiana Aprendizado que alunos e pais sentem falta no dia a dia escolar. Ao visar preparar alunos para o enfrentamento de frustrações futuras, buscando desenvolver equilíbrio emocional, autonomia e resiliência, apresenta-se sobre o bordão de prepará-los para eventuais percalços da vida profissional. Mas subjacente a este propósito faz-se preciso observar o crescimento dos índices de problemas relacionados à ansiedade e depressão que levam ao suicídio. A segunda maior causa de morte entre adolescentes no Brasil. Enquanto estudos que relacionam suicídio e situação econômica são debatidos no mundo, fato é que mais de 80% são notificados em países de baixa renda. Tratando-se de uma região periférica da capital e como outras de sua natureza, com maior intensidade afetada pela crise econômica, a inquietação com essa demanda avaliativa justifica sua inclusão na proposta de

avaliação do ensino médio técnico e no debate contra a dimensão Infraestrutura na ordem de prioridades locais.

Passando para a dimensão Adequação aos objetivos dos alunos, no qual o foco está na estruturação de aulas personalizadas, chama a atenção a preocupação com o nivelamento das práticas avaliativas e o acesso à arte e cultura. Num território em que grande parte dos alunos apresentam dificuldades de aprendizagem e enxergam no instituto apenas a chance de ingressar no mercado de trabalho, a avaliação da personalização de algumas atividades surge como demanda solitária de um representante de alunos, que embora estude em um bairro periférico, não mora nas redondezas e não compactua do mesmo status socioeconômico de seus colegas. Com isso, não se afirma que entre os alunos de baixa renda não existam indivíduos com desempenho escolar acima da média e com tais pretensões. Entretanto, eles são exceções que não se aplica explicar neste trabalho, preocupado em analisar nesse momento a influência do local sobre as prioridades da avaliação. Com tudo, a presença e a participação de alunos de renda superior não devem ser ignoradas. Porque faz parte de uma realidade comum os Institutos Federais, por sua notória excelência frente ao ensino médio estadual e privado, receberem alunos de outras localidades. Quando não, aqueles que não foram aprovados em cursos mais concorridos em outras unidades da instituição. O fato é que para o bem ou para o mal das escolhas da avaliação, esses alunos fazem parte da instituição e da formação do seu contexto, e para benefício do conjunto, suas vozes devem ser ouvidas.

Esporte e Cultura, a derradeira dimensão, aquela que concerne a totalidade das práticas esportivas e culturais, ficou sujeita a última posição na ordem de prioridades locais. Presumivelmente pela inexistência de infraestrutura, essa dimensão deslocou sua atenção, exceto pela abertura da instituição para o público externo, a ações de cunho de supervisão administrativas, em particular observância, a construção e ampliação das estruturas físicas e a compra de materiais e equipamentos.

## CONCLUSÃO

Optar pela estruturação de uma avaliação de desempenho com base nas expectativas dos *stakeholders* para o ensino médio técnico do IFRR, *Campus Zona Oeste*, para gerar conhecimento no domínio dos estudos de políticas públicas, fez parte do desejo de contribuir teoricamente e materialmente com o ensino médio e o ensino médio técnico no Brasil. Com contribuir teoricamente, refiro-me ao esforço de confrontar as informações do experimento com a expectativa de ampliar o conceito de qualidade, sabido já extensamente explorado, e ressignificar prioridades contextuais de política pública. Com contribuir materialmente, refiro-me à produção de informações resultantes da experiência deliberativa proposta, fruto do esforço de engajar diferentes atores em torno da prática social e democrática de formulação de uma política pública avaliativa dentro de um contexto específico. Uma vez que as avaliações regulatórias desse ciclo de estudo são externas, logo padronizadas, não se aplicando ao ensino médio técnico e muito menos a monitorar as ações que precedem a fundação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Instituições incumbidas de instruir complementarmente no âmbito profissional e sobretudo, em consonância com os arranjos produtivos locais, desenvolver economicamente e socialmente o território onde estão instaladas.

Iniciando pelo segundo desejo, de contribuir materialmente, pode-se dizer que a opção de produzir algo que possa ser executado, logicamente, após ajustes que devidamente respeitem o tempo necessário de reflexão que o ciclo de uma política pública necessita para ser estruturada, considerou a prática, igualmente a teoria, como um conceito indispensável. Determinante para a acareação da hipótese, a prática, enquanto ação deliberativa transportou as experiências vividas pelos participantes e seus ideais políticos para o campo do esforço de sua explicação. Ou melhor, da redução da complexidade sob a égide da descrição do que vem a ser a qualidade da educação no ensino médio. Como era de se esperar, estando os participantes ao abrigo de uma unidade do Instituto Federal e sendo muitos deles funcionários, alunos e ex-alunos, munidos de documentos informativos sobre a instituição durante as duas etapas da aplicação

metodológica, quando muitas de suas falas não foram de encontro aos objetivos da instituição, diversificaram pouco dela. Culminando também na reedição de ações previstas em documentos de plano estratégico e de autoavaliação institucional.

É apropriado dizer, que embora o Modelo Lógico atue e organize-se na ingerência do contexto, e isso inclui a consulta a documentos que trazem o entendimento político econômico, histórico e social, os ideais expressados por cada participante, devidamente sistematizados, frequentemente fazem sentido num determinado contexto. Destarte, a localidade fortalecida nessa pesquisa por esses três componentes (modelo, documentos e expressões), estruturou e fez significado, ao menos, para os envolvidos no encadeamento, ou relações causais, entre as ações e os resultados esperados da proposta de política avaliativa, que resulta chamar de Teoria do Programa.

Porém, se a causalidade ou Teoria do Programa possui características peculiares, a suposição de que acomodar diferentes valores e perspectivas na estruturação de uma avaliação pode vir a contribuir para a ampliação do conceito de qualidade na educação ratifica-se. Para tal fim, é fundamental retomar o preceito de que o conceito de qualidade na educação está associado a um conjunto de ações e resultados esperados, de outro modo, ao esforço do cumprimento dos objetivos de políticas públicas previamente acordadas. Afinal o papel da avaliação também é de direcioná-las.

Alternando para a reflexão da produção teórica, separada aqui como artifício de articulação textual. Como observado no segundo capítulo, às avaliações de programa constituem disciplina científica e as recomendações para sua aplicação estão alinhadas com os preceitos da ciência. Como tal, não tornam a prestação de contas, o rigor metodológico e no caso das políticas públicas, a aplicabilidade, a legitimidade e o subsídio para a tomada de decisão um aspecto optativo. Visto que a preocupação com o entendimento de fenômenos e sua explicação para edificação do conhecimento coloca-os como os principais pilares da produção científica, esse foi um ideal perseguido no presente trabalho. Portanto, a decisão teórica que coube a escolha, importante reiterar, dependente da metodológica, está alinhada primeiramente à pesquisa sobre se o programa funciona como o esperado e como deveria funcionar. Isto para posterior construção de uma avaliação de desempenho a partir das expectativas dos stakeholders.

No que diz respeito à maneira como o programa funciona, estão prescritas e em operação normas e atividades afins para todas as dimensões levantadas. Mas

se fez perceptível e mais relevante, o fato que os atores pertencentes à instituição, os representantes dos bairros e o representante da Fecomércio eram alheios à atuação de outrem. Estes últimos sequer já haviam estado na instituição antes e desconheciam as ações implantadas pelo Instituto Federal da Zona Oeste em conjunto com a comunidade e os arranjos produtivos locais. Ao que tudo indica, essas ações são tomadas de forma isolada em oposição ao interesse de estabelecer conexão com a comunidade e o mundo do trabalho local.

Por falar em arranjos produtivos locais (APLs), segundo levantamento da literatura nacional brasileira, realizado por Cunha e Terra (2008), é um erro epistemológico comum definir arranjos produtivos locais pelas mesmas regras que definem os clusters. De acordo com esses mesmos autores não se pode ignorar as organizações que para além da competitividade, buscam nas inter-relações de conglomerados desenvolverem capital social através de afinidades étnicas e culturais. Como forma de explicitar suas ideias, os autores citam as cooperativas do norte e nordeste do Brasil como caso peculiar. Isso, por conta das suas características socioculturais e comunitárias predisporam novos pontos de vista ao conceito de conglomerados produtivos. Destarte, os pesquisadores brasileiros reconhecendo o contexto particular nos quais esses conglomerados estão inseridos, desenvolveram o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL). Partindo da premissa que aglomerados produtivos assumem diversas variações semânticas, aliás, assumindo características distintas, desde sua estrutura produtiva, até mesmo no seu modelo de governança, a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, definem Arranjo Produtivo Local a partir da definição de Sistemas Locais de Inovação. Essa interpretação é importante porque nesse sistema fica subentendido que aglomerados são constituídos não apenas por empresas produtoras de bens e serviços finais, mas também, por instituições públicas e privadas de financiamento, fomento à pesquisa, promoção e representantes de associações de natureza distinta. Apresentando, sobretudo, elos de cooperação, articulação, interação e aprendizagem sólida. Derivando, temos que o conceito de Arranjo Produtivo Local destina-se a aglomerações produtivas na qual as articulações em rede entre os agentes econômicos, políticos e sociais não estão desenvolvidas para que os próprios possam usufruir das vantagens competitivas do sistema de rede. (Cassiolo, 2003; Lastres, 2010). Logo, para trabalhos futuros, recomenda-se por intermédio de um estudo mais amplo e pormenorizado, claro que

considerando os limites socioeconômicos e demográficos da região, questionar e discutir se um ou um conjunto de unidades de ensino podem ser considerados o principal vetor de desenvolvimento regional. Enquanto o termo APL não for contextualmente devidamente apropriado, parece justo e apropriado avaliar a qualidade do ensino médio técnico, mesmo que provisoriamente, em nível de integração e interligação e não em nível de desenvolvimento com o setor produtivo. Assim como pela maneira que está atento à resolução de problemas de ordem pessoal educativa, socioeconômica, socioemocional e de andamento de infraestrutura.

No que concerne a abordagem teórica que ambicionou estruturar o modo que o programa deve funcionar, optou-se por uma abordagem pluralista. Isto é, de integração de variadas perspectivas quanto às funções da avaliação. Nesse sentido, seguindo orientação de Fernandes (2007, 20014), Alkin (2013) e Stame (2001) buscou-se abrigo em teorias avaliativas focadas:

- i) nas metodologias utilizadas, ao passo que se procurou especificar através do desenvolvimento descritivo a taxionomia de objetivos institucionais e mensuração de resultados, validando as hipóteses dos participantes;
- ii) nas centradas no julgamento de valor implícito, ao pensar em estabelecer o que é qualidade a partir de um valor público. Valor baseado em uma perspectiva holística e interpretativa da subjetividade dos sujeitos em alternativa a análise de variáveis de controle. Assumindo o avaliador um papel de flexibilidade a nível de intervenção e incubindo-se de promover a justiça, a dialética, e o empoderamento dos participantes;
- iii) nas concentradas no uso: projetadas para que os dados levantados subsidiem a escolha e a tomada de decisão dos participantes.

Vale evidenciar, que o esforço de ajuste a esta diversidade de abordagens conta com o contexto privilegiado interdisciplinar da avaliação de programas, resultante do seu enquadramento a casos específicos. Estando, da mesma maneira, ligado aos muitos propósitos desta avaliação. Que diferentemente das

atuais, não desejou resumir a qualidade<sup>165</sup> de uma instituição de ensino somente i) por meio de testes objetivos externos<sup>166</sup> empregados em avaliações institucionais regulatórias, ii) em indicadores que foram desenvolvidos para o ensino superior e estendidos aos demais ciclos de estudo e departamentos<sup>167</sup>, empregados em avaliações institucionais de acreditação, iii) a um padrão a ser alcançado por outras instituições e iv) em metas políticas institucionais descontextualizadas, criadas na fase de planejamento do programa que não produziu canais efetivos para ouvir os anseios dos cidadãos.

A abordagem pluralista não comprometeu a delimitação da pesquisa, pelo contrário, ajudou a compreender o objeto estudado por mais ângulos, atribuindo substância às evidências da pesquisa. Pois todos os inúmeros princípios avaliativos figuram de forma subentendida ou secundária em muitas propostas teóricas para compreensão do contexto. Se implícitas em algumas teorias, todas essas concepções, compactadas no entendimento dos processos, pessoas e instituições, estão explícitas na construção do modelo lógico e na análise multicritério *Macbeth*. O que torna esses modelos um amálgama. Adaptativo a diferentes contextos, ganham cada vez mais espaço em literatura por facilitar a organização do trabalho de planejamento, implementação e avaliação de programas (Bana & Costa et al. 2016; Cassiolato, 2010; Funnel & Rogers, 2001).

Enquanto o Modelo Lógico estruturou a avaliação, o modelo de análise multicritério *Macbeth* teve como principal papel medir o nível de concordância dos agentes na priorização das pautas. Coincidentemente, ajudando instrumentalmente na identificação da segunda coligação.

A obstinação pelo nível de concordância guarda relação íntima com o desejo de legitimação da estruturação e resultado desta proposta de avaliação, que também, não deixa de ser um processo deliberativo. A legitimidade ou autenticidade, a princípio, sucedeu-se na diligência da condição ideal deliberativa: de neutralização de poder coercitivo. Ouvindo, tomando nota, ajustando, acomodando e classificando todas as opiniões sob anuência de seus interlocutores. Um claro indicador, de que os representantes sem conhecimento técnico não seriam passivos espectadores. Pois bem, todos gozariam das mesmas condições

---

<sup>165</sup> Termo empregado aqui como sinônimo de eficiência e eficácia

<sup>166</sup> Enem e processos pedagógicos.

<sup>167</sup> Como dito, é com a avaliação do ensino superior que o IFs passam a ter Comissões Próprias de Avaliação Interna (CPA). Seus indicadores não contemplam muitos departamentos da instituição, tão pouco o ensino técnico e o ensino básico técnico.

de liberdade e igualdade, por fim, de participação.

Mais tarde, a legitimidade fez-se presente na etapa de constatação individual de preferências. Na análise por pares das dimensões e resultados evidenciou-se, essencialmente, a tolerância da coligação não concordante ao que foi ajuizado como objetivos prioritários. A racional aceitação individual trouxe outro indicativo: permitiu especular que, caso tenham existido, as mudanças nas preferências não declaradas e nas preferências declaradas dos participantes surgiram como produto de práticas de persuasão e não de coerção e manipulação daqueles que protagonizaram o debate durante o momento de manifestação das preferências.

Contudo, não se pode perder de vista que as características e condições no qual esse fórum acadêmico foi fundamentado, encontra-se equiparado com os objetivos constitutivos dos minipúblicos. Como tal, nesse tipo de fórum a legitimidade, também entendida enquanto qualidade deliberativa, estende-se ao aperfeiçoamento da opinião pública. E no seu desenvolvimento, este trabalho manteve-se atento aos propósitos de fomentar o debate público em uma arena informal através de procedimentos instrutivos, de acesso à informação e de seleção do público por nível de representação social. Seleção que proporcionou o confronto entre leigos, detentores do saber técnico e detentores do saber teórico.

Embora formalmente constituído com a anuência de um comitê de ética em pesquisa, e contando com um público plural, do qual destacam-se a participação de representantes do poder político, dos bairros, servidores públicos, indústria e comércio, a arena na qual se desenrolou-se os trabalhos caracteriza-se por ser informal. Neste ponto, sem perder de vista a capacidade de influência dos fóruns informais sobre as ações legislativas, a informalidade é associada a incapacidade de vinculação à esfera governamental e por sua imprescindível missão de contribuir para a formação de opinião e agregação de preferências.

Formação de opinião e fomento ao debate são expressões de sentido aproximado ou semelhante para desenvolvimento de aptidão para argumentação e tomada de decisão. Para essa finalidade optou-se pela seleção de pessoas por representação social com interesse concreto pelo tema e com a interferência do pesquisador para estimular o diálogo. Este assumindo o papel de moderador, solicitou o porte de documentos e estudos para consulta e auxílio argumentativo, promovendo também workshop para instruir os participantes acerca das funções e propósitos das avaliações institucionais na educação. Durante as fases de

construção e, principalmente, de decisão coletiva de prioridades, procurou-se também provocar e incitar a participação dos envolvidos.

Há de se admitir que a demanda por legitimidade, traduzida agora no engajamento, tendo como substrato a abundância de informações para juízos mais assertivos, ainda realizada num curto espaço de tempo, pode significar um tiro no pé na pretensão de extração de novas concepções ou perspectivas. Na nossa era, não é mais nenhuma novidade que o excesso de informações, assim como a escassez de tempo são empecilhos significativos para o desenvolvimento de pontos de vista inovadores. A exposição a uma série de dados, referências, opiniões, considerações e esclarecimentos pode vir a sobrecarregar o cérebro e diminuir a capacidade de observação. Por sua vez, uma mente cheia, potencialmente, não é eficaz para raciocinar criticamente, quiçá, tomar decisões difíceis. Noutra via, a escassez do tempo causa pressão e estresse, da mesma maneira, influenciando negativamente o pensamento inovador.

A solução para evitar ou balancear o potencial bloqueio do surgimento de novas concepções, continuou com o esforço de legitimação do processo em minipúblicos. Ele esteve situado no recrutamento dos atores por representação social em estreita conexão discursiva com a pauta elencada. A qualidade da educação é uma pauta inegavelmente importante para as pessoas, mas espera-se ser uma bandeira muito mais significativa e representativa para os profissionais da área, lideranças comunitárias, políticos, empresários, sem contar, pais e alunos. Para mais, aqueles que pertencem à instituição. Para os sujeitos selecionados, normalmente, o tema faz parte do dia a dia, seja para efeito de autopromoção, agregação de conhecimento técnico e teórico para uma organização, seja como preocupação para a ascensão social.

Não fechando os olhos para as armadilhas do essencialismo, julgou-se que o vínculo direto e indireto entre os selecionados e a instituição, da mesma maneira, que suas convocações sobre o espelho das suas identidades representativas suscitasse, para além de suas perspectivas individuais, esperadas defesa de classe. Dentro desse espectro, adotou-se o postulado que problemas de ordem pública, muitas vezes desafiam o entendimento técnico e que a participação da sociedade engajada tende a contribuir também na formulação de políticas mais efetivas, não apenas servindo como mecanismo de supervisão.

A democracia participativa adotada como recurso para estruturação de uma avaliação, ao considerar todas as opiniões, evitou que os especialistas moldassem

todas as informações, cabendo a eles o esforço de acomodá-las, além de exporem suas ideias. Na crescente onda de ceticismo que vitimiza a ciência e a técnica, a participação leiga em face de especialista serviu não apenas como fonte de informação para apoio ou contestação técnica, fortalecimento ou enfraquecimento do saber técnico científico, mas também, como compartilhamento de responsabilidade, sob o entendimento que decisões sobre políticas públicas são complexas e negociais.

Por último, importa dizer que a avaliação do ensino com foco no desempenho do estudante é um aspecto que não deve ser ignorado para monitoração do processo pedagógico. O problema está em tomar apenas esse elemento avaliativo como sinônimo de qualidade educacional. Qualidade expressa em rankings que mais contribuem para marginalizar instituições de ensino do que para auxiliá-las na identificação dos reais problemas de ordem socioeconômicas. Não devemos, portanto, marginalizar a prática avaliativa de políticas e programas por seu uso contestável. E sim, celebrá-la por seu fundamental papel na democracia, seja na prestação de contas, de propor melhorias no funcionamento, subsidiar a tomada de decisão, seja, contemporaneamente, por seu fundamental papel de envolver, informar, promover a interação, o debate e a transformação social para o empoderamento comunitário.

A qualidade é um tema exaustivamente explorado no estudo das políticas públicas, porventura nas políticas educacionais. Contudo, dado que o desempenho de um serviço público é dependente de fatores limitantes que envolvem desde questões de ideologia partidárias, à alocação de escassos recursos orçamentários em regiões com diferentes níveis de desenvolvimento, seu estudo contínuo é justificadamente necessário.

Explorar a ampliação do seu conceito aqui, por meio da concretização de uma avaliação, forçou os *stakeholders* a saírem do campo da abstração, de acusações ou defesas infundadas, para o campo do pragmatismo. Inclusive rompendo o estranhamento no trato da coisa pública, fazendo-os perceber e questionar os limites dos seus papéis enquanto cidadãos participativos.

Se dentre os inúmeros conceitos que existem se faz necessário demonstrar a contribuição desse trabalho para ampliação dos pontos de vista, ele não ousará ser relacionado à explicação de uma teoria, mas ao fato da realidade que tentou representar- a de formação do saber coletivo. Sendo assim, para o entorno do Campus Boa Vista Zona Oeste, a qualidade do ensino médio técnico é um processo

democrático de acomodação de crenças, de negociação e de consenso a respeito das prioridades contingenciais locais. Sem perder o foco que é necessário educar primeiramente para os desafios da vida em sociedade.

Para finalizar este longo caminho, visto que os problemas teórico-práticos da disciplina avaliativa procuraram ser esclarecidos, do mesmo modo, é de bom tom resguardar o contributo epistemológico desse estudo caso. Embora existam diversos argumentos de apoio e críticas à validação e generalização de estudos particulares, é importante destacar que um trabalho que opta por não se adequar a leis gerais está alinhado, primeiramente, à preocupação de não perpetuar a negligência de uma situação específica e suas demandas. Em segundo lugar, se é necessário justificar-se para aqueles que questionam esse tipo de abordagem, se faz importante afirmar que a preocupação com o contexto, não torna o levantamento de informações e a jornada metodológica de todo o inoperante. Do ponto de vista da corroboração científica, se a validade interna pode ser questionada pela imperceptível delimitação de variáveis de controle e resultado, a busca por densidade descritiva, triangulação de métodos e uma proposição teórica passível de teste, ainda relacionada às correntes de pesquisas dedutivas são obstáculos às contestações. Se a validade externa ou generalização é geralmente não imputada a estudos de caso, a busca por confiabilidade recorreu ao rigor metodológico, descrevendo de maneira clara os passos e objetivos a serem tomados em cada estágio. Desse modo, se a replicabilidade dos fenômenos não é algo a ser perseguida, a replicabilidade do método pode vir a descortinar fatos importantes em outros singulares contextos<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> O parágrafo final tem como referência a compilação de argumentos prós e contra os estudos de caso. Ver [Microsoft Word - EPQ517 \(anpad.org.br\)](https://anpad.org.br/EPQ517)

## Referências

- Abu-Merhy, N. F. (1957). *A flexibilidade dos currículos no Ensino Médio brasileiro*. Tese (Livre docência) - Universidade Federal do Paraná.
- Adams, D. (1993). Defining educational quality (Improving Educational Quality Project, publication no. 1, Biennial report). Arlington, VA: *Institute for International Research*.
- Addey, C. (2016). O PISA para o desenvolvimento e o sacrifício de dados com relevância política. *Educação & Sociedade*, 37(136), 685-706. <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166001>
- Albrecht, K; Bradford, L. J. (1992) *Serviços com qualidade: a vantagem competitiva*. 1. ed. São Paulo: Makron Books.
- Alkin, M. & Christie, C. (2013). *An evaluation theory tree. Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences*. [https://www.researchgate.net/publication/255592205\\_An\\_evaluation\\_theory\\_tree](https://www.researchgate.net/publication/255592205_An_evaluation_theory_tree)
- Alkin, M. C. & Christie, C. A. (2004). An evaluation theory tree. In: ALKIN, Marvin C. (Ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. London: Sage, 2004.
- Allard, D.(1997). *De l'évaluation de programme au diagnostic socio-systémique: trajet épistémologique*. 1996. 280 f. Thèse de doctorat en Sociologie. Montreal: Université du Québec à Montreal.
- Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida. (2012). O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), 21-35. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100003>
- Almeida, W. J. M. de & Silva, M. da C. (1973). Dinâmica do Setor de Serviços no Brasil - Emprego e Produto. *Coleção de Relatórios de Pesquisa*, 18. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

Alves, M. T. G. & Franco, C. (2008). A pesquisa em eficácia escolar no Brasil. In Brooke, N., Soares, J. F. (Eds). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias* (pp. 482-500). Belo Horizonte: UFMG.

Anderson, E. W, Fornell, C & Lehmann, D. R. (1992) Perceived quality, customer satisfaction, market share, and profitability. *Working Paper. National Quality Research Center*. Ann Harbor, MI: The University of Michigan.

ANDRADE, Marina Lazarotto de (2020). Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework. 2020. 271 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)— Universidade de Brasília, Brasília.

Apple, M. W. (2003). *Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire.

Araújo, C. V. B. (2014). *Ensino superior brasileiro: expansão e transformação a partir dos anos 1990*. (Dissertação de Mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS. <https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/05/1-Christine-Veloso-Barbosa-Ara%C3%BAjo.pdf>

Araújo, L. & Rodrigues, M. D. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83), 11-35. <http://journals.openedition.org/spp/2662>

Arcary, V. (2015). Uma nota sobre os Institutos Federais em perspectiva histórica. *Espaço Acadêmico*. <https://sinasefeifpr.wordpress.com/2015/12/27/uma-nota-sobre-os-institutos-federais-em-perspectiva-historica/>

Assis, S. M. (Neta) & Medeiros, O. M. N. (2015). Educação Profissional no Brasil (1960-2010): uma história entre avanços e recuos. *Tópicos Educacionais*, 21(2), 191-211.

[https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23171/1/Educa%C3%A7%C3%A3oProfissionalNoBrasil\\_2015.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23171/1/Educa%C3%A7%C3%A3oProfissionalNoBrasil_2015.pdf)

Association for counselor education and supervision. Standards for the preparation of secondary school counselors -1967, *Personnel and Guidance Journal*, 1967, 46, 96-106.

Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 50, 25-46. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>

Ballestero-Alvarez, M. E. (2001). *Administração da qualidade e da produtividade: abordagens do processo administrativo*. São Paulo: Atlas.

Bana e Costa, C. A. & Vansnick, J. -. (1997). Applications of the MACBETH approach in the framework of an additive aggregation model. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 6(2), 107-114. doi:10.1002/(SICI)1099-1360(199703)6:2<107::AID-MCDA147>3.0.CO;2-1

Bana e Costa, C. A., De Corte, J. & Vansnick, J. -. (2016). *On the mathematical foundations of MACBETH* doi:10.1007/978-1-4939-3094-4\_11

Bana e Costa, C.A. & Beinát, E. (2010) Estruturação de modelos de análise multicritério de problemas de decisão pública. *Centro de Estudos de Gestão*. IST. Artigo de investigação n.º 3. ISSN 1645-2955.

Barros, J. D. A. (2013). Teoria e Metodologia—Algumas distinções fundamentais entre as duas dimensões, no âmbito das Ciências Sociais e Humanas. *Revista Eletrônica de Educação*, 7(1), 273-289.

<https://doi.org/10.14244/19827199433>

Bartoletti, R., & Faccioli, F. (2016). Public engagement, local policies, and citizens' participation: An Italian case study of civic collaboration. *Social Media and Society*, 2(3) doi:10.1177/2056305116662187

Bastos, Maria Helena Camara. (2013). Método intuitivo e lições de coisas por Ferdinand Buisson. *História da Educação*, 17(39), 231-253.

<https://dx.doi.org/10.1590/S2236-34592013000100013>

Batista, Helenildes M. de A., Gurgel, C. R. & Soares, L. de A. (2006). A Prática pedagógica da avaliação escolar: um processo em constante construção.

<https://docplayer.com.br/19125310-A-pratica-pedagogica-da-avaliacao-escolar-um-processo-em-constante-construcao.html>

Baur, D., & Palazzo, G. (2011). The moral legitimacy of NGOs as partners of corporations. *Business Ethics Quarterly*, 21(4), 579-604. doi:10.5840/beq201121437

Bellinger, W. (2007). *The Economic Analysis of Public Policy*. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203946480>.

Benhabib, S. (1996) Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: Werle, D.; Melo, R. S. (orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública.

Bezzi, C. (2003). *Il disegno della ricerca valutativa*. Milão: Angeli.

Bobbio, N. (2006). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

Bohman, James. (1998). *Public Deliberation*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bomeny, H. (2001) *Coleção Descobrimo o Brasil: os intelectuais da educação*. São Paulo: Jorge Zahar.

Bonamino, Alicia e Sousa, Sandra Zákia (2012) Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa* [online]. 2012, v. 38, n. 2 [Acessado 7 Dezembro 2021] , pp. 373-388. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>>. Epub 14 Fev 2012. ISSN 1678-4634. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>.

Bormann, A.C (2017). O Programa Ensino Médio Inovador e a Proposta de Integração Curricular para o Ensino Médio. *Revista Ensino Interdisciplinar*, Mossoró, 3 (7), jan. <http://natal.uern.br/periodicos/index.php/RECEI/article/view/922>

Boyne, G. A. (2002), Public and Private Management: What's the Difference?. *Journal of Management Studies*, 39: 97-122. doi:10.1111/1467-6486.00284

Braga, A. C., & Mazzeu, F. J. C. (2017). O analfabetismo no Brasil: lições da história. *Revista on Line De Política E Gestão Educacional*, 24–46. <https://doi.org/10.22633/rpge.v21.n1.2017.9986>

Brandão, C. R. (2002). *A educação popular na escola cidadã*. Petrópolis: Vozes.

Braslavsky, C. (2001). Basic education in the twenty-first century and the challenges for secondary education. *Prospects*, 31(1), 3–6.

Browning, H. C. & Singleman, J. (1978) *The emergence of a service society*. Springfield.

Brumer, T. N. B. P. & Matos, B. F. de M. (2019). Avaliação de políticas públicas e tipos de avaliação. *Revista Jus Navigandi*, 24,59-67. <https://jus.com.br/artigos/64783>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Bryson & Patton (2010) —Logic Models II In J. S. Wholey, H. P. Hatry, and K. E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*. (3rd ed.) San Francisco: Jossey – Bass.

Burgess, M. M. (2014). From ‘trust us’ to participatory governance: Deliberative publics and science policy. *Public Understanding of Science*, 23(1), 48–52. <https://doi.org/10.1177/0963662512472160>

Caderno avaliação na Educação Integral Elaboração de novos referenciais para políticas e programas - Pesquisa Google

Campbell, D.T. & Stanley, J.C (1970). Experimental and quasi-experimental designs for research on teaching. In: Gage, N.L., ed. *Handbook of research on teaching*. Chicago. Rand McNally,.

Campos, V. F (1998). Gestão da qualidade : compromisso que gera satisfação e confiança. *Correios Hoje*, ano IV, n. 25, jan./fev.

Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. du P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. *Administração Pública E Gestão Social*, 7(2), 91–99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>

Carapeto, C.; Fonseca, F. (2006) *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Ed, Edições Sílabo, Lisboa.

Cardoso, Claudete B.; VILLAS BOAS, Fernanda L.; SOARES NETO, Joaquim J.; CHALUB MARTINS, Leila (2015). Avaliação de políticas públicas em educação utilizando o modelo proposto pela Theory-Driven Evaluation: o caso do Pibid. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS E HUMANIDADES, 4., 2015, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Foz do Iguaçu.

Cardoso, R. M. (2017). O modelo de democracia liberal e alguma propostas contra-hegemônicas. *Revista de Estudos Jurídicos UNA*, 3(1), 117.

Carrancho, A. (2011). *O modelo common assessment framework: estudo de caso*. Universidade de Aveiro.

Cartollano, M. T. P. (1994). *Benjamin Constant e a Instrução Pública no Início da República*. Tese (Doutorado em Filosofia e História da Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Carvalho, A. M. P. (1998). (Org.). *Ciências no Ensino Fundamental – o conhecimento físico*. São Paulo: Scipione.

Carvalho, E. J. G. de. (2009). Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1139-1166. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>

Carvalho, Elma Júlia Gonçalves de. (2009). Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1139-1166. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>

Casassus, J. (2007). *A escola e a desigualdade*. Brasília: Líber Livro, UNESCO.

Cassiolato, M. & Guerresi, S. (2010). Nota Técnica n. 06 (Disoc): *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fonte: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>

Cassioltato, J. E. & Szapiro, M. H. de S. (2003). Uma caracterização de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: Lastres, Helena M. M.; Maciel, Maria Lúcia; Cassiolato, José Eduardo. *Pequena Empresa. Cooperação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: RelumeDumará.

Cerchiaro, I. B. (2006). *Qualidade de serviços no setor público brasileiro: uma abordagem feminista* (Doctoral dissertation). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Disponível em [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8071/00038673\\_1.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8071/00038673_1.pdf)

Chambers, S. (2009). —Rhetoric and the public sphere. Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, 37(3), 323-350. doi:10.1177/0090591709332336

Chen, Huey-Tsyh (2005). Practical program evaluation: assessing and improving – planning, implementation, and effectiveness. Newbury Park: Sage.

Chen, H. T. (1989). The conceptual framework of the theory-driven perspective. *Evaluation and Program Planning*, 12(4), 391-396.

Chen, H. T., & Rossi, P. H. (1987). The theory-driven approach to validity. *Evaluation and program planning*, 10(1), 95-103.

Coelho, V. S. R. P. & Nobre, M. (2004) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34 Letras.

Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press. (Bohman, 1998)

Conover, P.J. & D.D. Searing. (2005). —Studying ‘Everyday Political Talk’ in the Deliberative System. *Acta Política* 40 (3): 269–83.

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado em 08 de março 2017, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

Coryn, C., Noakes, L., Westine, C. & Schroeter, D. (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*. 32. 10.1177/1098214010389321.

Costa, M. C. C. (2017). *Em defesa da modernização na educação: os liberais e a esquerda no manifesto 1932 e 1959*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

Cousins, J. B., Donohue, J. J., & Bloom, G. A (1996). — Collaborative Evaluation in North America: Evaluators ' Self - Reported Opinions, Practices and Consequences. *II Evaluation Practice* , 17 (3), 207 – 225.

Coutinho, M. A. G. C. (2006). *Carlos Lacerda e o Projeto de Educação Nacional*.

Anais do Congresso Brasileiro de História da Educação. Goiânia, Brasil, 4.

Cronbach, L.J. (1996), Ninethy-five theses for reforming program evaluation. In: G.F. Madaus, Scriven M.S., Stufflebean D.L. (Orgs.), *Evaluation models. Viewpoints on educational and human service evaluation*, Boston:Kluwer- Nijhoff, 11ª Edição; pp. 405-412

Cronin, J.; Taylor, S. (1992). Measuring service quality: A reexamination and extension. *Journal of Marketing*, v. 56, n. 3, p. 55-68.

Cunha, J. A. C. & Terra, L.A.A (2008). Diferenciando os clusters dos arranjos produtivos locais. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista Cascavel*, 8(15), 09-25.

Cunha, J. H. & Resende, M. R. (2017). —Reformall do ensino médio: discussões iniciais sobre a Lei nº 13.415/2017. *Revista Profissão Docente Uberaba*. 17(37), 29-50. <http://www.revistas.uniube.br/index.php/rpd/article/view/1118>

Cunha, Luiz Antonio (2007). *A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas*. Editora UNESPE.

Cunha, M. P. e, Cunha, J. V. da, & Dahab, S. (2001). Gestão da qualidade: uma abordagem dialéctica. *Revista de Administração Contemporânea*, 5(spe), 197-215. <https://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552001000500011>

Curato, N, Hammond, M. & Min, JB (2019) *Power in Deliberative Democracy: Norms, Forums Systems*. Cham: Palgrave Macmillan.

Cury, C. R. J. (1978). *Ideologia e educação brasileira*. São Paulo: Cortez & Moraes.

Cury, C. R. J. (2002). A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, 23(80), 168-200. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>

Cury, C R J. (2009). A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadavia. *Educação & Sociedade*, 30(108), 717-738. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000300005>

Dahl, Robert (2012). *A democracia e seus críticos*. Ed. Martins Fontes. São Paulo, 2012. (disponível em pdf).

Dahl, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília. ISBN: 85-230-0621-4 1.

Dalaqua, G. H. (2019). Democracy as compromise: An alternative to the agonistic vs. epistemic divide. *Kriterion (Brazil)*, 60(144), 587-607. doi:10.1590/0100-512X2019n14405ghd

Dallabrida, N. (2009). A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário. *Educação*, 32 (2). <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/5520/4015>

*Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942 (1942)*. Lei Orgânica do Ensino. Exposição de Motivos. Brasil. Ministério da Educação e Saúde. Recuperado em 08 de março 2017, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-133712-pe.html>.

Decreto nº 11.895, de 14 de janeiro de 1916 (1916). Approva o regulamento para execução do Art. 14 da lei n. 3.089, de 8 do corrente mez. Recuperado em 08 de março, de <https://www2.camara.leg.br/htm>

Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 (1925). Estabelece o concurso da União da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento

Nacional e o superior e dá outras providências. Recuperado em 08 de março, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art266](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266)

Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 (1942). Lei orgânica do ensino industrial. Recuperado em 10 de março 2017, de <https://www2.camara.leg.brhtm>

Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942 (1942). Lei orgânica do ensino secundário. Recuperado em 10 de março 2017, de <https://www2.camara.leg.brhtm>

Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943 (1943). Lei Orgânica do Ensino Comercial. Recuperado em 10 de março 2017, de <https://www2.camara.leg.brhtm>

Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946 (1946). Lei Orgânica do Ensino Normal. Recuperado em 10 de março 2017, de <https://www2.camara.leg.brhtm>

Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946 (1946). Lei orgânica do ensino agrícola. Recuperado em 08 de março, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm) De Andrade, D. F., Tavares, H. R., & da Cunha Valle, R. (2000). *Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações*. ABE, Sao Paulo.

de Carvalho Miranda, R., Valadão, A. D. F. C., & Turrioni, J. B. (2012). Análise da expansão dos modelos de excelência regionais em gestão da qualidade no Brasil. *Sistemas & Gestão*, 7(4), 514-525. <https://doi.org/10.7177/sq.2012.V7.N4.A1>

de Jesus Grigoli, J. (2014). Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. *Pensamento Plural*, (14), 113-126.

de Ketele, & Jean-Marie. (1993). L'évaluation conjuguee en paradigmes. *Revue Française de Pédagogie*, Lyon, 103, 59-80.

de Oliveira, H. M. J. (2003). A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática. *Revista Katálysis*, 6(1), 21-27.

de Souza, H. M., Danilevicz, A. M. F., & Tinoco, M. A. C. (2013). Criteria for excellence in quality management models in public services: A comparative analysis. [Critérios de excelência em modelos de gestão da qualidade em serviços públicos: Uma análise comparativa] *Espacios*, 34(1)

Retrieved from [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

de Souza, P. A. (2016). *O Contexto histórico, internacional e nacional, quando da promulgação da Constituição Federal de 1934*. Anais do XXIV Seminário Nacional da Rede Universitas/Br. Dívida Pública e Educação Superior No Brasil.

Universidade Estadual de Maringá – UEM Maringá-PR, 18 a 20 de maio.

[http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais\\_textos\\_completos.pdf](http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais_textos_completos.pdf)

Della Porta, D. (2013). *Can Democracy Be Saved? Polity Press*: Cambridge, UK, ISBN 978-074-566-459-0.

Di Pietro, M. S. Z. (2009). *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas.

Sobrinho, J (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

Domingues, M. J. C. D. S., Marangoni, A., & Souza, S. R. D. (2015). *Avaliação institucional no contexto dos Institutos Federais de Santa Catarina: a prática em questão*. XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/136090>

dos Santos Souza, R. (2008). O ensino secundário em Corumbá–Sul de Mato Grosso (1928-1940). *Revista e-Curriculum*,

3(2).<https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/3208/2130>

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Liberals, Critics, Contestations. New York: Oxford University Press.

Dryzek, J., (2007). Theory, evidence, and the tasks of deliberation. In: S.W. Rosenberg, ed. *Deliberation, participation and democracy. Can the people govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 237–250.

Dryzek, J.S., and S. Niemeyer. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Echternacht, T. H. D. S. & Almeida, C. (2005). *Um Estudo Sobre As Práticas De Mensuração Do Custo da Qualidade Em Um Restaurante Da Cidade de Natal*. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC.

Edição, Escolar Editora. EFQM: European Foundation for Quality Management.

Fonte: <<http://www.efqm.org/en/>>. Acesso 09/12/2019

Elster J. 1986. *The market and the forum*. In *The Foundations of Social Choice Theory*, ed. J Elster, A Hylland, pp. 103–32. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press

Engel, C. & Fitzpatrick, S. (2003). *Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European public administrations*. European Institute of Public.

Enguita, M. F. (1997). O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz T. da. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, p. 93-110.

Esau, K.,; Fleuß, D. & Nienhaus, S. M. (2020). Different Arenas, Different Deliberative Quality? Using a Systemic Framework to Evaluate Online Deliberation on Immigration Policy in Germany. *Policy & Internet*, poi3.232–. doi:10.1002/poi3.232

Evangelista, O. Moraes, M. C. M. & Shiroma, E. O. (2004). *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A.

Fagundes, P. E (2011). Os Integralistas no Estado do Espírito Santo (1933-1938). *Revista Ágora*, [S. l.], n. 14, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/5024>. Acesso em: 8 dez. 2021.

Farah, Marta Ferreira Santos (2004). Gênero e políticas públicas. *Rev. Estud. Fem.* vol.12 no.1 Florianópolis Jan./Apr. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2004000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004). Acessado em 29.01.2020.

Fausto, B. (1994). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.

Fausto, B. (2001). *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp.

Faveri, Dinorá Baldo de; Petterini, Francis Carlo & Barbosa, Marcelo Ponte (2018). Uma Avaliação do Impacto da Política de Expansão dos Institutos Federais nas Economias dos Municípios Brasileiros. *Planejamento e Políticas Públicas*, ppp. n. 50, jan./jun.

Fernandes, A. de O. (2017). *O programa de avaliação da aprendizagem escolar (PAAE) em Minas Gerais: interfaces entre práticas avaliativas e currículo de história no ensino médio*. 2017. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais. <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-AQXFKL>

Fernandes, A. L. C., & Correia, L. G. (2010). O ensino primário nos espaços-tempos da I República no Brasil (1889-1930) e em Portugal (1910-1926). *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto–História*, 181-200.

Fernandes, Alex de Oliveira, & Gomes, Suzana dos Santos. (2018). Interfaces entre Avaliação e Currículo de História no Ensino Médio. *Educação & Realidade*, 43(4), 1363-1384. <https://dx.doi.org/10.1590/2175-623684903>

Fernandes, D. (2007). *Percursos e desafios da avaliação contemporânea. Lição síntese apresentada nas provas de agregação*. Universidade de Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. <http://hdl.handle.net/10451/5507>

Fernandes, D. (2010). Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO A. J. (Orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, pp. 15-44

Ferreira, A. R. (2003). *Análise comparativa do prêmio qualidade do governo federal com outros prêmios nacionais e internacionais de qualidade* (Doctoral dissertation). Fundação Getúlio Vargas. Brasília. Disponível em [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/analise\\_comparativa\\_pqgf\\_-\\_andre\\_ferreira1.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/analise_comparativa_pqgf_-_andre_ferreira1.pdf)

Ferreira, L. da C. (2015). *Educação, Escola e Trabalho: Projetos e reformas educacionais entre o Império e a República brasileira (1879-1909)*. Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História. Bibliografia: f.188-202.

Ferreira, R. A., & Tenório, R. M. (2010). A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. *Revista Lusófona de Educação*, (15), 71-97.

Fertonai, F. L., Batistuti, J. P., Hojo, O., Oliveira, J. K. de, & Pastre, I. A. (2002). Gestão da qualidade total: introdução dos conceitos e a sua utilização em um curso para abordar o comportamento individual do aluno/profissional/cidadão. *EcléticaQuímica*, 27(spe), 229-239.

<https://dx.doi.org/10.1590/S0100-46702002000200019>

Fetterman, D. (1994), —Empowerment evaluationII, *Evaluation Practice*, 1994 15(1), pp. 1-15.

Fetterman, D. (2019). Empowerment evaluation: a stakeholder involvement approach. *Health promotion journal of Australia: official journal of Australian Association of Health Promotion Professionals*, 30(2), 137.

Fetterman, D. M., & Wandersman, A. (Eds.). (2005). *Empowerment evaluation principles in practice*. Guilford Press.

Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. y Oxford University Press Inc, New York. ISBN 978-0-19-957210-6 1 3 5 7 9 10 8 6 4 2

Fleury, Maria Tereza Leme (1993) Cultura da qualidade e mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas* [online], v. 33, n. 2 [Acessado 7 Dezembro 2021] , pp. 26-34. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S0034-75901993000200004>>. Epub 13 Jun 2013. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901993000200004>.

Fleury, S. (2006) *Saúde e democracia no Brasil: valor público e capital institucional no Sistema Único de Saúde*. XI Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 7-10 nov. 2016, Ciudad de Guatemala. *Anais...* Ciudad de Guatemala

Fleuß, D., & G.S. Schaal. (2018). —*The Integrity of Deliberative Procedures— A Research Agenda for Measuring Deliberative Quality with a Systemic Framework*. II Working-Paper, IPSA World Congress, Brisbane, July 22

Fonseca, I. F.da, (2019) *Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália*. Brasília: IPEA. ISBN: 978-85-7811-348-3

Fornell, C. (1991). *National and corporate customer satisfaction indexes: a presentation at the World Quality Day*. Amsterdam: World Trade Center.

Foye, C. (2020). Ethically-speaking, what is the most reasonable way of evaluating housing outcomes? *Housing, Theory and Society*, doi:10.1080/14036096.2019.1697356

Freitas, H. M. R., Marcolin, C. B., Becker, J. L., & Martens, C. D. P. (2018). Pesquisa em Sistemas de Informação no Brasil: 27 Anos sob uma Ótica Internacional. *Revista de Gestão e Projetos-GeP*, 9(1), 58-86.

Freitas, L. C. de. (2016). três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cadernos CEDES*, 36(99), 137-153. <https://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>

Frigotto, Gaudêncio (1996). A formação e profissionalização do educador: novos desafios sócio-econômicos, ético-políticos e teórico-práticos. In: Realidade e perspectiva na formação de professores. Palestra proferida na Universidade Regional do Cariri – URCA, Crato/Ceará, s/d.

Frigotto, G. (2010). A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In Moll, J. et al. *Educação profissional e*

*tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*

(pp. 25-41). Porto Alegre: Artmed.

Frigotto, G. (2016). Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: gênese e indeterminação da identidade e campo de disputas. In Frigotto, G. (coord.geral). *Ofertas formativas e características regionais: A Educação Básica de nível médio no Estado do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa apresentado à FAPERJ em julho de 2015, pp. 85-99.

Frigotto, G, & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, 24(82), 93-130. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>

Fung (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso Press, 2003.

Fung, Archon. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Perspectives on Politics. Public Schools. 3.

Funnell, Sue C. and Patricia J. Rogers (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. Jossey-Bass.

Furtado, J. P. (2001). Um método construtivista para a avaliação em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(1), 165-181. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232001000100014>

Gadotti, M. (2009). Qualidade na educação: uma nova abordagem. *Anais do Fórum Estadual Extraordinário da Undime*, São Paulo, SP, Brasil.

Gadotti, Moacir. (2013) *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. In: Congresso de Educação Básica: qualidade na aprendizagem. Florianópolis. Anais..., Florianópolis: Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, 2013. p. 1-18.

Gaiofatto, N. G. (2015). Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: um princípio necessário. *Perspectiva*, 33(3), 1229 -1256.

Gallo, S. (1999). Transversalidade e educação: pensando uma educação não-

disciplinar. In Alves, N. & Garcia, R. L. (Orgs.). *O sentido da escola* (pp. 17- 42). Rio de Janeiro: DP&A.

Garcia, R. C. (2009). Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun.(23). <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72>

Gariso, M. (2007). *Qualidade nos Serviços*. A gestão da qualidade de um Serviço público na perspectiva dos seus funcionários. Dissertação de mestrado. Universidade de Aveiro. <http://hdl.handle.net/10773/3340>

Garvin. D. A (2002). *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica competitiva*. Rio de Janeiro. Qualitymark.

Gatti JR. D. (2002). A história das Instituições Educacionais: inovações paradigmáticas e temáticas. In: ARAUJO, J.C.S.; Gatti JR, D. (organizadores). *Novos temas em história da educação brasileira: instituições escolares e educação na imprensa*. Campinas, SP: Autores Associados; Uberlândia, MG: EDUFU, 2002. (Coleção memória da educação)

Gatti, Giseli Cristina do Vale (2010). *Tempo de Cidade, Lugar de Escola: dimensões do ensino secundário no Ginásio Mineiro Uberlândia (1929- 1950)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia.

Gesqui, L.C. (2016). O Ideb como parâmetro de qualidade da Educação Básica no Brasil: algumas preocupações. *Cadernos de Pesquisa*, 23(3), 88-99. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2229>.

Ghiraldelli, P. (Júnior). (2006). *História da educação brasileira*. São Paulo: Cortez.

Gil, Patricia Guimarães (2014). Deliberação para o desenvolvimento local: Um desenho de pesquisa para o empoderamento. XII Congresso Latinoamericano de Investigadores de La Comunicación. Microsoft Word - GT10 - Patricia Guimarães Gil (pucp.edu.pe)

Gimenes, G. F. (2013). Usos e significados da qualidade de vida nos discursos contemporâneos de saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, 11(2), 291-318. <https://doi.org/10.1590/S1981-77462013000200003>

Ginsburg, M., & Schubert, J. (2001). Choices improving educational quality: Conceptual issues, the ideal IEQ approach, and the IEQI experience (Improving Educational Quality Project, USAID document no. PN-ACK-622). Arlington, VA: *Institute for International Research*

Gohn, M. G. (2006, janeiro/março). Educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio: Avaliação das Políticas Públicas e Educação*. 14(50), 27-38. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405.pdf>

Gomes, P., Mendes, S. & Carvalho, J. (2010). O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais - estudo de casos. *Economia Global e Gestão*, 15(2), 91-114. Recuperado em 16 de dezembro de 2019, [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442010000200006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442010000200006&lng=pt&tlng=pt).

Gomes, S. dos S. & Melo, S. D. G. (2018). Políticas de Avaliação e Gestão Educacional: articulações, interfaces e tensões. *Educação & Realidade*, 43(4), 1199-1216. <https://dx.doi.org/10.1590/2175-623688386>

Gonçalves, M. A. S.. (1999). Teoria da ação comunicativa de Habermas: possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. *Educação & Sociedade*, 20(66), 125-140. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000100007>

Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244. <https://doi.org/10.1177/0032329206288152>

Goodin, R 2018, 'If Deliberation is Everything, Maybe it's Nothing', in André Bächtiger, John Dryzek, Jane J. Mansbridge and Mark Warren (ed.), *Oxford*

*Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, United Kingdom, pp. 513pp-533pp.

Goodin, R. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford University Press . UK., <https://doi.org/10.1093/0199256179.001.0001>

Gouveia, F. P. de S. (2016). A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. *Espaço e Economia*, 9, 1-17.

<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>

Grönroos, C. (1990) *Service Management and Marketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Lexington, MA: Free Press, Lexington Books.

Guba, E. G. (1966). The Change Continuum and its Relation to the Illinois Plan for Program Development for Gifted Children. Disponível em [ed011403.tif.pdf](#)

Guba, E. & Lincoln, Y. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: CA: Sage

Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). *Competing paradigms in qualitative research*. In N.

Guba, E. G.; Lincoln, Y. S (2011). *Avaliação de quarta geração*. Trad. Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp.

Gummesson, E. (1994) Service management: an evaluation and the future.

*International Journal of Service Industry Management*, v. 5, n. 1, p. 77-96.

Gusmão, J. B. (2013). Significados da noção de qualidade da educação na arena educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 94(236), 100-124. <https://dx.doi.org/10.1590/S2176-66812013000100006>

Gussi, João Carlos (2011). O ensino de matemática no Brasil: Análise dos programas de ensino do Colégio Pedro II (1837–1931). Tese de Doutorado, Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba. <https://www.unimep.br/phpg/bibdig/aluno/visualiza.php?cod=729>

Gutmann, A & Thompson, D (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge (MA): Harvard University.

Habermas, J. (1989). Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. *In: Revista de Estudos Avançados da USP* nº 7. São Paulo, v. 3, set./dez. 1989, pp. 4-19

Habermas, J. (2000) *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes.

Habermas, Jürgen. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (36), 39-53. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>

Held, D. (1987). *Modelos de democracia*. Belo Horizonte. Minas Gerais. Editora Paidéia LTDA.

Hong, L., and S. E. Page (2004), —*Groups of Diverse Problem Solvers Can Outperform Groups of High-Ability Problem Solvers*ll, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 101(46): 16385–16389.

House, E. R (1983). *Philosophy of evaluation*. New Directions for program evaluation. n. 19, San Francisco: Sage.

House, E.R. (2001).—Unfinished Business: causes and values. ll *American Journal of Evaluation*,. 22(3), 309-315.

Hudson, S., Hudson, P. & Miller, G. A. (2004). The measurement of service quality in the tour operating sector: a methodological comparison. *Journal of Travel Research*, 42(3), 305-312.

Hueth D.L., Schmitz A. (2004). *Welfare Economics of Public Policy A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Brasil em síntese. Roraima*, 2019. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>

Innes, J. 1996. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association* 62 (4): 460–72.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante* - Volume 1 Brasília: Ipea, 2018.

<http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca>

Jacomeli, M. R. M. (2010, setembro). A Lei 5.692 de 1971 e a presença dos preceitos liberais e escolanovistas: os estudos sociais e a formação da cidadania. *Revista HISTEDBR On-line*. 39, 76-90.

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639718>

Janković, I. (2020). Epistemic feature of democracy: The role of expert in democratic decision making. [Epistemička odlika demokratije: Uloga eksperta u demokratskom donošenju odluka] *Filozofijai Društvo*, 31(1), 37-42.

doi:10.2298/FID2001037J

Just R.E., Hueth D.L. & Schmitz A. (2004). *Welfare Economics of Public Policy A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Gulf Professional Publishing.

Kay, R. H. & Knaack, L. (2007). Evaluating the learning in learning objects. *Open Learning*, 22(1), 5-28. doi:10.1080/02680510601100135

Kliebard, H. M. (2011). Os princípios de Tyler. *Currículo sem Fronteiras*, 11(2), 23- 35.

Knight, J., & Schwartzberg, M. (2020). *Institutional bargaining for democratic theorists (or how we learned to stop worrying and love haggling)* doi:10.1146/annurev-polisci-060118-102113. www.scopus.com

Kon, Anita (1999). A internacionalização dos serviços. *Revista de Administração de Empresas* [online]. 1999, v. 39, n. 1 [Acessado 8 Dezembro 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75901999000100006>>. Epub

28 Set 2011. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901999000100006>

Kou, Eddie (1999). Serviço público orientado para o cliente : implementação do sistema de qualidade carta de qualidade e ISO 9000 / Eddie Kou. - Edição bilingueIn: *Administração : revista de administração pública de Macau*. - Volume XII, nº 44 (Junho), p. 409-422

Kuenzer, A. Z. (1992). *Ensino de 2º grau: O trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez.

Kuenzer, A. Z. (2000). O ensino médio agora é para a vida. *Educação & Sociedade*. 21(70), 15-39.

Lacerda, Caroline Côrtes e Sepel, Lenira Maria Nunes (2019). Percepções de professores da Educação Básica sobre as teorias do currículo 1 1- Este artigo é oriundo da tese de doutoramento de Caroline Côrtes Lacerda. . *Educação e Pesquisa* [online] v. 45 [Acessado 10 Dezembro 2021] , e197016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945197016>>. Epub 16 Set 2019. ISSN 1678-4634.

<https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945197016>.

Lafont, Cristina (2015). Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy?. *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40–63. doi:10.1111/jopp.12031

Lane, J. E., & Ersson, S. (1986). State or Market? Politics Does Matter. *International Political Science Review*, 7(1), 91-104. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/019251218600700109>

Lara, L. M, Starepravo, F.A., Miranda, A. C. M. de, & Souza, V. de F. M.. (2018). Qualidade na educação/educação física escolar latino-americana: Encontro de vozes nada dissonantes. *Journal of Physical Education*, 29, e2929. Epub June 07, 2018. <https://dx.doi.org/10.4025/jphyseduc.v29i1.2929>

Le Goff. J (2003). *História e memória*. Tradução Bernardo Leitão... [et al.]. – 5º ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

*Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (2004).* Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004<sup>a</sup>.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)

*Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008 (2008).* Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília: Presidência da República, 2008<sup>a</sup>. Recuperado em 08 de março de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm)

*Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996).* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 08 de março de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

*Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971 (1971).* Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Ministério da Educação – MEC Recuperado em 08 de março de 2017, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>

*Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 (1982).* Altera dispositivos da Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971 referentes à profissionalização do ensino de 2º grau. Brasil. Ministério da Educação – MEC.  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7044-18-outubro-1982-357120-norma-pl.html>

Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Recuperado em 08 de março, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art266](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266)

Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982 (1982). Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º

grau. Recuperado em 11 de março, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)

Le inº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (2017). Altera as Leis n º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Recuperado em 11 de março, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)

Leite, D. (2005). *Reformas Universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, RJ: Vozes

Lemaitre, M. J. (2011). *Qualidade no ensino superior: desafios e perspectivas para a América Latina*. Boletim técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 37, nº 2, mai./ago.

Lima, E. G. D. S. (2008). *Avaliação Institucional: o uso dos resultados como estratégia de (re) organização dos espaços de discussão na universidade*.

Linares, S. (2017). Democracia Participativa Epistémica. *Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales*. ISBN: 978-84-9123-255-1

Linde, J. & Peters, Y. (2020). Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government. *Party Politics*, 26(3), 291-304. doi:10.1177/1354068818763986

Lodge, M.; Wegrich, K. (2016). The Rationality Paradox of Nudge: Rational Tools of Government in a World of Bounded Rationality. *Law Policy*, 38, 250–267.

Löffler, E. (2005) *Defining Quality in Public Administration*, 13th NISPAcee Conference

Lopes, J. R. S. (2015). *A identificação das dimensões da gestão de qualidade na reforma dos tribunais portugueses*. Estudo de caso: a secção de proximidade de Oliveira de Frades (Master's thesis).

Lopes, S. A (2010). Educação escolar na primeira república: a perspectiva de Lima Barreto. *Revista HISTEDBR On-line*, v. CD-Rom, p. 1-22. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos\\_pdf/Silvana\\_Lopes\\_artigo.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_pdf/Silvana_Lopes_artigo.pdf)

Lopes, S. F. (2010). A contribuição de Lima Barreto para o entendimento da crítica educacional brasileira do início do século XX. *Saeculum*, p. 69-84.

Lucena, Maria Diva da Salete (1992). *Avaliação de Desempenho*. São Paulo: Atlas.

Luckesi, (2011). *Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições*. 22. ed. São Paulo: Cortez.

Luskin, Robert C, James S. Fishkin and Roger Jowell (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32, pp 455-487 doi:10.1017/S0007123402000194

Lynn, L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231. doi:10.2307/976563

Machado, Francisco Mata (2015) O Estado na democracia deliberativa: as raízes de uma antinomia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], v. 00, n. 95 [Acessado 8 Dezembro 2021] , pp. 225-258. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-6445225-257/95>>. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/0102-6445225-257/95>.

Macintyre, A. (2009). *Intractable Moral Disagreements*. In: *Intractable disputes about the natural law: Alasdair MacIntyre and critics*. CUNNINGHAM, Lawrence S. Notre Dame: University of Notre Dame.

Macleod, A.; Baxter, L. (2001). —The Contribution of Business Excellence Models in Restoring Failed Improvement Initiatives. *European Management Journal*, 19 (4), 392-403. [https://doi.org/10.1016/S0263-2373\(01\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S0263-2373(01)00042-1)

Madaus, G; Stufflebeam, D (2000). Program evaluation: a historical overview. In: STUFFLEBEAM, D.; MADAUS, G.; KELLAGHAN, T. (Org.). Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation. Dordrecht: Kluwer, 2000. p. 97-112.

Madaus, G. F., Scriven, M., &Stufflebeam, D. L. (1983). *Evaluation models*. Boston: Kluwer-Nijhoff.

Magalhães, G. & Lima, R. (2016) *Para que(m) servem os institutos federais?*

Disponível em: <<http://pcb.org.br/portal2/9148>>.

Manfredi, S. M. (2002). *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Mansbridge, Ja. (1999). "Everyday talk in the deliberative system", em Macedo,

Stephen (ed.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University Press.

Mansbridge, J., James B., Simone, C., Thomas, C.; Archon F., John P., Dennis F. T. & Mark E. Warren. 2012. *A systemic approach to deliberative democracy*. Pp. 1–26 in J. Parkinson and J. Mansbridge (eds), *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marchelli, P. S. (2014). Da LDB 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais. *Revista e-Curriculum*, 12(3), 1480- 1511. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76632904004>

Marques Junior, R (1967). Política educacional republicana: o ciclo da desoficialização do ensino. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

Marshall Junior, Isnard (2004). *Gestão da qualidade*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Marshall, J. N. e Wood, P.A (1995) *Services & Space: Key Aspects of Urban and Regional Development*. Longman Scientific & Technical Publishers.

Martins, Antônio M. Teorias da Democracia, (1997). *Revista Filosófica de Coimbra*, 11, 85-100.

Martins, M. A. M. (1984). *Estudo da evolução do ensino secundário no Brasil e no Estado do Paraná com ênfase na disciplina de Matemática*.

Martins, Maria Antonieta Meneghini (1984). Estudo da Evolução do Ensino Secundário no Brasil e no Estado do Paraná com Ênfase na Disciplina de Matemática. Curitiba, 1984. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Paraná.

Massunaga, M. R. P. (1989). *Capítulo IV. In: O Colégio Pedro II e o ensino secundário brasileiro (1930- 1961)*, Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação da UFR. <http://hdl.handle.net/11422/60>

Maximiano, A. C. A (2000). *Introdução à administração*. São Paulo: Atlas.

McGann, A. J. (2006). *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. (Michigan Studies in Political Analysis).

McLaughlin & Jordan, G. B, (2010) —Logic Models In J. S. Wholey, H. P. Hatry, and K. E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* . (3rd ed.) San Francisco: Jossey – Bass.

Meirelles, Dimária Silva e (2006) O conceito de serviço. *Brazilian Journal of Political Economy* [online], v. 26, n. 1 [Acessado 7 Dezembro 2021] , pp. 119-136.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000100007>>. Epub 10 Abr 2006. ISSN 1809-4538.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000100007>.

Meirelles, Hely Lopes (2011). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

Meisert, A., & Böttcher, F. (2019). Towards a discourse-based understanding of sustainability education and decision making. *Sustainability (Switzerland)*, 11(21) doi:10.3390/su11215902

Melo, Letícia Cavaliere Beiser de e Leonardo, Nilza Sanches Tessaro (2019). Sentido do ensino médio para estudantes de escolas públicas estaduais. *Psicologia Escolar e Educacional*. V. 23. <https://doi.org/10.1590/2175-35392019017542>.

Mendonça, R. F. (2011). Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, 17(1), 206-227. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100007>

Menezes, C. A (2006). *Manual de Eventos da UEA: Normas e Procedimentos*. Universidade do Estado do Amazonas. Amazonas.

Mercier, H., & D. Sperber (2011) —Why Do Humans' Reason? Arguments for an Argumentative Theoryll, *Behavioral and Brain Sciences*, 34(2), 57–74.

Miguel, P. A.C. (2001) Comparing the Brazilian national quality award with some of the major prizes. *The TQM Magazine*, .13(4)..

Mitre, M. (2016). As relações entre ciência e política, especialização e democracia: a trajetória de um debate em aberto. *Estudos Avançados*, 30(87), 279-298. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870016>

Moacyr, P (1942). *A instrução e a República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. v. 4

Mokate, K. M. (2014). Convertendo o —monstroll em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social. *Revista Do Serviço Público*, 53(1), p. 89-134. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i1.281>

Monaco, F., & de Mello, A. F. M. (2007). A Gestão da Qualidade Total e a reestruturação industrial e produtiva: um breve resgate histórico. *Race: Revista De Administração, Contabilidade E Economia*, 6(1), 7-26.

Moore, A. (2016). Deliberative Elitism? Distributed Deliberation and the Organization of Epistemic Inequality. *Critical Policy Studies*, 10 (2), 191-208. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.116512>

Moraes, Carmen Sylvia Vidigal, & Alavarse, Ocimar Munhoz. (2011). Ensino médio: possibilidades de avaliação. *Educação & Sociedade*, 32(116), 807- 838. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000300011>

Moreira, Luiz Eduardo Ferreira B.(2008) *A influência da Reforma Benjamin Constant no currículo de matemática do Colégio Pedro II*. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. CDD 310. Certificação digital nº 0610384/CA. <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.35467>

Moullin, M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University

Moura, D. H (2010). A relação entre a educação profissional e a educação básica na Conae 2010: possibilidades e limites para a construção do novo PDE. *Educação & Sociedade*, 31, 875-894.

Moura, D. H. (2007). Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectiva de integração. *Holos*. 2, 1-27. Recuperado de <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110>

Moy, P. (2020). The promise and perils of voice. *Journal of Communication*, 70(1), 1-12. doi:10.1093/joc/jqz049

Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven, USA: Yale University Press.

Mutz, D. (2006). Hearing the Other Side, in Theory and in Practice in *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy* (pp.1-18). New York: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511617201.002

Nagle, Jorge (2001). *Sociedade e Educação na Primeira República*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A.

Nelimarkka, M. (2019). A review of research on participation in democratic decision-making presented at SiGChi conferences: Toward an improved trading zone between political science and HCI. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(CSCW) doi:10.1145/3359241

Neves, Magda Almeida (1993). Modernização industrial no Brasil: o surgimento de novos paradigmas na organização do trabalho. *Educação e Sociedade*, n. 45.

NIST: National Institute of Standards and Technology. Fonte: <<http://www.nist.gov/index.html>>. Acesso em: 01/12. 2019.

Niven, P. (2003), *Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley& Sons, Inc, New Jersey.

Nóbrega, VandickLondres da (1972). Vol.I, *Tomo 1 e 2*. Rio de Janeiro, Romanitas, 1972, 1 V.

Novaes, H. M. D. (2000). Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. *Revista de Saúde Pública*, 34(5), 547-549.<https://doi.org/10.1590/S0034-89102000000500018>

Nussbaum, M. C. & Sen, A.(1989). —\_Internal criticism and Indian rationalist traditions'II. In *Relativism: Interpretation and Confrontation*, Edited by: Krausz, M. 299–325. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? In M. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (pp. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511659959.003

liveira, D. A. (2015). Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, 36(132), 625-646.

<https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

Oliveira, J. C. (2007). *Entre guerras e as reformas: o ensino secundário cearense (1918-1930)*. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

Oliveira, J. C. O. & Ciasca, M. I. F. L.. *O ensino secundário cearense através dos decretos e mensagens governamentais (1918-1930)*. Artigo apresentado no V Congresso Brasileiro de História da Educação. Sergipe, 2008.

[www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/trabalho\\_completo.php?id=923](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/trabalho_completo.php?id=923)

Oliveira, P. F., & Carvalho, C. H. de. (2014). Educação e modernização em Minas Gerais: propostas reformistas na ação conservadora (1926-1930). *História da Educação*, 18(42), 131-150. <https://dx.doi.org/10.1590/S2236-34592014000100008>

Oliveira, R. P. de; Araújo, G. C.(2005) Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23.

Oppenheimer, J. (2012). *Principles of politics: A rational choice theory guide to politics and social justice. Principles of Politics: A Rational Choice Theory Guide to Politics and Social Justice* (pp. 1–278). Cambridge University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139053334>

Orban, Edouard (2005). O Serviço é um produto? In: O Trabalho no Setor Terciário: Emprego e Desenvolvimento Tecnológico. DIEESE; CESIT (Org). São Paulo DIEESE. Campinas: CESIT.

Pacheco, E. (Org.) (2011). *Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. São Paulo: Editora Moderna

Paes-Sousa, R.; Hellmann, A (2013). Monitoring and evaluation systems: recent advances in Brazil's federal public administration. In: Vaitsman J.; Ribeiro, J.M.; Lobato, L. (Orgs.). *Policy Analysis in Brazil. Bristol: Polity Press*.<https://policypress.universitypressscholarship.com/view/10.1332/policypress/9781447306849.001.0001/upso-9781447306849-chapter-6>

Palma Filho, J. C (2005). *Educação no Brasil: Primeira República (1889-1930) Pedagogia Cidadã – Cadernos de Formação – História da Educação – 3. ed.* São Paulo: Prograd/Unesp/ Santa Clara Editora, p. 49-60

Parasuraman A, Zheitmal VA, Berry LL (1985). SERVQUAL: a conceptual model of service quality and its implications for future research. *J Mark*,49(1):41-50.

Parasuraman A, Zheitmal VA, Berry LL (1988). SERVQUAL: a multipleitem scale for measuring consumer perceptions of service quality. *J Retailing*.64(1):12- 40.

- Parkinson, J. (2003). *Legitimacy Problems in Deliberative Democracy*. Political Studies. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00419>
- Parkinson, J. (2020). The roles of referendums in deliberative systems. *Representation*, doi:10.1080/00344893.2020.1718195
- Parkinson, John. (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. 10.1093/019929111X.001.0001.
- Parreira, A. & Silva, A. L. da. (2015). A lógica complexa da avaliação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23(87), 367-388. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100015>
- Pasquali, Luiz. (2009). *Psicometria. Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 43(spe), 992-999. <https://doi.org/10.1590/S0080-62342009000500002>
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA:Sage.
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of utilization-focused evaluation*. Sage.
- Patton, M. Q.(2017). *Principles-focused evaluation: The Guide*. Guilford Publications.
- Patton, M. Q., (2014), *Qualitative Research & Evaluation Methods Integrating Theory and Practice (Fourth Edition)*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA. <https://study.sagepub.com/patton4e>
- Pearse, H. (2020). Deliberation, citizen science and covid-19. *Political Quarterly*, doi:10.1111/1467-923X.12869
- Pena, M. M., Silva, E. M. S. da, Tronchin, D. M. R., & Melleiro, M. M. (2013). O emprego do modelo de qualidade de Parasuraman, Zeithaml e Berry em serviços de saúde. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 47(5), 1227- 1232. <https://dx.doi.org/10.1590/S0080-623420130000500030>
- Pereira, A. C. R.(2012). *Ensino dual em Portugal: estudo e trabalho na educação secundária*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.

Perla L. (2016). *Si può valutare l'agire educativo?* Tra controllo e riprogettazione. In Ulivieri.

Piletti, N. (1996). *História da educação no Brasil*. São Paulo: Ática.

Pinto, S. S. (2003), *Gestão dos Serviços: A Avaliação da Qualidade, Verbo*, Lisboa.

Plataforma Nilo Peçanha. <https://www.plataformanilopecanha.org/>

PISA. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes 2015 ([https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/09/economia/1481304596\\_960196.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/09/economia/1481304596_960196.html))

*Parâmetros Curriculares Nacionais: meio ambiente e saúde*. (2ª ed). Rio de Janeiro, DP&A.

*Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gestão Pública*.

*Mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão*. (2009).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

Recuperado em 10 de abril 2022, de [http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/produto\\_1\\_indicadores\\_versao\\_final\\_110809.pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/produto_1_indicadores_versao_final_110809.pdf)

Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP (2001). Instrumento de avaliação da gestão pública 2002. Brasília, DF : MP/Secretaria de Gestão, 2001. 87p

Putnam, H. 2017. *Pragmatism as a Way of Life: The Lasting Legacy of William James and John Dewey*. Cambridge: Harvard University Press.

Ramos, M. N. (2006). *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* 3.ed. São Paulo, Cortez.

Ravitch, D (2011.). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a Educação*. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina.

Reck, J. R. (2009). *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 319 f. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

Rego, N. (2010). Geração de ambiências: três conceitos articuladores.

*Educação*,

33(1). [https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/6](https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/6780)

[780](https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/6780)

Reis, B. P. W. (2014). Participatory democracy the plurality of representation: Brief notes on the odyssey PT brazilian politics and political science. [Da democracia participativa à pluralidade da representação: Breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira] *Sociedade e Estado*, 29(1), 113-127. doi:10.1590/S0102-69922014000100007

Ribeiro, M. L. S (1991). *História da Educação Brasileira: A organização escolar*.

11ª ed. São Paulo: Cortez.

Ribeiro. M. L. S. (1992). *História da Educação Brasileira: a organização escolar*.

12 ed. São Paulo. Cortez: Autores Associados.

[https://pt.slideshare.net/mariio\\_frs/histria-da-educacao-brasileira-maria-luisa-santos-ribeiro](https://pt.slideshare.net/mariio_frs/histria-da-educacao-brasileira-maria-luisa-santos-ribeiro)

Robert C. Luskin, James S. Fishkin and Roger Jowell (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32, pp 455-487 doi:10.1017/S0007123402000194

Rocha, J. A. Oliveira. (2010). *Gestão da Qualidade*. Aplicação aos Serviços Públicos.

Rocha, M. B. M. D. (2012). A lei brasileira de ensino Rivadávia Corrêa (1911): paradoxo de um certo liberalismo. *Educação em Revista*, 28(3), 219-239.

<https://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982012000300011>

Rodrigues, Ione Aparecida Neto (2017). *Avaliação da aprendizagem na educação profissional técnica de nível médio e sua finalidade: A formação humana integral*. 5º Seminário Educação e Formação Humana: Desafios do Tempo Presente 25 a 27 de abril de 2017 - Belo Horizonte (MG). Programa de Pós-

Graduação em Educação e Formação Humana Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG Programa de Pós-Graduação em Educação Tecnológica Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG

Rodrigues, R. C. (2016). A universidade do Paraná e suas transformações em resposta as demandas legais: uma trajetória da criação da universidade brasileira. *Revista Eletrônica de Ciências da Educação*, 14(2).

Romanelli, O (2005). *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 29ª Edição.

Rostbøll, C. F. (2008). *Deliberative freedom: Deliberative democracy as critical theory*. Albany: State University of New York Press

Rota, C. (Júnior). (2013, fevereiro). Educação e mobilidade social: Um estudo sobre a legislação educacional brasileira. *Educação, Sociedade & Culturas*. 38, 169-184.  
[https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/11.CesarRotaJunior\\_0.pdf](https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/11.CesarRotaJunior_0.pdf)

Rouanet, L. P. (2011). Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas. *Veritas (Porto Alegre)*, 56(1). <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2011.1.9292>

Rubião, A. (2018). O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia. *Opinião Pública*, 24(3), 699-723. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018243699>

Sá, P. M., & Sintra, O. (2008). *Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses*.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press

Sabatier, P. A. & Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press.

- Salomi, G. G. E., Miguel, P. A. C., & Abackerli, A. J. (2005). SERVQUAL x SERVPERF: comparação entre instrumentos para avaliação da qualidade de serviços internos. *Gestão & Produção*, 12(2), 279-293.  
<https://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2005000200011>
- Samuelson, P. A (1966). *Aspects of Public Expenditure. Public Finance, selected readings*. N. Y., USA: H. A. Cameron & H. Hendeison, Ed. Randon House, 1966.
- Sancho, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*: 20-32.
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25(3), 347-376.  
doi:10.1177/0090591797025003002
- Santana, F. F. (2007.) *A Dinâmica da Aplicação do termo Qualidade na Educação Superior Brasileira*. São Paulo: Editora Senac.
- Santos, Boaventura, (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- Santos, P. S. M. B. (2018). A gestão educacional e a qualidade educacional na LDB: medidas e padrões (nem sempre) congruentes. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*. 22(1), 209-222. Recuperado de <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10791>
- Sarmiento, M. Silva, N. (2006). A Qualidade na Administração Pública – Uma Necessidade Urgente nos Serviços Públicos. *Revista Militar*. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/73>
- Saviani, D. (2007). *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados.
- Saviani, Dermeval (2005). *As concepções pedagógicas na história da educação brasileira*. HistedBR,  
[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos\\_frames/artigo\\_036.html](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_036.html)
- Schäfer, A., & Merkel, W. (2020). Emancipation or reaction: How conservative is deliberative democracy? [Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die

deliberative Demokratie?] *Politische Vierteljahresschrift*, doi:10.1007/s11615-020-00232-8

Schneider J. M. (2014). *Ilusões cognitivas em tomada de decisão envolvendo risco e incerteza: uma análise comparativa entre estudantes e não-estudantes*. Dissertação de mestrado, Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Schnetzler, R. P. (2002, julho/setembro). Construção do conhecimento e ensino de ciências. *Em Aberto*. 11(55), 17-22. Recuperado de <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1853/1824>

Schwartzman, S. (1985, maio/agosto). Gustavo Capanema e a educação brasileira: uma interpretação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 66 (153), 165-172. Recuperado de [http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema\\_interpretacao.htm](http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema_interpretacao.htm)

Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation* (pp.39– 83). Skokie, IL: Rand McNally.

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus* (4th ed.). Newbury Park, CA: Sage

Scriven, M. (2005). Book Review: Empowerment Evaluation Principles in Practice. *American Journal of Evaluation*, 26(3), 415–417. <https://doi:10.1177/1098214005276491>

Scriven, M. (2007). The logic of evaluation. In H.V. Hansen, et. al. (Eds), *Dissensus and the Search for Common Ground*, CD-ROM (pp. 1-16). Windsor, ON: OSSA. <https://scholar.uwindsor.ca/ossaarchive/>

Searle, M. (2005). *Presentation by SAI Global to the 13th Quality Summit* of CII, 10-11 November.

Serapioni, M. (2016). Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*, 31, 59-80 [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0872-34192016000100004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0872-34192016000100004&lng=pt&tlng=pt).

Shadish, W., Cook, T. ; Leviton, L (1991). *Foundations of program evaluation: Theories of practice*. Newbury Park, CA: Sage.

Sharma, A. K. Talwar, B. (2007). Evolution of “Universal Business Excellence Model” incorporating Vedic philosophy. *Measuring Business Excellence*, 11(3), 4-20.

Shiroma, E. O., Moraes, M. C. M. & Evangelista, O. (2011). *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 4ªed.

Silva, Rafaela Campos Duarte, & Melo, Savana Diniz Gomes. (2018). ENEM: propulsion to the Brazilian educational market in the 21st century. *Educação & Realidade*, 43(4), 1385-1404. <https://doi.org/10.1590/2175-623684906>

Silva, A. J. (2002). *Relações entre formadores, professores e adolescentes: de objetos no labirinto a sujeitos da educação*. (Dissertação de Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

Silva, A. & Gomes, A.. (2018). Avaliação educacional: concepções e embates teóricos. *Estudos em Avaliação Educacional*. 29. 350.  
10.18222/eae.v29i71.5048

Silva, G. B. (1969). *A educação secundária: perspectiva histórica e teoria*. São Paulo: Cia Editora Nacional (Atualidades Pedagógicas, vol. 94)

Silva, K. N. P. & Ramos, M. (2018). O ensino médio integrado no contexto da avaliação por resultados. *Educação & Sociedade*, 39(144), 567-583. Epub 21 de maio de 2018. <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018186794>.

Silva, Ligia Maria V. da, & Formigli, Vera Lúcia A.. (1994). Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cadernos de Saúde Pública*, 10(1), 80-91. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1994000100009>

Silva, V. (2017). Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. *Revista da ESMESC*. 24. 395. <http://doi:10.14295/revistadaesmesc.v24i30.p395>.

Silveira, A. B. da (1954). *História do Instituto de Educação*. Rio de Janeiro, DF: Instituto de Educação, p.39.

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2013, 2015 e 2017

Souza, A. C. (2014) Gustavo Capanema: presença e onipresença na educação brasileira. *Revista Eletrônica Saberes da Educação*. 5(1), 1-12. Recuperado de [http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes\\_pdf/educacao/v5\\_n1\\_2014/Agnes.pdf](http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes_pdf/educacao/v5_n1_2014/Agnes.pdf)

Souza, M. (2016). *Maioria dos institutos federais não faz pesquisa tecnológica, diz estudo*. 04/01/2016. <http://educacao.uol.com.br/noticias>.

Souza, R. F. (2008). *História da organização do trabalho escolar e do currículo no Século XX: ensino primário e secundário no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Souza, V. R. D. & Mendes, M. A. C. (2017). *reflexões sobre a avaliação institucional nos Institutos Federais: Formação ou regulação?*. 3 Simpósio Avaliação de Educação Superior, 2017.

[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179394/101\\_00798%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179394/101_00798%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Stake, R. E. (1967). *The countenance of educational evaluation*. Teachers College Record, 68,523-40.

Stake, R. E. (1975). Program evaluation, particularly responsive evaluation. Paper #5 Occasional Paper Series. Paper presented at a conference on New Trends in Evaluation, Goteborg, Sweden, October 1973. Available at <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/ops05.pdf>.

Stake, R.E (2011). Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso.

Stake, R.E. (2007), La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile. In Stame N. (org.) *Classici della valutazione*, Milão, Angeli, 2007; pp. 156-177.

Stame Nicoletta, 2001, —*Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in Mauro Palumbo, *Il processo di valutazione*. Decidere, programmare, valutare, Milano, Angeli, 2001, pp. 21-46.

Steiner, J. (2012). Citizen participation in deliberation. In *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications* (pp. 32-56).  
Cambridge: Cambridge University Press.  
doi:10.1017/CBO9781139057486.002

Striven, M.S. (1967). The methodology of evaluation. In R. Tyler, R. Gagne, and M. Striven (Eds.), *AERA monograph review on curriculum evaluation*: No. 1 (pp. 39-83). Chicago, Ill: Rand McNally.

Stufflebeam, D. & Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistémica: Guía teórica y práctica*.

Stufflebeam, D. ; Shinkfield, A (2007). *Evaluation theory, models & applications*.  
San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2007

Stufflebeam, D. L. (2001). The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, *Thousand Oaks*, 22(2), 183-209,

Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. L. S. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (2nd ed.). Jossey-Bass.

Stufflebeam, D.L. (1996), The CIPP Model for Program Evaluation. In: Madaus, G.F., Scriven, M. e Stufflebeam, D.L. (eds.), *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services*

Szulecki, K. (2018). Conceptualizing energy democracy. *Environmental Politics*, 27(1), 21-41. doi:10.1080/09644016.2017.1387294

Tan, K.C.; Wong, M.F.; Mehta, T.; Khoo, H.H. 2003. Factors affecting the development of national quality awards. *Measuring Business Excellence*, 7(3), 37-45.

Tavares, J. N. T. (2002). *A política educacional da União e os Currículos do ensino fundamental: os PCNs* (Doctoral dissertation, Dissertação de mestrado. Belo Horizonte. PUC.

Thoenig, Jean-Claude (2000). A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun.

Abma, Tineke A. & Stake, Robert (2001) – —Stake's Responsive Evaluation: Core Ideas and Evaluation, *New Directions for Evaluation*, no. 92, 7 -21

Tokarnia, M. (2016). *Apenas 4,5% das escolas têm infraestrutura completa prevista em lei, diz estudo*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-06/apenas-45-das-escolas-tem-infraestrutura-completa-prevista-em-lei-diz>

Unesco, 2001. —*Os países da América Latina e Caribe adotam a declaração de Cochabamba sobre educação*. Em: *Anais da Oficina de Informação Pública para América Latina e Caribe*. <http://www.iesalc.org>.

Unesco. (2019). *Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil*. Brasília: UNESCO.

Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277. London. Sage.

Vianna, H. M. (1995). *Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica*. *Estudos em Avaliação Educacional*, (12), 7-24. fundação Carlos Chagas <http://dx.doi.org/10.18222/eae01219952297>

Vianna, H. M. (2014). Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 25(60), 74–84. <https://doi.org/10.18222/eae246020143313>

Vieira, M. B. & Silva, F. C.da. (2013). Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (10), 151-194. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100005>

Vieira, S. L. (2009). Reformas educativas no Brasil: uma aproximação histórica. In: *Tercer Congreso Nacional y Segundo Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación*. 18 a 20 de junho, 2009. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación., 2009, Buenos Aires. Anais do

Tercer Congreso Nacional y Segundo Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, p. 1-18.

Vitullo, G. (2012). Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (2), 271-301. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1641>

Vitullo, G, & Scavo, D.. (2014). O liberalismo e a definição bobiana de democracia: elementos para uma análise crítica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (13), 89-105. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522014000100004>

Vizeu, Fábio, & Bin, Daniel. (2008). Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 83-108. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100005>

Walker, Richard (1985) "Is there a service economy?" *Science and Society*, vol. 49, nº 1: 42-83.

Warren, M. (1996). Deliberative Democracy and Authority. *American Political Science Review*, 90(1), 46-60. doi:10.2307/2082797

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2017). A guide to the advocacy coalition framework. In *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 149-162). Routledge.

Weible, C. M., Sabatier, P. A. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.

Weiss, Carol H. Evaluation (1998): *Methods for Studying Programs and Policies*. 2 ed, New Jersey, Prentice Hall.

Wenger, E (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. New York, NY: Cambridge University Press.

Werebe, M. J. G. (1994). *30 anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo, Ática.

- Werle D.L. (2004) Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: Coelho VSP, Nobre M, organizadores. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34
- Werle , Denilson Luis. (2013). Razão e democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. *Trans/Form/Ação*, 36(spe), 149-176. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-31732013000400010>
- Wholey, H, H. P. & Newcomer, K. (2010). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Williams, B. A., & Delli Carpini, M. X. (2002). Heeeeeeeeeeeere's Democracy!. *The Chronicle Review*, Retrieved from [https://repository.upenn.edu/asc\\_papers/3](https://repository.upenn.edu/asc_papers/3)
- Williams, T. P. (2017). The political economy of primary education: Lessons from rwanda. *World Development*, 96, 550-561. doi:10.1016/j.worlddev.2017.03.037
- Wisniewski, M. e Dickson, A. (2001), «Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard». *Journal of Operational Research Society*, n.º 52, pp. 1057-1066.
- Wollschläger, N., & Guggenheim, É. (2004). Uma história da formação profissional na Europa: Da divergência à convergência. *Revista Europeia de Formação Profissional*, 32. 18-26
- Worthen, B (2004). *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente.
- Worthen, B. R., & Sanders, J. R. (1991). The changing face of educational evaluation. *Theory into Practice*, 30(1), 3-12. doi:10.1080/00405849109543470
- Zaponi, M.; Valença (2009). *Política de responsabilização educacional: a experiência de Pernambuco*. Abr.Disponível em: <[www.abave.org.br](http://www.abave.org.br)>.
- Zaragoza, J. M. E. (1999). *O mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores*. (3ª ed.). Bauru: Edusc.

Zotti, S. A. (2005). O ensino secundário no império brasileiro: considerações sobre a função social e o currículo do colégio D. Pedro II. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, (18), 29-44.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Registro do trabalho de pesquisa.

<https://plataformabrasil.saude.gov.br/visao/pesquisador/gerirPesquisa/gerirPesquisaAgrupador.jsf>

#### - DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Ensino Médio Técnico: Uma Proposta de Avaliação Participativa  
 Pesquisador Responsável: Cícero Thiago Monteiro Dantas dos Reis  
 Área Temática:  
 Versão: 2  
 CAAE: 47367221.0.0000.5705  
 Submetido em: 05/07/2021  
 Instituição Proponente: Universidade de Aveiro  
 Situação da Versão do Projeto: Aprovado  
 Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável  
 Patrocinador Principal: Financiamento Próprio



Comprovante de Receção:  PB\_COMPROVANTE\_RECEPCAO\_1735479

#### - DOCUMENTOS DO PROJETO DE PESQUISA

Tipo de Documento	Situação	Arquivo	Postagem	Ações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versão em Tramitação (E1) - Versão 3               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emenda (E1) - Versão 3                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos do Projeto                       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprovante de Receção - Submissã</li> <li>• Declaração de Instituição e Infraestrutu</li> <li>• Declaração de Pesquisadores - Submis</li> <li>• Declaração de concordância - Submiss</li> <li>• Folha de Rosto - Submissão 1</li> <li>• Informações Básicas do Projeto - Subm</li> <li>• Outros - Submissão 1</li> <li>• Projeto Detalhado / Brochura Investigar</li> <li>• Recurso Anexado pelo Pesquisador - S</li> <li>• TCLE / Termos de Assentimento / Justif</li> </ul> </li> <li>• Apreciação 1 - Faculdade Roraimense de E</li> </ul> </li> <li>• Versão Atual Aprovada (PO) - Versão 2</li> </ul> </li> </ul>				

## Anexo 2 – Ata do primeiro encontro da pesquisa

Ata do primeiro encontro da pesquisa de **Ensino Médio Técnico: Uma Proposta de Avaliação Participativa** do pesquisador Cícero Thiago Monteiro Dantas dos Reis doutorando da Universidade de Aveiro Departamento de ciências Sociais, Políticas e do Território Programa Doutoral em Políticas Públicas

Às nove horas do dia vinte agosto de dois mil e vinte, no auditório do bloco de ensino, do *Campus* Boa Vista Zona Oeste, localizado Rua Prof. Nonato Chacon, 1976 - Laura Moreira, Boa Vista - RR, 69318-000, reuniram-se o doutorando/pesquisador Cícero Thiago Monteiro Dantas dos Reis, a coordenadora de extensão e professora propedêutica, a coordenadora de pesquisa e professora propedêutica, a diretora de ensino e professora propedêutica, o diretor de administração e planejamento e professor da base técnica, o coordenador de curso e professor propedêutica, o diretor-geral e professor propedêutica, a técnica pedagoga, o representante da Fecomércio, o representante do poder político, o representante dos pais de alunos, o representante dos alunos I, o representante dos alunos II, a representante dos alunos III, a representante dos alunos IV, a representante dos alunos V, a representante dos alunos VI, o representante do bairro Laura Moreira e a representante do bairro Cruviana. O pesquisador de **Ensino Médio Técnico: Uma Proposta de Avaliação Participativa** Cícero Thiago deu abertura ao primeiro encontro da pesquisa: deu boas-vindas e agradeceu os convidados, ressaltou a importância de suas contribuições ao projeto, que visa melhorar a qualidade do ensino médio, esclareceu o regulamento da pesquisa. Este deu continuidade ao encontro, apresentou o projeto de pesquisa do doutorado, explicou o conceito de qualidade de forma generalizada, para logo em seguida fazer o questionamento sobre o que é qualidade na educação no ensino médio, de maneira especial no ensino técnico, para isso cita as políticas públicas no Brasil, voltadas para as avaliações externas como SEAD, ENEM entre outras que norteiam os meios de políticas públicas regulatórias para a educação e tomadas de decisões. Questionou se é possível observar a qualidade. Em seguida disse que é preciso traduzi-la em objetivos e indicadores que possam responder o seu propósito pré-acordado, reduzindo a complexidade do conceito. Deu seguimento com a explicação da pré-montagem do modelo Logic Model, uma ferramenta que ajuda a desenvolver, conduzir e avaliar programas com foco na participação de todos os envolvidos de uma determinada política pública. Finalizada a apresentação do pesquisador, começou o debate dos convidados com o seguinte questionamento: na sua percepção o que é qualidade na educação do ensino médio? Para começar o debate foi sugerido que os presentes se apresentassem, em seguida que os representantes da classe estudantil comesçassem a expor suas opiniões para preenchimento das lacunas "Dimensões". Esses passaram primeiramente a palavra para os

representantes de bairro. A representante da Associação de bairro respondeu que qualidade no ensino médio, na sua opinião, é uma construção que tem como base a conexão com a família, devendo ser ensinado valores éticos, morais, além do preparo para viver no mundo e em sociedade, previsão de futuro, a escola é uma extensão de casa e deve ajudar os jovens e as famílias no preparo para o mundo, e a construir um mundo melhor. Resumindo, afirmou que a qualidade da educação é a base de tudo para uma vida melhor, disse que os alunos/jovens precisam de uma formação emancipatória, serem motivados e que essa motivação poderá vir dos educadores, para isso é preciso que os professores estejam motivados, contentes com a profissão e tenham posturas éticas, uma vez que estes, muitas vezes, são as vitrines dos estudantes. Ressaltou que é preciso que a relação entre estudantes e educadores seja saudável para a troca de conhecimento, acrescentou ainda, que os alunos desistentes devem ser resgatados para oportunizar melhorias na vida dos mesmos, dando continuidade, exemplificou que trabalha com cursos de formação para melhorar a vida das pessoas do bairro Cruviana. Deu-se continuidade ao debate com a fala dos estudantes. O primeiro a dar sua opinião sobre o que pensa ser a qualidade na educação do ensino médio, disse que para ele o ensino médio deve abrir a visão do estudante para a vida, que é preciso ter conhecimento para ser inserido no mundo do trabalho e acreditar na melhoria de vida. Continuando, a outra representante dos estudantes acrescentou que é preciso uma formação voltada à inserção do estudante no convívio em sociedade, pois ao término do ensino médio geralmente estes são inseridos no mercado de trabalho sem preparo para a convivência em sociedade. Acrescentou que é constitucional a preparação das pessoas para viver em sociedade, ter acesso a cultura, o que determina seu sucesso social, a instrução sobre os direitos trabalhistas, disse ainda, que muitos estudantes ficam perdidos depois de concluir o ensino médio pelo despreparo e falta de conhecimento prático da vida. A palavra foi pedida pelo representante da diretoria geral e de ensino, que reformulou a idéia de formação integral do estudante com conhecimentos gerais, de convívio social, além de estes elementos norteá-los na busca de informações simples da vida burocrática e ao mesmo tempo pertinentes ao dia a dia, exemplo: onde dar entrada na Carteira Nacional de Habilitação, na Carteira Trabalhista, entre outros. Tudo isso é importante para se ter qualidade na educação do ensino médio, finalizou dizendo que é preciso conduzir o estudante a uma reflexão sobre a vida instrumental, burocrática e prática por meio de temas transversais. Dando continuidade, o representante dos professores das disciplinas propedêuticas acrescentou que antes havia disciplinas voltadas para a formação cidadã, cívica e da inserção no universo prático da vida social, embora se tenha as disciplinas de sociologia e filosofia, mas a ênfase é na área científica, destacou a importância de trabalhar de forma integrada, bem como, trabalhar temas transversais para a melhoria do ensino médio. A palavra foi dada ao representante da Fecomécio que reafirmou a questão de cada área de

8

diferença na vida dos alunos, seguiu dizendo que o professor é à base de tudo, para quem está saindo do ensino médio. Dando continuidade, a representante da coordenação de pesquisa e dos professores propedêuticos traz sua experiência de estudante de ensino da antiga escola técnica, cita que teve uma educação de qualidade por meio de professores qualificados, acrescentou um tripé fundamental para uma boa qualidade na educação: família, escola e mercado de trabalho/sociedade que dão suporte para que o sujeito (jovem/adolescente) tenha êxito no seu percurso acadêmico. Fala da importância da qualificação dos profissionais de educação, fala ainda sobre a importância da base educacional para que o aluno seja direcionado para sua realização, seja o mercado de trabalho ou ensino superior. Esta citou o novo ensino médio, mas discorda deste, disse que é preciso discutir o currículo em conjunto, sem a defesa acirrada das áreas isoladas, isto para não sobrecarregar o estudante. Disse que para que o estudante possa pensar cientificamente e ter condições de agir melhor em todas as áreas que o cercam, ele precisa ter acesso a essa base comum/propedêutica e técnica. Continuou dizendo que é preciso preparar os estudantes não só para o mercado de trabalho, mas para a vida. Citou o tripé dos institutos federais: ensino, pesquisa e extensão como base de uma boa formação acadêmica. De acordo com a coordenadora de pesquisa, o apoio da família é fundamental, é preciso dar condição para o estudante não apenas olhar, mas enxergar as situações. O representante dos pais de alunos, dizendo apenas estar pensando como pai, aponta na direção de que o ensino médio deve ofertar educação integral, desenvolvendo habilidades cognitivas e práticas da vida, mas reitera a importância de se trabalhar nos adolescentes as habilidades comportamentais e emocionais, trabalhando, inclusive, as frustrações futuras. A representante dos alunos deu continuidade ao debate concordando com a fala da representante da pesquisa, afirmou que é preciso dar possibilidades aos estudantes para adquirirem multi características cognitivas, emocionais e de formação cidadã, incluindo a ética e a política, diz que é preciso dar ao estudante possibilidades de continuidade ao ensino ou mundo do trabalho, diz ainda, que é preciso ensinar o estudante a ter autonomia para seguir a vida nas mais variadas áreas de atuação. Defende que o emocional é muito importante e que esta dimensão está contemplada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Dando continuidade, a representante dos estudantes diz que muitos estudantes não se realizam e que precisam renovar seus objetivos para ter uma vida emocional equilibrada, afirma que é preciso estar satisfeito com as escolhas, que é preciso manter o pensamento de inovação. Outro representante estudante deu continuidade dizendo que a qualidade do ensino médio está em proporcionar senso crítico por ser essencial, diz também que a educação é geral e que a escola ensina a ser autônomo e refletir sobre a importância de não se acreditar no que se vê e ouve sem fazer questionamentos. Fala da importância da ciência, acrescenta preocupação com o nivelamento da avaliação, pois os estudantes aprendem de maneira diferente





## **Anexo 3 – Ata do segundo encontro da pesquisa**

2

"Produtos" elencaram: provas com temas concretos e objetivos, desenvolvimento de projetos e ações para envolvimento dos pais/responsáveis, desenvolvimento de projetos científicos, de inovação e sociais, projetos e eventos integrados às instituições públicas e privadas e criação de cursos paralelos para adultos. Para "Resultados intermediários" os grupos elencaram: intervenções mais assertivas e melhorias nos níveis de satisfação pessoal e profissional. Para o "Resultado final": Alunos preparados para os trâmites vida social e profissional. Quanto aos "Indicadores": nº de projetos desenvolvidos em relação ao orçamento e nº percentual de egressos empregados. A "Dimensão" Pesquisa e Extensão contaram para com o conjunto de "Atividade e ações": política de convivência com a comunidade, conexão com a base familiar, conexão com o mundo do trabalho e conexão com a comunidade. Para "Produtos": visitas técnicas à instituições públicas e privadas, participação em movimentos de grupos da sociedade civil organizada, desenvolvimento de projetos e ações para envolvimento dos pais/responsáveis, desenvolvimento de projetos científicos, de inovação e sociais e mapeamento de egressos. Os "Resultados intermediários tiveram: formação de profissionais e pesquisadores habilitados a intervir no contexto local, e ampliação do relacionamento com os arranjos sociais e produtivos locais. Para o "Resultado final" os grupos elencaram: integração e interligação institucional com diversos arranjos produtivos e sociais locais. Para o conjunto de indicadores, elegeram: nº de alunos participantes em relação ao nº de projetos, grau de envolvimento dos pais (relação percentual de alunos), nº de professores participantes em relação ao nº total de projetos e nº de projetos aprovados. Para a "Dimensão" Adequação aos objetivos dos alunos (projetos de vida), os grupos elencaram as seguintes Atividades e ações: nivelamento de práticas educativas e avaliativas, acesso a arte e cultura, preparação para o vestibular (aula extraclasses) e disponibilidade de aulas on-line. Os "Produtos" foram listados como: alocação de carga horária docente, criação de cursos de formação inicial e continuada, criação de grupos de estudos temáticos, criação de plataformas de estudo online, criação de cursos preparatórios pré-vestibular e criação de grupos de monitoria. Tem-se como "Resultados intermediários": estruturação das necessidades de aprendizagem contemporâneas. Como "Resultado final: personalização da aprendizagem. Dispõe-se dos seguintes "Indicadores: nº de estudantes aprovados em vestibular, nº de estudantes envolvidos em grupos temáticos, nº de estudantes inseridos no mundo do trabalho e taxa média de rendimento discente nas avaliações. As sugestões para a "Dimensão" Subsídios para formação contaram para o grupo "Atividade e ações" com: atenção as questões socioemocionais, política de motivação de professores e técnicos, política de motivação de alunos, qualificação corpo docente/capacitação e Infraestrutura. Para "Produtos": criação de projetos relacionados a saúde mental de alunos e servidores, oferecimento de palestras motivacionais e de sensibilização e criação de cursos de capacitação. Enquanto "Resultados intermediários: promoção da colaboração, promoção da

criatividade, promoção da proatividade e estímulo ao pensamento crítico. Para o "Resultado final: desenvolver base para enfrentamento dos desafios futuros da vida socioemocional e profissional. Para os "Indicadores: nº de projetos realizados (percentual de crescimento), nº de palestras realizadas (percentual de crescimento), nº de cursos de qualificação (percentual de crescimento), avaliações do corpo docente, nº de diplomados, e clima disciplinar (taxa de advertências, suspensões e expulsões). Em relação a "Dimensão Esporte e cultura pautaram para o conjunto de Atividades e Ações: práticas esportivas, artísticas e culturais, participação em eventos interestitucionais e regionais e atividades e ações locais. Apontaram para "Produtos": construção e ampliação de estruturas físicas, aquisição de materiais e equipamentos, criação de comissões para organização de projetos e eventos, bolsa e acessória para talentos esportivos e culturais e abertura da escola para a comunidade. Compreendem os "Resultados intermediários": adequação e respeito às regras e a identificação de talentos. O "Resultado final" conta com: ocupação do tempo ocioso de adolescentes em potencial situação de risco. Os "Indicadores" escolhidos foram: nº de projetos esportivos, nº de projetos culturais, nº de eventos realizados, todos em acordo com o orçamento. A última "Dimensão, Permanência e Êxito teve como Atividades e ações: assistência material, redução da evasão e retenção escolar, política de assistência estudantil e política de estreitamento professor e alunos. Convencionou-se para "Produtos": criação de grupos de pesquisa qualitativa e quantitativa para ampliação de auxílio estudantil (alimentação, transporte, fardamento, etc) e desenvolvimento de ações pedagógicas. Seguiu-se para "Resultados intermediários": redução nos índices de adoecimento, redução no índice de retenção e evasão discente e mais assertividade no entendimento das situações cotidianas. Para o "Resultado final" acordou-se: reduzir as assimetrias de ordem econômica, social e pedagógica. Os "Indicadores" escolhidos foram: nº de ações voltadas para a comunidade, nº de participante da comunidade envolvidos, nº de pesquisas desenvolvidas, nº de projetos em andamento e nº de melhorias e transferências de tecnologia social para a comunidade. Dando continuidade, foi sugerido pelo pesquisador que os grupos escolhessem as "Dimensões" em ordem de importância de acordo com as necessidades ou prioridades imediatas da região. Isto para definir quais delas são mais importantes para definir a qualidade da educação no contexto local. Primeiramente, pedindo a palavra, o diretor-geral e professor propedêutica, sugeriu que a Dimensão Pesquisa e Extensão fosse anexada a Dimensão Ensino (voltado para a cidadania e questões práticas da vida). Sugestão que foi defendida também pela coordenadora de extensão e professora propedêutica. A representante do CPA diz que no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) não se divide ensino, pesquisa e inovação. Acordado sem nenhuma objeção, a nova "Dimensão" Ensino, Pesquisa e Extensão, passou a elencar as seguintes "Atividades e ações": ensino para a formação ética, ensino para a formação instrumental, aplicação de temas transversais, política de convivência com a comunidade,



política de formação de adultos, desenvolvimento de habilidades, comportamentais e emocionais, conexão com a base familiar, conexão com o mundo do trabalho e conexão com a comunidade. Como "Produtos" os grupos elencaram: provas com temas concretos e objetivos, visitas técnicas à instituições públicas e privadas, projetos e eventos integrados às instituições públicas e privadas, projetos interdisciplinares envolvendo ações comunitárias, participação em movimentos de grupos da sociedade civil organizada, criação de cursos paralelos para adultos, desenvolvimento de projetos e ações para envolvimento dos pais/responsáveis, desenvolvimento de projetos científicos, de inovação e sociais e mapeamento de egressos. Para "Resultados intermediários" os grupos elencaram: intervenções mais assertivas, melhorias nos níveis de satisfação pessoal e profissional, formação de profissionais e pesquisadores habilitados a intervir no contexto local, e ampliação do relacionamento com os arranjos sociais e produtivos locais. Para o "Resultado final" os grupos mantiveram: integração e interligação institucional com diversos arranjos produtivos e sociais locais. Dentre o conjunto de indicadores de desempenho disponibilizados pelo pesquisador e sugeridos pelos grupos, para a coluna "Indicadores" foram listados: nº de projetos desenvolvidos em relação ao orçamento, nº percentual de egressos empregados, nº de alunos participantes em relação ao nº de projetos, grau de envolvimento dos pais (relação percentual de alunos), nº de professores participantes em relação ao nº total de projetos e nº de projetos aprovados. Tomando a palavra, o diretor geral e professor propedêutica disse que para ele não havia, aparentemente, diferentes níveis de importância entre as "Dimensões" Ensino, Pesquisa e Extensão, Permanência e Êxito, Subsídios para a Formação e Adequação aos objetivos dos alunos. A coordenadora de pesquisa e professora propedêutica pergunta aos demais participantes qual seria a primeira dimensão. A coordenadora de pesquisa e professora propedêutica responde que cabe a cada um defender suas idéias, devendo a pauta ser votada primeiramente de modo individual. O representante do poder político brincando diz se todos estão enxergando as divisões de classes. . A representante da CPA pergunta "se sem alunos estaríamos aqui? Então julga Permanência e Êxito como primeira opção. O diretor geral diz que para existir a permanência, você tem que ter o Ensino. A representante técnica pedagoga vota em Ensino Pesquisa e Extensão como primeira opção, afirmando que independente da permanência de alunos, o ensino tem que ser bom independente de como o aluno chega a instituição. Ela vota em seguida, como segunda opção, em Permanência e Êxito. O representante do poder político pergunta se chegamos em um consenso e diz que vota primeiramente no Ensino, Pesquisa e Extensão. O diretor geral afirma que por o maior público pertencer ao Instituto Federal, acredita que todos estão alinhados com tripé Ensino Pesquisa e Extensão, novamente afirmando que as políticas de assistência colocam a "Dimensão" Permanência e Êxito em segundo lugar. O diretor de administração e planejamento e professor da base técnica diz que não dá para se pensar de



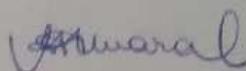
outro jeito. Todos os demais participante dizem estar de acordo. Sendo a primeira opção de escolha Ensino, Pesquisa e Extensão e a segunda opção Permanência e Êxito, o pesquisador pergunta para os participantes qual seria a terceira opção. De supetão a representante coordenadora de extensão coloca Subsídio para Formação como sua terceira opção. A mesma diz que Esporte e Cultura pode ser fundida a "Dimensão" Adequação aos objetivos dos alunos. Com apoio dos estudantes a representante do CPA diz não pensar assim, apontando que as atividades e ações listados para cada uma das dimensões não são compatíveis e por isso deve-se respeitar o que os alunos listaram. Voltando a votação da terceira opção, a representante do CPA concorda com a representante coordenadora de extensão e professora propedêutica que Subsídios para a Formação deve figurar na terceira opção, alegando que seria um segundo, ou melhor terceiro momento para se assegurar a qualidade na formação. O representante diretor geral e professor propedêutica, brincando, diz votar com a relatora representante da CPA. O representante diretor de administração e planejamento e professor da base técnica, diz concordar com a representante do CPA. Os demais participantes concordam com a escolha da terceira opção. O pesquisador pergunta qual será a quarta opção. A coordenadora de pesquisa e professora propedêutica pronuncia-se primeiro e escolhe a "Dimensão" Adequação aos objetivos dos alunos. A representante coordenadora de extensão diz que está opção está praticamente decidida. O representante diretor de administração e planejamento e professor da base técnica diz ter dúvida. O pesquisador provoca os alunos, perguntando se estão de acordo e o representante de alunos VI diz que gostaria que a "Dimensão" Adequação aos objetivos dos alunos fosse a primeira opção de escolha, mas respeita a decisão dos demais participantes. A representante do CPA pergunta como foi formulado as nomenclaturas. O pesquisador explicou que todos os parâmetros foram construídos em conjunto no primeiro encontro, no qual a representante do CPA não participou. A representante do CPA então sugeriu que infraestrutura deixa-se de fazer parte do conjunto de "Produtos" da "Dimensão" Subsídios para a formação e passa-se a compor uma "Dimensão" própria. Ela afirmou que infraestrutura se for detalhada é muito abrangente, abarcando por exemplo a infraestrutura pedagógica e administrativa, sendo o elemento mais importante dos questionários dos relatórios de auto-avaliarão do CPA. Ainda afirmou que dependemos das estruturas para exercemos nossas funções. A representante coordenadora de pesquisa e professora propedêutica disse que a infraestrutura é um elemento transversal. O representante diretor geral e professor propedêutica pergunta se infraestrutura não tem como finalidade subsidiar as ações e atividades. O diretor geral e professor propedêutica rebate a representante do CPA, perguntando: "mas qual é o nosso referencia? Qual o nosso ideal?" Do que nós precisamos?. E afirma que não existe um parâmetro muito claro, a não ser de opinião ou necessidade pontual e voltou a perguntar: "qual a infraestrutura que nós precisamos para fazer ensino, pesquisa e extensão no nosso campus?" Responde a

representante do CPA que a infraestrutura está especificada no âmbito da avaliação externa. Pensada no ensino superior, rebate o diretor geral e professor propedêutica. Segue dizendo a representante do CPA que existe uma avaliação de infraestrutura externa na qual nos utilizamos para avaliar internamente a nossa instituição, então para isso já existe um manual. Auxilia conforme o curso, responde o representante diretor geral e professor propedêutica. A representante do CPA completa, dizendo também que é de acordo com a infraestrutura de cada unidade, dependendo também do financeiro e volta afirmar que os participantes deveriam levar a criação da "Dimensão" Infraestrutura em consideração. A representante técnica pedagoga pergunta "qual seria a estrutura ideal para um ensino médio integrado?" O representante diretor geral e professor propedêutica diz que no ensino superior está claro quais parâmetros são avaliados, já no ensino médio técnico necessita-se recorrer aos catálogos de cursos e lá apenas exigem laboratório e biblioteca para implantar um curso e segue afirmando que se for pelos catálogos dos cursos técnicos, o cumprimento das exigências de infraestruturas está realizado. Mas se for para ampliar para outros elementos, como por exemplo arte e cultura a instituição está defasada. A representante do CPA disse que quando a avaliação externa vem, ela não vai avaliar a instituição pelo fator curso superior ou de ensino médio, ele vai avaliar a infraestrutura oferecida e diz que hoje eles vão começar avaliar a estrutura dos cursos de ensino médio. Segue dizendo, que atualmente, a instituição que não possui curso superior não é avaliada, sendo avaliada apenas com a implantação do primeiro curso superior e pergunta: "mas antes do curso superior não existia uma infraestrutura?" Então se eles chegarem agora e não houver estrutura adequada, eles solicitaram a adequação pensando no curso superior oferecido. O diretor geral e professor propedêutica pergunta: "mas qual é mesmo a sua defesa em relação a dimensão?" A representante responde que pensa que precisa existir uma "Dimensão" própria para infraestrutura da instituição. O diretor geral e professor propedêutica diz entender a lógica e respeitar a vivência da representante da CPA e passa a defender a criação da "Dimensão" Infraestrutura, perguntando se todos estão de acordo. A representante de aluna II lembrou que no primeiro encontro a infraestrutura tinha o objetivo de proporcionar melhorias no ensino. Com todos de acordo a "Dimensão" Infraestrutura, aproveitando os parâmetros da CPA, passa a ter como Atividades e ações: disponibilidade de materiais e equipamentos, adequação de ambientes, recursos didáticos pedagógicos, segurança física, segurança sanitária e acessibilidade. Para "Produtos": conforto térmico, lumínico e ergonômico, diversidade instrumental, protocolos para controle e vigilância e higienização dos ambientes. Para "Resultados intermediários": melhoria no nível de bem estar geral, promoção de ambientes interativos para servidores, alunos e comunidade e adaptação as novas rotinas impostas pela pandemia. "Resultado final": ocasionar segurança e conforto, fortalecendo o interesse pela aprendizagem dos agentes internos e externos.



Para os "Indicadores": serão aproveitados os questionários de auto-avaliação institucional da Comissão Própria de Avaliação. A representante coordenadora de extensão e professora propedêutica propõe, com base nas atividades e ações, fundir a "Dimensão" Permanência e Êxito com a "Dimensão" Subsídios a formação. A representante do CPA diz pensar que da mesma forma que não se pode separar Ensino, Pesquisa e Extensão, não se deve separar Permanência e Êxito da "Dimensão" Ensino, Pesquisa e Extensão. Opinião que teve apoio da representante coordenadora de extensão e professora propedêutica. Discordam o representante diretor geral e professor propedêutico e a coordenadora de pesquisa e professora propedêutica. Esta última então pergunta, "então você quer dizer que a "Dimensão" Esporte e Cultura não pode ser segmentado porque faz parte de uma educação integral? Continua, "percebemos que está tudo relacionado, mas precisamos analisar as coisas separadamente, senão teremos uma dimensão só. A coordenadora de pesquisa e professora propedêutica segue dizendo que votou para a criação da "Dimensão" Infraestrutura sim, diz que até acredita que algumas ações e atividades poderiam ser readequadas em outras Dimensões, mas que Permanência e Êxito devem manter-se com uma Dimensão autônoma para avaliação. O pesquisador então volta a perguntar qual é a ordem das Dimensões por peso de contribuição. Os participantes então enumeram como primeiro a "Dimensão" Ensino, Pesquisa e Extensão, como segundo Permanência e Êxito. A coordenadora de extensão e professora propedêutica interrompe a votação dizendo que se devia acabar com "Dimensão" Subsídios para a formação, dispersando as Atividades e ações entre Infraestrutura e as outras "Dimensões". A sugestão tem apoio do representante diretor geral e professor propedêutico e da representante coordenadora de pesquisa e professora propedêutica. O primeiro afirma que existem Atividades e ações da "Dimensão" Subsídio para formação que caberiam na "Dimensão" Permanência e Êxito. A representante do CPA pede a palavra e diz pensar que a "Dimensão" Permanência e Êxito deve permanecer. Então, o representante diretor de administração e planejamento pergunta para a representante do CPA sobre o que seria a Atividade e ação "assistência material". A mesma explica que está ligado a auxílio financeiro e material. Mantém-se a Atividade e ação "Assistência Material" dentro da "Dimensão" Permanência e Êxito. O pesquisador volta a perguntar como os participantes hierarquizarão as "Dimensões". O representante diretor de administração e planejamento e professor da base técnica antecipa-se e diz que a "Dimensão" Infraestrutura deve ficar em terceiro lugar. O representante diretor geral e professor propedêutico diz que todas "Dimensões são importantes para a qualidade da educação no ensino médio, mas lembra que o ensino no Campus Boa vista Zona Oeste começou sem Infraestrutura. A representante do CPA diz que no aspecto legal e moral isso não é permitido e lembra que o Campus aproveitou a estrutura de outro campus. A representante coordenadora de pesquisa lembra que no início mesmo sem um campus próprio já havia auxílio aos

estudantes. A representante do CPI lembra que antes de todas as coisas precisa-se contar com um quantitativo de estudantes para começar. A votação retorna com a "Dimensão" Pesquisa, Ensino e Extensão em primeiro lugar, Permanência e Êxito em segundo, Infraestrutura em terceiro, Subsídio a formação em quarto, Adequação aos objetivos dos alunos em quinto e Esporte e Cultura em sexto. O representante diretor de administração e planejamento diz em tom de brincadeira que a votação não quis menosprezar os objetivos dos alunos. A representante coordenadora diz que muito menos a "Dimensão Esporte e Cultura. A representante técnica pedagoga dirige-se aos representantes alunos e diz que as primeiras escolhas de "Dimensões" são pensadas para benefício dos alunos e que a "Dimensão" Adequação aos objetivos dos alunos trazem seus anseios e, por isso, é importante também. A representante do CPA diz que as três primeiras "Dimensões" é importante estrutura para receber os alunos. O representante diretor geral e professor propedêutico diz que as seis dimensões são importantes para a instituição funcionar e explica que o desafio de enumerá-las é do pesquisador, na sua opinião não deveria existir hierarquia. O pesquisador então explica que sua pesquisa busca entender como os participantes escolhem e valorizam elementos importantes para explicar a qualidade do ensino médio de acordo com o ambiente que estão introduzidos. Explica que políticas públicas são constituídas a partir da demanda de seus principais endereçados e por cada pessoa pensar a partir de seu ponto de vista, a agregação de opiniões para escolher o que deve ser pautado é complexo, e esse é um dos maiores desafios das políticas públicas, se não o apoio, a aprovação, a busca por maior consentimento e aceitação de algo, que mesmo, que não seja favorável a pessoa, não venha a prejudicar seu bem estar. O mesmo termina dizendo que trouxe aos participantes a experiência de mostrar a dificuldade da elaboração de uma política pública, no caso, avaliativa. Segue dizendo que a qualidade traduzida em objetivos quando materializada para estruturação de uma avaliação tem o objetivo de conter e reduzir a complexidade nós levando a fazer escolhas. E completa dizendo, em menor ou maior grau sempre estamos comparando e escolhendo de acordo com o que valorizamos e as preferências sempre são colocadas, principalmente em um tema que envolve posturas ideológicas, técnicas e políticas, a educação. O pesquisador agradeceu a presença de todos e disse que a terceira etapa será individual, cabendo aos participantes preencher o teste de nível de atratividade das "Dimensões" escolhidas. Nada mais havendo a declarar eu Adriana Alves do Amaral lavrei a presente ata, que após lida e aprovada por todos, será assinada somente por mim, pois a identidade dos participantes deve ser preservada conforme as resoluções 466/2012 e 510/2018 de Ética na Pesquisa com Seres Humanos do Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Saúde.



Boa Vista-RR, 27 de agosto de 2021.

