



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**AVALIAÇÃO PÚBLICA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS:
CONCEPÇÕES E PRÁTICAS AVALIATIVAS DOS ORGANISMOS
INTERNACIONAIS NO BRASIL.**

Salvador
2013

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**AVALIAÇÃO PÚBLICA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS:
CONCEPÇÕES E PRÁTICAS AVALIATIVAS DOS ORGANISMOS
INTERNACIONAIS NO BRASIL.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão

Salvador
2013

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Souza, Lanara Guimarães de.

Avaliação pública de políticas educacionais : concepções e práticas
avaliativas dos organismos internacionais no Brasil / Lanara Guimarães de
Souza. - 2013.

190 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de
Educação, Salvador, 2013.

1. Política e educação - Avaliação - Brasil. 2. Educação - Cooperação
internacional. 3. Políticas públicas. 4. Avaliação educacional. I. Aragão, José
Wellington Marinho. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de
Educação. III. Título.

CDD 379.12981 – 23. ed.

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**AVALIAÇÃO PÚBLICA DE POLÍTICAS EDUCACIONIAS:
CONCEPÇÕES E PRÁTICAS AVALIATIVAS DOS ORGANISMOS
INTERNACIONAIS NO BRASIL.**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de maio de 2013.

José Wellington Marinho de Aragão – Orientador _____
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Nádia Hage Fialho _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado da Bahia

Rosilda Arruda Ferreira _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos
Universidade Federal da Bahia

Sandra Márcia Campos Pereira _____
Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista
Universidade Estadual Sudoeste da Bahia

Cleverson Suzart Silva _____
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Renda-se, como eu me rendi.
Mergulhe no que você não conhece
como eu mergulhei.
Não se preocupe em entender,
viver ultrapassa qualquer entendimento.

Clarice Lispector

AGRADECIMENTOS

À minha família, que compreendeu meu isolamento mesmo nos momentos mais difíceis, especialmente e com carinho a Marcio Alan, companheiro de todas as horas; primeiro e persistente incentivador deste doutorado.

Ao prof. José Wellington Marinho de Aragão, o meu reconhecimento pela oportunidade de realizar esta pesquisa. Pela orientação inteligente, pela paciência e respeito necessários durante toda elaboração deste trabalho.

Às professoras, Rosilda Arruda e Nadia Fialho, educadoras competentes, que compromissadas com a seriedade desta pesquisa, apresentaram contribuições relevantes durante o exame de qualificação.

À amiga Márcia Cordeiro, pelo apoio incondicional nos estudos e no trabalho; pela formatação cuidadosa desta pesquisa, e pelo estímulo diário, meu afeto e gratidão.

À amiga Telma Eliana, sempre corrigindo meu português (e meu inglês), pela cuidadosa revisão do texto e por me presentear com sua amizade a mais de vinte anos.

À amiga-irmã, Josefa Lima (Josy) companheira de caminhada acadêmica, pelo incentivo mútuo e amizade verdadeira.

À amiga Jurilda, que cuidou (e cuida) com amor dos meus filhos para que eu tivesse tranquilidade nos momentos de ausência para escrita.

À Carminha e Claudete, amigas e colegas de trabalho, pelos diálogos preciosos e apoio em todos os momentos.

À todos os meus amigos – Valdice, Edvana, Bosco, Tatiana, Gilson, Patrícia - que não romperam a amizade pelo afastamento dos momentos de convívio.

Finalmente, à Deus por colocar em minha vida todas essas pessoas especiais.

Para meus pais, Josefa e Protógenes (in memoriam), que dignamente guiam e inspiram o meu viver, e para Alan Guilherme e Lana Sofia, razão do meu viver hoje e eternamente.

SOUZA, Lanara Guimarães de. *Avaliação pública de políticas educacionais: concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil*. 170 f. il. 2013. 220 f.il. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RESUMO

A presente tese investiga as concepções e práticas de avaliação de políticas educacionais realizadas no Brasil pelos organismos internacionais, especificamente a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Banco Mundial. O estudo envolve a análise das políticas e estratégias apresentadas em manuais, diretrizes e guias, documentos oficiais que orientam a prática avaliativa dos projetos educacionais de cooperação entre o Brasil e estes organismos. O objetivo foi investigar como as avaliações de políticas educacionais realizadas pelos organismos internacionais no Brasil se relacionam com a construção de uma avaliação pública, entendida como avaliação politizadora e participativa. Tendo conseqüentemente como foco: i) analisar o conceito de avaliação e em particular de avaliação de políticas públicas em educação, no contexto brasileiro; ii) compreender os pressupostos metodológicos e epistemológicos das avaliações realizadas pela UNESCO, PNUD e Banco Mundial sobre políticas educacionais no Brasil; iii) relacionar as avaliações realizadas pelos três organismos com a construção de uma avaliação pública para as políticas educacionais brasileiras. Sustentada por uma perspectiva Marxista-Bobbiana, o estudo aborda o papel do Estado na sociedade capitalista contemporânea, trazendo uma reflexão sobre fatores políticos e históricos que têm condicionado as políticas educacionais no Brasil, com a intenção de esclarecer o contexto onde a avaliação está inserida. Após uma análise dos conceitos e características da avaliação de políticas, este trabalho apresenta os aspectos estruturais da política de cooperação entre o Brasil e os organismos internacionais e o tratamento superficial dado à avaliação dos programas e projetos educacionais nesse contexto. Faz-se uma análise das determinações sobre avaliação de políticas e projetos pelo PNUD, Banco Mundial e UNESCO voltadas, em seu discurso, para o desenvolvimento sustentável, utilizando a educação básica como um dos instrumentos na superação das desigualdades sociais; ao passo que atende às solicitações do mercado mundial, e, portanto está distante da promoção de uma educação de qualidade fundada, numa perspectiva crítica, participativa e contextualizada da realidade. Ao final, a tese defendida é denominada de avaliação pública; aquela em que os beneficiários também são avaliadores e participam do processo de avaliação, em todas as suas fases, na condição de tomadores de decisão, constituindo-se assim uma avaliação onde o público é participante e politicamente ativo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Projetos educacionais. Cooperação internacional. Avaliação pública.

SOUZA, Lanara Guimarães de. *Evaluation of public education policy: conceptions and evaluation practices of international agencies in Brazil*. 220 f. ill. 2013. Doutctoral Thesis, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2013.

ABSTRACT

This thesis investigates the concepts and practices of evaluation of educational policies in Brazil conducted by international organizations, specifically the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO, the United Nations Program for Development - UNDP and the World Bank . The study involves the analysis of policies and strategies presented in manuals, guidelines and guides, official documents that guide the evaluation practice of educational projects for cooperation between Brazil and these organisms. The aim was to investigate how educational policy assessments conducted by international organizations in Brazil are related to the construction of a public evaluation, seen as politicizing and participatory evaluation. Having thus focus on: i) to analyze the concept of evaluation and in particular the evaluation of public policies in education, in the Brazilian context, ii) understand the methodological and epistemological assumptions of the assessments carried out by UNESCO, UNDP and the World Bank on educational policies in Brazil iii) relate assessments by three organizations with the construction of a public evaluation for Brazilian educational policies. Supported by a Marxist-Bobbian perspective, the study addresses the role of the state in contemporary capitalist society, bringing a reflection on political and historical factors that have conditioned the educational policies in Brazil, with the intent to clarify the context in which the assessment is inserted. After an analysis of the concepts and characteristics of policy evaluation, this paper presents the structural aspects of policy cooperation between Brazil and the international bodies and surface treatment given to the evaluation of educational programs and projects in this context. It is an analysis of the determinations on evaluation of policies and projects by UNDP, the World Bank and UNESCO focused in his speech, for sustainable development, using the basic education as an instrument in overcoming social inequalities while that meets the demands of the world market, and thus far is the promotion of quality education founded on a critical perspective, participatory and contextual reality. At the end, the argument is called public evaluation, one in which the beneficiaries are also participating in the review and evaluation process in all its phases, provided decision makers, thus constituting an evaluation where the audience is participating and politically active.

Keywords: Public policy. Educational projects. International cooperation. Public evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBE	Bureau Internacional de Educação
IESALC	Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe
IFC	Corporação Financeira Internacional
IICBA	Instituto Internacional de Capacitação em África
IIFE	Instituto Internacional de Planejamento Educacional
IITE	Instituto para a Aplicação de Tecnologia da Informação na Educação
IOS	Serviço de Supervisão Interna
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e a Cultura

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações não Governamentais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SIED	Sistema Integrado de Informações Educacionais
TdR	Termos de Referência
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 Percentual de projetos por fonte externa	87
Gráfico 02 Projetos em execução por setor	88
Gráfico 03 Financiamentos em execução por setor e região, no Brasil	97
Figura 1 Fluxo de implantação da gestão por resultados	129

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	19
3. O PAPEL DO ESTADO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	27
3.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL E A ORDEM NEOLIBERAL	30
3.2 AS ORIENTAÇÕES DO MERCADO CAPITALISTA NEOLIBERAL PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FATORES EXÓGENOS DE CONDICIONAMENTO	36
3.2 PATRIMONIALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO AUTORITÁRIA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FATORES ENDÓGENOS DE CONDICIONAMENTO	42
3.3 EDUCAÇÃO: UM DIREITO A CONSTRUIR, NÃO UM TESOURO A DESCOBRIR	44
4. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	48
4.1 A AVALIAÇÃO E O CONTEXTO	50
4.2 CONCEITOS DE AVALIAÇÃO	56
4.3 AVALIAÇÃO E SUAS ESPECIFICIDADES	61
4.4 COMO AVALIAR AVALIAÇÕES: A ESCOLA AMERICANA	65
4.5 MODELOS DE AVALIAÇÃO	73
4.5.1 A avaliação como medida	75
4.5.2 A avaliação como gestão	77
4.6 DA AVALIAÇÃO COMO PROBLEMÁTICA DE SENTIDO	79
4.7 AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA E COMPROMISSO PÚBLICO	85
5. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL	89
5.1 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	100
5.2 A EDUCAÇÃO NO BRASIL E A UNESCO	109
5.3 A ATUAÇÃO DO PNUD NO BRASIL	120
6. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL PELOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	131
6.1 O BANCO MUNDIAL E AS RECOMENDAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO	134
6.2 A AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA DA UNESCO	146
6.3 O PNUD E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO	157
7. AVALIAÇÃO PÚBLICA	166
8. CONCLUSÕES	176
REFERÊNCIAS	181

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a avaliação das políticas e programas educacionais no Brasil, à luz das concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais, cuja influência sobre os rumos da educação brasileira tem se ampliado nos últimos dez anos. O estudo traz como categorias de análise a participação e a politização enquanto elementos que fundamentam a construção do conceito de avaliação pública, defendido no capítulo 7 deste trabalho. A pesquisa foi realizada com o mapeamento e análise dos principais documentos norteadores das avaliações, publicados entre 2000 e 2010 pelos principais organismos internacionais que estabelecem parcerias de cooperação e orientam as políticas públicas de educação no Brasil.

O estudo tem como marco introdutório os anos 90, quando se inicia no âmbito governamental brasileiro uma série de novas medidas administrativas e práticas institucionais de gestão com intencionalidade democrática, tais como planejamento estratégico, reengenharia e círculo de qualidade. Nesse período, a perda de capacidade de investimentos com recursos do tesouro em razão do colapso econômico e dos compromissos com pagamentos de juros da dívida externa e com superávit primário nas contas externas, fizeram com que muitas políticas sociais brasileiras passassem a ser financiadas com capital associado às agências internacionais de cooperação, segundo os termos de sua cartilha, documentos oficiais.

A temática da avaliação ganha centralidade nesse contexto, no arcabouço técnico do que se convencionou chamar reforma administrativa do Estado brasileiro e no paralelo surgimento de variados institutos, observatórios de universidades e organismos internacionais voltados ao monitoramento e à avaliação dos programas educacionais.

Além da demanda por habilidades técnicas especializadas para os profissionais que atuam na área, criou-se um mercado de instituições e técnicos que, do ano 2000 até hoje, concorrem por parcelas do fundo público para avaliar programas sociais, o que se tornou base de legitimação da própria temática, por indução dos seus respectivos financiamentos. Com isso, e desde então, a avaliação vem assumindo a condição de instrumento estratégico na gestão pública, quase

sempre fundamentado nos famosos “três Es”: eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência é a capacidade de realizar um trabalho de maneira correta, sem muitos erros, por outro lado a eficácia consiste em realizar um trabalho garantindo o custo-benefício de forma que atinja totalmente os objetivos, e a efetividade refere-se aos impactos de longo prazo de garantir o que se propôs a fazer com o resultado esperado; Todavia, não se tem conhecimento ao certo dos efeitos no rumo que estas práticas de avaliação estão tomando no que diz respeito à paralela desqualificação do debate político sobre as políticas educacionais e sua reconversão à medição técnica da realidade pelos especialistas.

Diversos trabalhos realizados em diferentes universidades brasileiras discutem o papel de organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (conhecido como Banco Mundial)¹, no processo de reorganização do capitalismo e, particularmente, sua influência nas políticas educacionais brasileiras. Entre eles situam-se as teses de doutorado de Francis Mary NOGUEIRA (1998), Roberto LEHER (1998), Maria Abádia da SILVA (1999), Sônia Maria Portela KRUPPA (2000), João Márcio Pereira (2008), Tatiana Gomes da Silva (2009), Luciane de Paula (2010). Com a leitura dessas pesquisas observa-se a incipiência de estudos sobre a temática e a necessidade de investigações mais específicas sobre a avaliação de políticas educacionais implementadas com recursos da cooperação internacional. A presente tese, portanto, pretende contribuir no sentido de superar as lacunas neste campo de investigação, ampliando o espaço de diálogo relativo à temática investigada.

A avaliação de políticas e programas na área educacional emerge num contexto peculiar de transformações da sociedade contemporânea, marcada pela reestruturação produtiva do capitalismo e a concomitante reforma do Estado. Tais

¹ Algumas pessoas confundem o BID e o BIRD. A dificuldade tem justificativa, já que os dois têm funções semelhantes. O BIRD faz empréstimos para países em desenvolvimento, como o Brasil. O banco forma, juntamente com a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), o Banco Mundial. O BID tem um fim mais específico: o financiamento de países da América Latina e do Caribe. O banco busca recursos no mercado internacional com taxas baixas, que oferece aos membros. O BIRD e BID têm em comum o fato de financiarem projetos, priorizando o desenvolvimento de países em áreas como educação, saúde e meio-ambiente.

transformações deram nova feição às políticas educacionais, via programas de estabilização monetária, ajuste estrutural, reformulação do papel do Estado e redesenho das políticas públicas.

Consequentemente, os últimos dez anos têm sido marcados pelo desenvolvimento de vários mecanismos de avaliação nas agências governamentais, bem como por um elevado índice de encomenda de avaliações externas por parte dos governos. É neste contexto que o interesse pela avaliação tem criado raízes.

Avaliar políticas e programas tornou-se um desafio para os governantes, justificado pelo aumento da pressão da comunidade nacional e internacional, aliado ao aumento da cobrança da sociedade civil organizada e dos usuários, em direção à avaliação da efetividade do gasto público e de maior eficácia dos serviços/programas ofertados.

Quando consideramos as instituições criadas com inspiração e apoio internacional, alcançamos um expressivo conjunto de organizações que passaram a atuar no Brasil com mais força e capilaridade a partir da década de 1990, em especial organizações voltadas à questão educacional, e à questão ambiental. Na área educacional, acordos de cooperação com organismos internacionais tornaram-se comuns nos últimos vinte anos. Nesse mesmo tempo emergiram órgãos governamentais e não governamentais voltados para a avaliação de políticas e programas educacionais. Contudo, os indicadores da educação básica do sistema público brasileiro ainda revelam altos índices negativos (evasão, repetência, analfabetismo) em comparação com outros países em desenvolvimento. Diante disso, se faz necessário investigar a contribuição dessas avaliações para a melhoria das políticas públicas educacionais. Nesse contexto, esta pesquisa recai na seguinte questão/problema: Quais as concepções e práticas de avaliação de políticas em educação propostas e determinadas pelos organismos internacionais na cooperação com o Brasil e como construir a partir delas uma alternativa de avaliação contextualizada?

O cenário onde este problema de pesquisa está sendo investigado encontra-se em profunda transformação, exigindo-se que sejam considerados não apenas o ambiente das mudanças em sua complexidade e sua heterogeneidade, mas as decisões e vontades dos atores que estão em cena. Os organismos internacionais envolvidos nestes processos podem ser categorizados em dois grupos: as agências de fomento e os organismos sociais ligados às Nações Unidas.

O primeiro grupo tem exercido grande poder de direcionamento para políticas educacionais no Brasil, estabelecendo prioridades para aplicações de recursos que desempenham importante papel na confecção da agenda de decisões no âmbito dos três sistemas de ensino - federal estadual e municipal. Sobre a atuação deste primeiro grupo – do qual faz parte o Banco Mundial, os atrasos na implementação de projetos parceiros, os constantes problemas na prestação de contas e os próprios resultados efetivos dos programas educativos financiados, indicam a necessidade de se estudar com mais profundidade a atuação das instâncias avaliadoras envolvidas nos processos onde ocorrem estes problemas.

O segundo grupo, do qual fazem parte o PNUD e a UNESCO, também possui um importante papel na difusão de ideias e práticas avaliativas, considerando o trabalho de apoio no campo das inovações educativas e formação profissional, além da promoção de eventos, publicações e pesquisas. Embora operando com um volume muito menor de recursos financeiros, essas instituições têm desempenhado um relevante papel na orientação de programas educacionais implementados por seus parceiros locais.

A relação estabelecida entre sociedade, governos e esses dois grupos deveriam envolver, fundamentalmente, os princípios de participação, poder de decisão, autonomia e contexto local, no processo de avaliação das políticas educativas. A natureza dessa relação - como fator de mudança ou de conservação da ordem – delimita as formas de participação que lhe dão sustentação e os mecanismos que definem as prioridades na alocação dos recursos públicos. Envolve ainda as condições de existência do conflito político, na trajetória do consenso, e do acesso dos atores educacionais à mesma arena onde estão gestores e organismos parceiros, e onde são decididas as políticas para a educação.

Assim sendo, o presente estudo é relevante porque vem desconstruir a concepção de avaliação das políticas como uma estratégia exclusivamente técnica voltada apenas para o aprimoramento da gestão pública. A razão técnica veio, ao longo do tempo, se transformando na razão universal, despolitizando as questões que colocam em jogo o exacerbado pragmatismo, por meio de uma concepção imediatista dos processos que atravessam as políticas sociais. E um conjunto de práticas, por vezes dissociadas, foram pouco a pouco conformando o discurso governamental sustentado no viés exclusivamente meritocrático que distingue a elite

de sábios e os legitima na processualidade das políticas sociais, reiterando o oligarquismo característico da tradição sociopolítica brasileira.

Sob esse prisma é que se vê falsamente deslocado o campo dos conflitos da ordem político-social para o da técnica – o campo especializado. Perde espaço a fala pública, ganha a fala prática. O que dificulta pensar no elemento público sem a existência de um espaço aberto às falas plurais, aos olhares deferentes e a negociação.

Daí a importância de investigar a ausência - ou falsa presença - de um caráter público nas avaliações realizadas por instituições fora do âmbito governamental sobre as políticas educacionais, diante do aprofundamento da tecnificação dos mecanismos de avaliação em detrimento da participação efetiva e política no processo.

Este trabalho tem como objetivo investigar como as avaliações de políticas educacionais realizadas pelos organismos internacionais no Brasil se relacionam com a construção de uma avaliação pública, entendida como avaliação politizadora e participativa. Tendo conseqüentemente como foco: i) analisar o conceito de avaliação e em particular de avaliação de políticas públicas em educação, no contexto brasileiro; ii) compreender os pressupostos metodológicos e epistemológicos das avaliações realizadas pela UNESCO, PNUD e Banco Mundial sobre políticas educacionais no Brasil; iii) relacionar as avaliações realizadas pela UNESCO, PNUD e Banco Mundial, com a (im)possibilidade de construção de uma avaliação pública para as políticas educacionais brasileiras.

Considerando que os serviços educacionais públicos são essenciais para a politização necessária ao enfrentamento das graves questões sociais que vivemos, as razões fundamentais que justificam o presente trabalho de pesquisa sobre essas avaliações são:

1) Uma necessidade democrática. Os processos de avaliação pressupõem a interação com os seus beneficiários, enriquecendo o debate social, fomentando a politização da sociedade pela via da participação efetiva, inclusive nos processos de tomadas de decisões; sem cair no democratismo.

2) Uma aprendizagem social. A avaliação viabiliza a retroalimentação entre as diversas instituições envolvidas e os tomadores de decisões na (re)condução da política, provocando um movimento dinâmico de autoavaliação, visto que esta não é uma atividade isolada e autossuficiente.

3) Uma qualificação da ação do Estado. Que implica em dimensionar os efeitos e a pertinência das intervenções, racionalizar e dar transparência aos gastos públicos, reorientar as ações em função de critérios de equidade e valores morais.

A partir dessa perspectiva e para o alcance dos propósitos de investigação e socialização deste trabalho organizou-se a pesquisa em 3 partes totalizando 7 capítulos, além de um capítulo específico sobre o percurso metodológico em que apresento as referências teóricas e descrevo as etapas da pesquisa.

O capítulo um aborda o papel do Estado na sociedade capitalista, trazendo os fundamentos sociológicos da pesquisa e uma reflexão sobre fatores políticos e históricos que têm condicionado as políticas educacionais no Brasil, com a intenção de esclarecer o contexto onde a avaliação está inserida.

O segundo capítulo constitui-se em uma reflexão sobre as concepções de avaliação que ao longo da história têm orientado práticas avaliativas na gestão da educação, com o objetivo de situar as características, modelos e abordagens que fundamentam essas práticas.

No terceiro capítulo, aborda-se a institucionalização da cooperação técnica entre o Brasil e os organismos internacionais com o intuito de apreender, no interior desse contexto, quem são e como atuam o Banco Mundial, a UNESCO e o PNUD, enquanto parceiros de políticas e programas para a educação.

No capítulo quatro elucidam-se os princípios e concepções que fundamentam as recomendações dos organismos internacionais sobre como avaliar políticas e projetos educacionais, a partir dos documentos oficiais que orientam suas práticas. Aqui se analisam as abordagens, os valores e o desenvolvimento das avaliações propostas para compreender a lógica avaliativa desses organismos.

A tese que se propõe como abordagem alternativa para o modelo analisado no capítulo anterior é apresentada no capítulo 7, e é denominada de avaliação pública. Aqui nasce uma proposta de estruturação para uma avaliação de políticas e projetos educacionais, cujo foco está na participação politizada do que chamamos de avaliadores – beneficiários; e que participam do processo avaliativo em todas as suas fases, desde a decisão por avaliar até a sua conclusão.

Finalmente, conclui-se o trabalho com considerações sobre a tese que defende uma avaliação menos tecnicista e mais politizadora, como uma abordagem

necessária à política de avaliação de políticas educacionais financiadas e apoiadas pelos organismos internacionais no Brasil.

2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A literatura hoje encontrada sobre o tema da avaliação dispõe de uma variedade de métodos avaliativos, elaborados em função da natureza do objeto analisado e dos objetivos e interesses privilegiados pelos avaliadores. Dos enfoques econométricos e tecnicistas às abordagens políticas e interativas configura-se um campo de estudos que incorpora um enfoque interdisciplinar bastante influenciado pelas ciências sociais, entre outras áreas do conhecimento.

Assim, a pesquisa aqui realizada está pautada na concepção de conhecimento, compreendido como uma reflexão sobre o simbolismo em que a realidade é expressa, e o materialismo pelo qual esta se revela. É o desvendar da realidade, que por sua vez é aquilo que é pela ressignificação de cada ser humano. A crença no conhecimento historicamente construído - fruto da compreensão de nós mesmos e do objeto - na rede das relações sociais do mundo em que vivemos é o motor da investigação aqui realizada. Assim, como expressa Boaventura Santos (1998:30), acredito que “chegamos ao final do século XX possuídos pelo desejo quase desesperado de complementarmos o conhecimento das coisas com o conhecimento do conhecimento das coisas, isto é, com o conhecimento de nós próprios”.

Partindo desses princípios e buscando um caminho metodológico que traduzisse um conhecimento mais humano e, portanto mais adequado à natureza do objeto deste estudo, realizou-se uma pesquisa qualitativa, com método documental-histórico. Estabeleceu-se como diretriz teórico-metodológica a análise documental, o tratamento categorizado dos elementos de estudo e o mapeamento quantitativo e qualitativo das informações obtidas por meio de documentos oficiais. Trata-se de um processo de garimpagem; em que as categorias de análise encontradas nos documentos, são extraídas, e analisadas sob a orientação do problema proposto pela pesquisa.

O cruzamento e confronto das fontes é também uma operação indispensável, para uma leitura hermenêutica da documentação, já que permite uma leitura não apenas literal das informações contidas nos documentos, mas uma compreensão contextualizada pelo cruzamento entre fontes que se complementam,

em termos explicativos; ou seja, as referências bibliográficas sobre o momento sócio-histórico que influenciou a elaboração daqueles documentos.

Devido à natureza avaliativa desta pesquisa, os eventos a ela relacionados deverão formar o contexto de referência dos significados e das experiências examinadas, a partir do conhecimento construído. Assim, foram escolhidos como *locus* desta pesquisa, três organismos internacionais que atuam no Brasil, que têm a prerrogativa de avaliar as políticas educacionais, que realizaram nos últimos anos avaliações de políticas educacionais e que estão envolvidos diretamente com a educação: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial).

A escolha do PNUD se deveu ao fato deste ser um dos principais doadores internacionais e ter sido um dos que mais contribuiu para produção de referencial prático e teórico sobre Avaliação. No PNUD, é atribuída uma importância considerável à avaliação, gerida pelo Gabinete de Avaliação².

O Banco Mundial foi escolhido por possuir um dos principais organismos relacionados com avaliação a nível internacional – o Grupo de Avaliação Independente (IEG). A sua importância prende-se não só ao elevado número de avaliações que realiza todos os anos, mas também devido à documentação técnica que a Divisão de Avaliação/PFP produz e à sua participação nos fóruns de discussão internacionais relacionados com a temática da avaliação.

A UNESCO foi escolhida pela sua longa experiência de atuação no Brasil. A responsabilidade pela avaliação dos programas e projetos da UNESCO pertence ao Serviço de Supervisão Interna. Os instrumentos de orientação avaliativa disponibilizados em seu sítio na internet dizem respeito à documentação metodológica que é produzida por algumas agências e instituições de cooperação, além da própria UNESCO³.

Foram enfatizadas duas dimensões importantes nas avaliações realizadas por estas instituições, sobre a política de educação no Brasil: o caráter

² O site do Banco Mundial – <http://www.worldbank.org/oed/> – é bastante rico em informação sobre a sua atividade e sobre a temática da avaliação.

³ Na sua página principal <http://portal.unesco.org/en/html> encontramos os relatórios das avaliações realizadas e aos documentos metodológicos orientadores.

público/político e os aspectos técnico/metodológicos, tendo como categorias de análise a politização e a participação social.

A politização e a participação foram escolhidas como principal contraponto à ideia tecnicista de avaliar e estão fundamentadas no conceito de política e democracia de Norberto Bobbio, para quem, no reencontro da sociedade civil com o Estado, política seria “atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a *pólis*, isto é, o Estado” (2000, p. 160); e sendo realizadas por indivíduos envolve o poder de participação na tomada de decisão, no âmbito do que ele chama de democracia participativa. Nas palavras de Bobbio (2000, p. 163), “os fins da política são tantos quantas forem as metas a que um grupo organizado se propõe, segundo os tempos e as circunstâncias”. Assim, o processo de emancipação da sociedade no sentido de seu desenvolvimento passa pelo poder de decisão. A politização seria o processo de emancipação e autonomia da ação política pelos sujeitos, a qual é motivada por razões de ordem social.

A importância de buscar nos documentos oficiais dos organismos internacionais a orientação política para avaliar políticas e programas baseia-se na consideração de que o poder da força não é o único em nossa sociedade, mas como considera Bobbio, o poder político costuma ter uma justificativa ética e base legal; ao explicar que

"em todas as sociedades numerosas chegadas discretamente certo grau de cultura, até agora aconteceu, que a classe política não só justifica o seu poder apenas com a posse de fato, mas procura dar base legal e moral, fazendo com que emanam como uma consequência necessária das doutrinas e crenças geralmente reconhecidos e aceitos na sociedade, que dirige a classe política "(Bobbio, 2000, p.120).

Apesar de Bobbio não ser considerado marxista (tão pouco é considerado anti-marxista), neste trabalho, consideram-se os pontos do pensamento de Bobbio, que não vão de encontro com os fundamentos metodológicos de pesquisa, baseados nas ideias de Karl Marx. Esta pesquisa não tem inspiração exclusivamente materialista dialética, nem incondicionalmente funcionalista. Adota-se aqui uma visão sistêmica sobre o Estado, palco da atuação, e do conflito, de dois grandes agentes sociais: as instituições políticas, e a sociedade.

Nesse sentido, o referencial teórico metodológico que orientou esta pesquisa pautou-se na concepção dialética da história de Marx e Engels (1993), como apresentada na obra – A Ideologia Alemã – por considerar o entendimento da

realidade e seus fenômenos como uma necessidade humana. Ao conduzirem o processo civilizatório, os sujeitos desenvolvem sua produção material ao mesmo tempo em que desenvolvem a si mesmo, e o seu pensar. De acordo com esses autores, os indivíduos participativos, ativos, produzem suas representações do mundo e da realidade, a partir do seu processo real de vida, à medida que o processo de produção material humana vai se desenvolvendo (1993, p.37).

A análise da avaliação de políticas educacionais, portanto, deve considerar a base econômica como forte condicionante da área educacional, no processo de mediação política; da qual a participação ativa torna-se necessária à luta pelo direito de todos à educação de qualidade como forma de emancipação e formação cidadã.

Seguindo esses fundamentos e considerando que o estudo se dá sobre a análise de documentos oficiais publicados pelas instituições escolhidas, optou-se nesta pesquisa pela técnica da análise de conteúdo em Bardin (2009), configurada por um conjunto de procedimentos de análise das comunicações, que objetivam a descrição do conteúdo das mensagens e sua interpretação. Tais procedimentos envolvem a organização da análise; a codificação de resultados; as categorizações; as inferências; e, por fim, a informatização da análise das comunicações. Assim, as etapas básicas desse procedimento são, conforme Bardin: a) a pré-análise; b) a exploração do material; e c) o tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação (2009, p.121).

No começo da pesquisa, optou-se por não priorizar determinado tipo documental, reunindo tudo o que estivesse associado à produção da avaliação pelas referidas instituições. Nesta fase do estudo, foi realizada uma primeira organização do material, quando se tornou indispensável olhar para o conjunto de documentos de forma analítica, buscando averiguar como poderia proceder para torná-lo inteligível, de acordo com o objetivo de investigar as concepções e práticas avaliativas das políticas e programas em educação.

Todos os documentos conseguidos em visitas locais às sedes das representações em Brasília e São Paulo e via internet foram arquivados em pastas indicativas de seus resumos e sumários. As leituras e fichamentos tiveram papel central nessa fase. A organização de todo o material pelo levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes sobre avaliação resultou em um

quadro que sintetizou a classificação realizada sobre todo o material obtido, seguindo a cronologia das publicações.

Quadro 01 – classificação do material de pesquisa do Banco Mundial

Autor	Título	Caracterização do Material
Banco Mundial	<i>Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System</i>	Trata da implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação centrada nos resultados tem sido a preocupação do Banco Mundial. Por este motivo foi editado este guia, em 2004, que está dividido de acordo com os dez passos essenciais para a implementação desse sistema e que vão desde a avaliação <i>ex-ante</i> , prévia, ao planejamento, gestão e à forma de garantir a sua sustentabilidade.
	<i>Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches</i>	Neste documento, de 1997, é feita uma apresentação, clara e prática, das principais ferramentas, métodos e abordagens que podem ser utilizados no âmbito de uma avaliação de política ou programa financiado.
	<i>Evaluation Tools and Approaches</i>	O principal objetivo deste documento é a apresentação dos instrumentos e abordagens utilizadas pelo Banco Mundial no âmbito da avaliação. Além dessa apresentação, encontramos, igualmente, a definição dos seus objetivos estratégicos e da avaliação de impacto.
	<i>Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs. Indicative Principles and Standards</i>	Livro de 2007, preparado pelo IEG sob os auspícios da Divisão de Avaliação/PFP e da Rede de Avaliação do Desenvolvimento do CAD/OCDE e em resposta ao desafio lançado ao IEG de desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento de padrões e princípios consensuais para a avaliação de Programas de Parceria Regional e Global. Tem como objetivo melhorar a qualidade e independência da avaliação de programas deste tipo como forma de fortalecer a sua relevância e eficácia.
	<i>From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda An Evaluation of World Bank Support to Primary Education</i>	Neste documento de 2006 é feita uma avaliação do apoio do Banco Mundial a programas e projetos relacionados com a Educação Básica nos países em desenvolvimento.

Fonte: pesquisa de campo, 2011.

Quadro 02 – classificação do material de pesquisa do PNUD

Autor	Título	Caracterização do Material
PNUD	<i>Handbook on Monitoring and Evaluation for Results</i>	Este manual, de 2002, foi redigido com forma de apoiar a implementação de uma gestão centrada nos resultados no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os instrumentos e métodos apresentados têm como objetivo facilitar a implementação de uma avaliação centrada nos resultados que permita melhorar o desempenho e a eficácia dos programas.
	<i>Managing for results: Monitoring and Evaluation in UNDP</i>	Este documento, como o anterior, de 2001, pretende apoiar o processo de adaptação da avaliação à gestão centrada nos resultados. Identifica os principais desafios que se colocam a essa adaptação assim como os instrumentos mais úteis em cada uma das fases da avaliação.
	<i>Who are the Question-markers? A Participatory Evaluation Handbook</i>	Manual de avaliação participativa, de 1997, inserido no quadro do esforço realizado pelo <i>Evaluation Office</i> do PNUD para a redefinição e reorientação da função avaliação. Pretende facilitar a compreensão destas questões e a sua implementação, de forma a integrá-las na cultura de avaliação do PNUD.
	<i>Participatory Organizational Evaluation Tool</i>	Este documento, produzido em 1998, que tem como objetivo chamar a atenção para a gestão centrada nos resultados nos programas do PNUD/GEF. Embora venha com discurso participacionista apresenta como princípios, instrumentos e processos a avaliação centrada na lógica dos resultados.

Fonte: pesquisa de campo, 2011.

Quadro 03 – classificação do material de pesquisa da UNESCO

Autor	Título	Caracterização do Material
UNESCO	<i>Manual for Monitoring and Evaluating Education Partnerships</i>	A informação contida neste manual de 2009 está dividida em três partes: uma que trata das questões básicas da avaliação, outra que identifica as etapas da avaliação e a última que descreve os principais métodos de recolha de dados.
	<i>Guidelines for Developing Terms of Reference for Evaluations: As Results-based Approach</i>	Estas são as diretrizes que devem orientar a elaboração de avaliações da UNESCO. É um dos poucos documentos disponíveis <i>online</i> sobre a redação de avaliação.
	<i>Evaluation Handbook</i>	Documento de 2007, diz respeito à organização metodológica e instrumental para avaliação dos programas em parcerias.

Fonte: pesquisa de campo, 2011.

Para desenvolver a análise, além de contar com os arquivos organizados de toda a documentação e com as fichas de leitura, foi construído um quadro de termos-chave, sobre possíveis relações com a questão da pesquisa. O objetivo com tal procedimento foi mapear as concepções práticas educativas associadas às categorias iniciais da pesquisa e identificar novas categorias emergentes nos documentos selecionados. Conforme apontam Lüdke e André (1986, p. 43), as categorias devem explicitar os propósitos da pesquisa e, ao mesmo tempo, devem ser internamente homogêneas, externamente heterogêneas, coerentes e plausíveis.

Estruturados de modo semelhante aos quadros de autores, os de termos-chave tiveram o propósito de instrumentalizar a análise dos conceitos fundamentais apresentados nos documentos. Nessa etapa, foram identificados os núcleos conceituais que atendiam à caracterização das obras.

Em um estágio inicial, foram grifadas, nos textos, palavras e frases que sintetizavam um conceito, apontavam uma proposta, definiam uma concepção ou simplesmente expressavam uma ideia que parecia ter relevância no bojo do assunto em discussão. A ordem de leitura seguiu a organização do material, como figura no Quadro 1. No decorrer do processo de releitura, alguns elementos foram sendo destacados, representando uma classe conceitual. As fichas de leitura e anotações feitas nos próprios documentos foram sendo retomadas para orientar o

levantamento dos aspectos centrais envolvidos com o tema de cada conjunto de textos.

A seleção dos termos-chave foi definida em razão de três fatores: 1) as categorias de análise iniciais – participação e contextualização; 2) frequência de determinado segmento, em geral constituído por um conjunto de algumas palavras representando uma ideia sobre avaliação e 3) associado ao segundo, o terceiro fator considerou os contextos em que tais segmentos se apresentaram.

A análise do conteúdo documental envolveu o decifrar, em cada texto, o núcleo emergente que servisse ao propósito da pesquisa; um processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nas publicações, desvelando seu conteúdo manifesto e latente. Para tanto, foram consultados autores e análises críticas contemporâneas, abrangendo a temática da avaliação de políticas educacionais, com o intuito de melhor apreender o(s) significado(s) atribuído(s) a um termo, concepção ou ideia proposta.

Por fim, para estabelecer relações entre concepções e práticas avaliativas expressas nos documentos dos organismos internacionais e a construção de uma concepção avaliativa pública, foi preciso definir indicadores, ou seja, a que tipo de informações estaria associado determinado conjunto de categorias de análise. Ao término de exaustiva análise, foram definidos os seguintes indicadores: caracterização do processo avaliativo, bases teóricas e conceituais, e princípios subjacentes.

Nesta pesquisa, a orientação dada pelo problema de investigação foi fundamental. A problematização das fontes é essencial na pesquisa qualitativa de âmbito documental, porque as fontes escritas não falam por si. Segundo Lopes e Galvão (2001, p.79) “[...] o que determina o que são as fontes é exatamente o [...] problema problematizado.” As perguntas que o pesquisador formula ao documento são tão importantes quanto o próprio documento. São as perguntas feitas ao documento que lhe conferem o sentido.

É válido ressaltar que, dada a preocupação em garantir a contextualização sócio-histórica, mantiveram-se inalterados aspectos semânticos e nomenclaturas apresentadas nos documentos. No entanto, sempre que necessário, foram consultados autores como Coraggio (1996), Bobbio (2000), Afonso (2004); e análises críticas contemporâneas como também obras da época, abrangendo assuntos específicos, para melhor compreender a concepção ou ideia proposta.

3. O PAPEL DO ESTADO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

No século XIX, o surgimento da institucionalização da educação de massa associada à necessidade de preparar a população para a disciplina do trabalho industrial, dão origem a uma educação visando atender ao capital, e à organização do trabalho. Já nas primeiras décadas do século seguinte, a fábrica, sob a égide dos princípios fordista e taylorista,⁴ torna-se o modelo institucional a ser reproduzido em diversos segmentos. Assim, a escola estruturava-se para responder aos objetivos econômicos formando futuros trabalhadores submissos, consumidores e expectadores passivos (GIROUX, 1990, p. 20-57).

Para o entendimento do papel do Estado no processo de financiamento do modelo capitalista contemporâneo e sustentação da atual visão neoliberal, faz-se um breve resgate, do capítulo 15 de O Capital, de Karl Marx, que trata da origem do capitalismo industrial e sua relação com o Estado. No contexto desta obra, as grandes navegações e as novas descobertas dos séculos XV e XVI provocaram a urgente transformação do trabalho manufaturado, que já não atendia às necessidades do novo mercado mundial. Segundo Marx, teve início aqui, a prática da acumulação primitiva do capital:

[...] as descobertas de ouro e prata na América, o extermínio, a escravização das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam os albores da era da produção capitalista. Esses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva. Logo segue a guerra comercial entre as nações européias, tendo o mundo por palco (MARX, 1982, p.868).

Os países da Europa estruturaram seu processo de acumulação de capital através de vários sistemas, como: o das dívidas públicas, o colonialismo, o protecionismo e o regime tributário permanente. Todos esses sistemas utilizaram-se do poder do Estado como meio de atender à força organizada da sociedade, que

⁴ Modelos de administração científica e de produção em massa caracterizados pela ênfase nas tarefas padronizadas, objetivando o aumento da eficiência ao nível operacional, para saber mais ver: FORD, Henry. **Os princípios da modernidade**: minha vida e minha obra, hoje e amanhã, minha filosofia da indústria. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1926. TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 7. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1970.

objetivava substituir o modo feudal de produção para o modo capitalista, abreviando, assim, as etapas de transição (MARX, 1982, p.869).

Ainda segundo ressalta Marx a supremacia industrial trazia em si a supremacia comercial e o sistema colonial desempenhou um papel predominante nesse momento. Era o “Deus estrangeiro que subiu ao altar onde se encontravam os velhos ídolos da Europa e, um belo dia, com um empurrão, joga todos eles por terra. Proclamou a produção da mais-valia, último e único objetivo da humanidade” (MARX ,1982, p.872). O modelo colonial é a parte mais violenta do processo de acumulação de capital e teve no sistema público de crédito seu principal financiador.

O sistema, conforme Marx, estruturado na tríade: comercialização, industrialização e colonialismo é a base da sociedade moderna que financia esse modelo com um sistema público de crédito; defendendo assim o argumento de que “uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada” (MARX ,1982, p.876). O Estado assume o papel de fonte de financiamento indispensável e natural ao processo de acumulação do capital, e a dívida pública transforma-se em:

[...] uma varinha de condão, ela (dívida pública) dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fosse dinheiro (MARX, 1982, p. 873).

Assim, surgiu uma classe social enriquecida com a ajuda mediadora do Estado, que utilizava seus recursos para fazer prosperar o comércio, a indústria e as sociedades anônimas; ao mesmo tempo em que se desenvolveu a agiotagem, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, e a burguesia bancária. (IDEM, p. 874). A manutenção dessa estrutura forçava o Estado a buscar empréstimos para cobrir suas enormes despesas; assim como aumentar os impostos. Conforme Marx (1982 p. 874):

[...] o regime fiscal moderno encontra seu eixo nos impostos que recaem sobre os meios de subsistência mais necessários, encarecendo-os, portanto, e traz em si mesmo o germe da progressão automática. A tributação excessiva não é um incidente, é um princípio.

Embora essa análise de Marx sobre a dívida pública esteja enfocando o processo de acumulação primitiva, a lógica do Estado como financiador do capital, prevalece ainda na chamada nova ordem econômica, que atribui ao Estado a função principal de agenciador do mercado capitalista. No mundo do trabalho, sob a orientação capitalista, as relações são reguladas pela livre concorrência entre a demanda e a oferta, de modo que “o vendedor da força de trabalho, como o de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso” (MARX, 1982, p. 218). Assim o trabalhador vende ao capitalista sua capacidade de transformar matéria prima; em troca de uma remuneração. Nessa relação de troca, o salário aparece ao trabalhador como elemento de equivalência capaz de garantir o seu sustento e da sua família. Essa competência e capacidade de trabalho devem ser qualificadas; assim, o financiamento para capacitações e treinamentos advém tanto do governo quanto das empresas, que nesse sentido atribuem à educação o valor de uma mercadoria:

[...] a fim de modificar a natureza humana, de modo que alcance habilidade e destreza em determinada espécie, é mister educação ou treino que custa uma soma maior ou menor de valores em mercadorias. Esta soma varia de acordo com o nível de qualificação da força de trabalho. Os custos de aprendizagem, ínfimos para a força de trabalho comum, entram, portanto no total dos valores despendidos para a sua produção (MARX, 1982, p. 192).

Numa perspectiva mais contemporânea, ampliando a visão marxista do Estado composto por base econômica e superestrutura, o Estado é visto como uma função dentro de uma sociedade cujo funcionamento é sistêmico. Neste as instituições políticas tentam responder às demandas sociais que por sua vez reagem às intervenções, gerando novas demandas, negociadas em espaços de conflito, num processo de mudança contínua. É nesse contexto que uma das concepções contemporâneas entende o Estado como direito ou como democracia. Segundo Bobbio (1988, p. 18), os Estados podem tanto impedir o exercício do poder pela sociedade, quanto podem - dirigidos por leis - se configurar como um espaço de alternância no poder.

Para compreender a função da educação, nessa perspectiva de Estado e na sociedade capitalista é preciso entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, e a ideologia política na qual o setor educacional se projeta e se torna um produto fundamental desse complexo social.

3.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL E A ORDEM NEOLIBERAL

Na atualidade, o mundo capitalista da era Marx já não existe. Novas estruturas econômicas e políticas fizeram a passagem do capitalismo selvagem, do regime de acumulação fordista, para o capitalismo contemporâneo cujo modelo de acumulação flexível está fortemente assentado no consumo e novas formas de exploração do trabalho. O sistema econômico atual segue a orientação política liberal contextualizada; não propriamente resgatando os clássicos como Adam Smith⁵ ou David Ricardo⁶, mas valorizando os chamados neoclássicos como Friedrich Von Hayek⁷ e Milton Friedman⁸. A teoria liberal política e econômica primava pelos princípios da igualdade, do individualismo, da não-intervenção do Estado na economia, da propriedade privada e do contrato. Em sua visão mais moderna, estes princípios se mantêm ampliados por uma concepção calcada no mercado mundial, no fluxo do capital, na tecnologia avançada, no mundo sem fronteiras, sob a égide das multinacionais e das corporações internacionais. Confere ao indivíduo o poder absoluto de decisão no livre jogo do mercado, impondo-lhe a responsabilidade pelas suas condições no quadro socioeconômico (PERRY, 1996, p.16).

A base de toda essa determinação está no movimento chamado neoliberalismo, que tem origem na Europa e na América do Norte, na década de quarenta, tendo como precursor Friedrich Hayek. Trata-se de um movimento contra o Estado intervencionista e de bem estar social que, ao limitar os mecanismos de mercado é interpretado como ameaça à liberdade econômica e política. Nas duas últimas décadas seguintes esta teoria não encontrou campo fértil, pois o capitalismo

⁵ Adam Smith, economista escocês, é o pai da economia moderna, e considerado o mais importante teórico do liberalismo econômico. Autor de "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", a sua obra mais conhecida, e que continua sendo usada como referência para gerações de economistas, na qual procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de indivíduos que, movidos apenas pelo seu próprio interesse (*self-interest*), promoviam o crescimento.

⁶ David Ricardo é considerado um dos principais representantes da economia política clássica; autor de "Princípios da economia política e tributação". Os temas presentes em suas obras incluem a teoria do valor-trabalho, a teoria da distribuição (as relações entre o lucro e os salários), o comércio internacional, temas monetários.

⁷ Friedrich Hayek foi um economista da Escola Austríaca. Recebeu o prêmio Nobel de economia em 1974 por seu trabalho pioneiro na teoria da moeda e flutuações econômicas e pela análise penetrante da interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais.

⁸ Milton Friedman foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico; defensor do *laissez faire* e do mercado livre.

avançado vivia o auge do seu crescimento permitindo ao Estado aumentar os benefícios sociais em busca de um novo igualitarismo.

Nesse sentido, a abordagem neoliberal possui como princípio a democracia utilitarista, que redefine a condição do Estado a um papel de neutralidade. O Estado, como guardião dos interesses públicos, responde pela oferta de alguns bens essenciais relacionado à defesa do país, à aplicabilidade das leis e à educação básica da população.

Os teóricos neoliberais como Hayek e Friedman são reconhecidamente contrários ao Estado do Bem-Estar Social, consideram-no a principal causa da crise do capital, resultante no decréscimo das taxas de lucro, na recessão e no desemprego em vários países. Em defesa ao retorno da privatização da economia, argumentam que o Estado, com suas políticas de bem-estar social, acabou perturbando a ordem natural das leis de mercado (PERRY, 1996, p.10).

Esses defensores do “Estado Mínimo” veem as políticas públicas como o cerne da crise atual do capitalismo, pois estes afetam o equilíbrio econômico e social da nação. Atribuem aos programas sociais ou outras formas de proteção destinadas aos trabalhadores ou aos chamados excluídos do mercado, a causa da destruição da liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual depende a prosperidade de todos, provocando deste modo a redução da lucratividade, destruindo as bases de acumulação capitalista (PERRY, 1996, p.16).

A sociedade contemporânea tem presenciado transformações na reestruturação produtiva que tem acarretado prioridade a produção de mercadorias e a destruição do meio ambiente, entre outras formas de exclusão. São sintomas de uma crise provocada pela concorrência mundial desigual, que segundo a Organização Internacional do Trabalho - OIT desemprega mais de 1 bilhão de pessoas (CUNHA, 1991, p.58).

No que diz respeito ao mundo do trabalho vigora a lógica de mercado, com padrão produtivo flexível e desregulamentado, de orientação privatizante e antissocial. As consequências mais graves desse novo ordenamento mundial são a degradação da força de trabalho e a destruição ambiental.

Por mais que se avance em termos tecnológicos e de automação, o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar o trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, desempregar parcelas inteiras, mas não eliminá-lo. Esta crise capitalista é causada por uma série de fatores que se inter-relacionam de

maneira complexa e que só assim pode ser entendida. O processo de recuperação do ciclo de reprodução do capital afetou fortemente o mundo do trabalho. O toyotismo⁹ é uma forma de organização do trabalho que nasceu no Japão e suas características básicas são: produção vinculada à demanda, produção heterogênea, trabalho operário e equipe com multivariada de funções, princípio do *just in time*. Apenas 1/4 é produzido dentro da fábrica, o restante é transferido à terceiros (BIANCHETTI, 1999, p.31).

Ainda segundo Bianchetti (1999) a falácia da qualidade total cria os círculos de controle de qualidade - CCQ, que são grupos de trabalhadores incentivados a discutir o trabalho e o desempenho com vistas a melhorar a produtividade das empresas. É na verdade uma nova forma de apropriação do saber fazer intelectual do trabalho pelo capital. O envolvimento dos trabalhadores faz com que este deva pensar e fazer pelo e para o capital, o que aprofunda a sua subordinação do trabalho.

O novo dicionário neoliberal traz ainda as ideias e práticas de terceirização e subcontratos, aumento do trabalho feminino precarizado e desregulamentado e a exclusão dos muito jovens e velhos do mercado de trabalho. Portanto, a classe trabalhadora atual fragmentou-se e se complexificou ainda mais, do que a descrita por Marx. Criou-se então, em escala menor, o trabalhador multifuncional da era informacional e uma massa de trabalhadores terceirizados e desempregados estruturais. Para estes, mais do que nunca, a educação aparece como redentora responsável pela empregabilidade e melhoria da qualidade de vida.

De acordo com Saviani (2001, p. 33-75), a educação pode ser entendida sob diferentes vertentes. Sob a ótica filosófico-pedagógica educar é formar o ser humano em seus aspectos culturais, comportamentais, físico-motor e cognitivos; e suas tendências ao longo da história, a caracterizaria de três maneiras diferentes como tecnicista, ou construtivista, ou mesmo holística. Outra maneira seria considerar a educação a partir da função social desempenhada nas diferentes sociedades; incluindo a sociedade capitalista, onde a educação aparece como um instrumento político-ideológico e financeiro, na tentativa da superação da crise do capital.

⁹ O toytismo é marcado pela flexibilização na mecanização das indústrias, com foco no mercado e busca pela personalização dos produtos; estabelecendo um rígido controle de qualidade nos produtos. Ver: OHNO, T. O Sistema Toyota de Produção: além da produção em larga escala. Trad. Cristina Schumacher. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

Conforme percebemos, nas relações de produção do modo capitalista, a educação como obrigação do Estado, tem neste um articulador do financiamento educacional, levando em consideração as indicações e orientações do mercado. Neste sentido, os debates sobre a educação brasileira foram, historicamente, permeados pelos confrontos entre os defensores do ensino público e os apoiadores do ensino privado, cujas demarcações teórico-conceituais resultaram em uma precária delimitação entre as esferas públicas e privadas da sociedade.

Exemplo disso é que as políticas educacionais fomentadas pelo Estado nas últimas décadas do século XX e início do século XXI têm apresentado caráter privatizante, de modo que o financiamento da educação aparece como o centro da preocupação dos pensadores neoliberais, que passaram a considerá-la como um elemento importante na inserção de mercados e no desenvolvimento das econômicas atrasadas.

No contexto neoliberal, a educação resgata a Teoria do Capital Humano, de Milton Friedman, que teve origem na Escola de Chicago, nos anos 70 do século XX envolvendo a redefinição do aparelho estatal e a conseqüente descentralização da gestão da educação pública, como por exemplo, a municipalização da educação (SCHULTZ, 1971, p.88). O Estado entrou, portanto, nesse processo, para atender ao mercado e propiciar determinada qualificação de mão-de-obra por meio da educação básica. Nesse sentido, teve como única responsabilidade a manutenção de uma escola pública de qualidade, restrita à educação básica.

Os pressupostos da Teoria do Capital Humano, bastante criticados nos anos 1980, e resgatados nos anos 1990, ganharam destaque por condenarem a intervenção do Estado na economia e atribuírem às forças de mercado a capacidade de resolver os desequilíbrios econômicos. A educação assim é entendida como forma de abastecer o mercado de trabalho, funcionando como “capital humano” a ser financiado pelo Estado no suprimento das necessidades da economia. A educação teria a função de propiciar o crescimento econômico, o aumento da renda das famílias e, por conseguinte a qualidade de vida. Sendo assim:

[...] a perspectiva da TCH está voltada para o aspecto utilitarista da educação, onde se observa uma preocupação com a capacidade humana enquanto “capital”, o que acaba por reduzir o homem a um simples objeto do processo produtivo na economia de mercado. Aí está também presente a idéia da educação como solução para as desigualdades econômicas, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de ascensão social (RAMOS, 2003, p. 76).

Nesse sentido, o trabalho é situado como uma categoria singular, trabalho-mercadoria, ou seja, objeto do processo produtivo, enquanto a educação seria o treinamento, formação para o trabalho, instrumento que possibilitaria a mobilidade social e a conseqüente redução das desigualdades sociais e econômicas, visto que:

A disseminação da “teoria” do capital humano, como panacéia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos, foi rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo, mediante os organismos internacionais (BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI, USAID, UNICEF e regionais (CEPAL, CINTERFOR), que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital (FRIGOTTO, 2000, p. 41).

Prevalece, assim, a legitimação de viés econômico na política educacional, principalmente em relação àquelas políticas implantadas nos países ditos subdesenvolvidos. Este aspecto é evidenciado quando os organismos internacionais investem no financiamento educacional, mas priorizam os recursos em atividades ou habilidades capazes de trazer maior retorno econômico.

Para os teóricos neoliberais, os problemas dos sistemas educacionais estão correlacionados com a forma de regulação assumida pelo Estado na economia capitalista. Desse modo, a política educacional, ao ser concebida como política social, só “será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 1997, p.17).

Para Leher (1988) a imposição do capitalismo norte-sul decorre, portanto, da substituição da lógica do público pela lógica do privado no interior da esfera pública. Esse princípio vem da supremacia das exigências da acumulação de capital sobre as necessidades da classe trabalhadora. Além disso, a ampliação do capitalismo globalizado não acontece somente em termos econômicos, mas em termos sociais e culturais, em que a educação como política pública está em crescente processo de mercantilização, deixando de ser pública e se transformando em uma mercadoria.

Merece destaque o livro: A nova ordem educativa mundial, de Christian Laval (2009) onde se detalha a influência de organismos internacionais, como: o

Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial, a UNESCO e a Organização Mundial do Comércio – OMC - nos rumos das políticas nacionais de educação.

Segundo Laval (2009, p. 12-57), essa tendência utilitarista adquiriu no atual contexto de globalização¹⁰ uma conotação extremamente forte. Como prova disso, a promoção das ideias e conceitos de capital humano orienta, com finalidade econômica, a aquisição de conhecimento e da competência. Laval (2009 p. 12-57) chama, portanto, esse momento de "nova ordem educativa mundial", pois a escola neoliberal, sob a orientação dos organismos internacionais, se adapta ao capitalismo global de hoje, cujos princípios se identificam cada vez mais com o mercado. Sob essa perspectiva, a escola deveria ser organizada e administrada como uma empresa, porque a educação é confundida com um produto privado, uma mercadoria.

No bojo desse contexto é possível distinguir, no Brasil, dois enfoques quanto à implementação de políticas educacionais. Por um lado, as de orientação redistributiva ou assistencial, que dependem da transferência de recursos das esferas superiores para o nível local. Por outro, políticas descentralizadoras, cujo objetivo essencial é impulsionar e criar fontes endógenas de desenvolvimento educacional pela via da participação cidadã.

Estes dois enfoques têm raízes históricas de ordem política, econômica e social e na lógica capitalista de mercado associada à descentralização autoritária destacam-se como fatores condicionantes, mas não determinantes. São dois polos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, exercendo um efeito dialético sobre a organização das políticas públicas e do espaço sócio-educacional.

Antes de iniciar algumas reflexões sobre o condicionamento que cada um desses fatores exerce sobre os diferentes enfoques de políticas educacionais, é preciso esclarecer a concepção de política aqui defendida.

A política é um fenômeno social e histórico que expressa os interesses de diversos sujeitos sociais, através do exercício do poder, baseado nos valores

¹⁰ A globalização é aqui entendida como um fenômeno de integração mundial no que se refere aos aspectos político, social, econômico e cultural, potencializado pela telecomunicações e pela informática; de forma a internacionalizar o sistema capitalista de produção. Nesse sentido ver: SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** - do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

presentes na sociedade (BOBBIO, 2004, p.36-90). É possível diferenciar pelo menos três tipos de política: política governamental, política pública e política social.

A política governamental caracteriza-se pelo conjunto de programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, configurados pelos interesses dos gestores públicos, poucas vezes demandadas por pressões exercidas pela sociedade civil, e quase sempre associadas aos interesses de ordem econômica e política, definindo linhas de ações institucionais (PALMEIRA, 1996, p. 4- 18).

Políticas públicas são as construídas com efetiva participação política de amplos setores da sociedade; resultado do confronto, da interação e do consenso relativo, disputado no espaço político do Estado. Sendo assim, na configuração estrutural das políticas públicas estão em jogo, não só à vontade ou os interesses governamentais, mas, também, formas de regulação que cada sociedade desenvolve e coloca em prática a partir do seu estágio de desenvolvimento e conscientização política.

As políticas sociais caracterizam-se com um conjunto de medidas e programas que priorizam o atendimento às populações pobres, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais provocadas pelo mercado capitalista e sua política econômica. Visam, portanto, resolver as necessidades vitais enquanto direitos básicos de cidadania. Em sua vertente assistencialista, tem caráter mais paliativo que corretivo (PALMEIRA, 1996, p. 4-18).

Nesse sentido, a política educacional enquanto vertente da política social é um direito básico e vital de qualquer pessoa. Mais que isso, é aquela capaz de fomentar o saber pensar como instrumento necessário à participação dos cidadãos no confronto de interesses e de poder, para intervir e transformar a realidade. A educação é, em linhas gerais, um processo de reconstrução dinâmico e contínuo de saberes, experiências, que se traduzem como um ato de intervenção no mundo (FREIRE, 2003, p.20-49).

3.2 AS ORIENTAÇÕES DO MERCADO CAPITALISTA NEOLIBERAL PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FATORES EXÓGENOS DE CONDICIONAMENTO.

Dentre os fatores externos que têm condicionado as políticas educacionais, aquele que constitui o marco geral para a educação é a ampliação da

lógica do mercado nessa área. Essa lógica coloca a educação como um bem econômico que deve responder, da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda, conforme receituário do Banco Mundial. Essa mercantilização do direito à educação constitui-se um claro retrocesso embora se dê paradoxalmente, sob um discurso de ampla valorização da educação em uma sociedade tecnificada, competitiva e globalizada.

As políticas sociais de educação, dentro dessa concepção, não devem ser promovidas pelo Estado, já que isso significaria um desequilíbrio nas condições dos indivíduos, um aumento de gastos que levariam a um déficit no orçamento público; devendo, portanto respeitar a lógica econômica, promovendo a ideia de um Estado subsidiário.

A teoria neoliberal de que a desigualdade provocada pela livre concorrência é saudável para a prosperidade de todos só começou a ganhar terreno com o declínio do capitalismo avançado, na década de 70 com a crise do petróleo, que fez cair drasticamente os lucros das empresas e aumentar a inflação. De acordo com os teóricos neoliberais a principal causa dessa crise era a queda na acumulação de capital relacionada ao aumento excessivo dos gastos sociais pelo Estado, por exigência e pressão do movimento sindical e operário. Para superar a crise, os neoliberais propunham ao Estado a redução dos gastos sociais, forte disciplina orçamentária, busca de estabilidade monetária, redução de impostos e incentivos fiscais ao livre mercado (BOLLMANN, 2009, p. 22-53).

As ideias neoliberais começaram a ser postas em prática na década de 80 quando nos Estados Unidos e em diversos países do norte da Europa os partidos de direita chegam ao poder via eleição. O modelo do governo Thatcher na Inglaterra é considerado o mais sistemático de todos (BOLLMANN, 2009, p. 22-53). Seu pacote incluiu elevação das taxas de juros, eliminação do controle sobre fluxos financeiros, redução da emissão monetária, controle anti-sindical, redução com gastos sociais e privatização. Nesse mesmo período, os países do sul da Europa que elegeram governos de esquerda e que tentaram uma política de pleno emprego e de proteção social fracassaram, vendo-se forçados pelos mercados financeiros internacionais a aderir ao modelo neoliberal.

A hegemonia ideológica alcançada pelo neoliberalismo é demonstrada pela sua aplicação tanto por governos de direita quanto pelos de esquerda chamados social-democratas. O programa neoliberal obteve êxito no que se refere à

redução da inflação, aumento dos lucros das empresas e redução dos salários. Mas não conseguiu alcançar seu objetivo principal de recuperar as altas taxas de crescimento estáveis, vividas antes da crise de 1970 (BOLLMANN, 2009, p. 22-53). O motivo principal foi que aumentaram os lucros, mas não aumentaram os investimentos. Quem acumulou capital preferiu especular ao invés de produzir. O Estado, embora tenha reduzido os gastos sociais não o fez de forma muito efetiva o que nesse contexto resultou em aumento da dívida pública e nova recessão na década de 90.

Apesar de viver uma nova crise capitalista, o modelo neoliberal mantém-se firme, pois na área política, a derrota do comunismo e a vitória do ocidente na guerra fria, é um triunfo que os governos de direita -ainda no poder - saboreiam. Ainda hoje, experiências radicais de práticas neoliberais existem em países ex-comunistas do leste europeu (PERRY, 1996, p. 23-28).

Na América Latina, o Chile é considerado o país com a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo, tendo acrescentado em seu programa a abolição da democracia e instalação da ditadura militar. Estes elementos, contudo, não são valores da teoria neoliberal. Os países asiáticos são os que menos influência neoliberal sofreram até hoje e vêm demonstrando êxito nos últimos anos (PERRY, 1996, p. 23-28).

É fato que o neoliberalismo é um movimento ideológico mundial, com um corpo de doutrina coerente e autoconsciente, que se encontra inacabado, e que todos – sejam contra ou a favor- terminam por seguir. No caso brasileiro, o Estado nunca foi marcadamente de bem estar social, nem social-democrata. A partir da ditadura militar o processo de decadência do Estado brasileiro começou a se estender. O governo populista que se sucedeu não incorporou de fato o modelo neoliberal, tanto que na década de 80, ao contrário do que acontecia no mundo, foram criadas as três grandes centrais sindicais de trabalhadores no Brasil.

Os governos das décadas de 80 e 90 criaram a base para a implantação do neoliberalismo no país, com a hiperinflação vivida nesse período. O modelo brasileiro começa a ser executado com o Plano Real, e com ele a economia melhora aos poucos e o social piora. Além disso, o movimento social que se formava nos anos 80 se retrai derrotista na década seguinte. Uma das piores consequências do neoliberalismo à brasileira é a destruição da capacidade de luta e de organização da sociedade no jogo do poder democrático (PERRY, 1996, p. 23-74).

Desde o final dos anos 80, em face das crescentes evidências das consequências por vezes desastrosas das políticas implementadas e do alto índice de fracasso dos projetos apoiados pelo Banco Mundial (38% segundo auditoria contratada pelo próprio Banco), tem crescido as críticas e pressões para a implementação de reformas (PERRY, 1996, p. 23-74).

Essas reformas incluem a definição de novas políticas e procedimentos relativos ao meio ambiente, reassentamentos, participação das populações afetadas nos projetos, acesso à informação e à educação de qualidade. Conjugadas com a abertura de uma nova linha de financiamento voltada para programas de alívio à pobreza, essas mudanças são indicadores da tentativa do Banco de construir novas bases de legitimidade, atenuando as críticas aos programas de ajuste estrutural e protegendo-se das evidências da degradação ambiental e dos efeitos de suas políticas para o crescimento da pobreza.

Apesar do sentido positivo dessas reformas, seu escopo não é apenas limitado como também a distância entre a retórica e a prática dessas mudanças ainda é gritante. Na verdade, o Banco Mundial continua a resistir às transformações substantivas em sua estrutura e em suas políticas. Mantém sua estrutura antidemocrática e avessa à participação popular, as novas políticas e procedimentos são constantemente violados e continua a não assumir qualquer responsabilidade pelos projetos e programas fracassados (FONSECA, 1997, p. 61).

Mais grave ainda é a constatação de que, apesar da nova retórica do combate à pobreza, as reformas recentes não mudaram o eixo central das políticas macroeconômicas do Banco. Este não apenas tem reafirmado a correção das políticas de ajuste, como propõe o seu aprofundamento. Assim, suas políticas na área social continuam subordinadas à lógica do liberalismo econômico e se restringem ao financiamento de programas compensatórios, voltados para as camadas mais pobres da população, de forma a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste.

As crescentes exigências no tocante à produtividade e competitividade que devem atender as empresas, assim como os maiores níveis de exposição externa que enfrentam as economias, como resultado do processo de globalização são desafios dos quais a educação é a chave principal. Em face deste estado de coisas, é preciso negociar entre o setor privado, a administração pública e o restante

dos atores sociais regionais e locais, a criação de um “ambiente inovador”, sócio-aprendente, que assegure a qualificação da educação global.

Isto também significa que as políticas públicas e, dentre elas, as educacionais, não podem ser contempladas unicamente como políticas assistenciais ou redistributivas, cujo objetivo seja o de corrigir os desequilíbrios que gera o funcionamento das economias de mercado, sob a égide neoliberal.

O neoliberalismo tem se configurado como um projeto hegemônico e também uma doutrina coerente reforçada por processos históricos de transformação na relação homem-trabalho. A principal tarefa dos opositores da teoria neoliberal não é a crítica, mas a construção de uma alternativa a essa teoria. Para tanto, é preciso conhecer a fundo a sua legitimação, principalmente em regimes democráticos.

De acordo com Oliveira (1998, p. 107), um modelo posterior ao neoliberalismo poderá se configurar em um espaço entre o neoliberalismo e o socialismo. Uma situação político-econômica que enfrente de fato os desafios da justiça social, dos direitos humanos e da preservação ambiental. Será o espaço de governos sérios, afastada do populismo e que terão como desafio os seguintes conjuntos de tarefas:

1. Elaboração de novas teorias e análises que explicitem os novos mecanismos de acumulação, de mudança cultural e desigualdade social.
2. Criação de um modelo gerencial que combine ética social com eficiência administrativa. Que alie competência com justiça social.
3. Desenvolvimento de uma forma de comunicação popular com base na sensibilidade e criatividade política. Esse discurso deve se pautar nas tradições e interesses das classes populares; deve assumir uma orientação movimentista; pode difundir nos meios progressistas uma dimensão mais solidária na coletividade (sem perder a individualidade); deve considerar o posicionamento egoísta racional, onde os problemas mais graves da população pobre refletem-se também nos mais ricos; e por fim, se compor enquanto um discurso nacionalista, voltado para toda sociedade, toda nação.

As experiências neoliberais encontram-se em um processo de esgotamento. A atual crise econômica mundial iniciada em 2008, com a falência do tradicional banco de investimento americano Lehman Brothers, é um exemplo. A formação de uma crise financeira, em curso, na Europa, deu-se, fundamentalmente, por problemas fiscais. Alguns países, como a Itália e a Grécia, gastaram mais dinheiro do que conseguiram arrecadar por meio de impostos nos últimos anos. Para

se financiar, passaram a acumular dívidas. A desconfiança de que os governos da região teriam dificuldade para honrar suas dívidas fez com que os investidores passassem a temer possuir ações, bem como títulos públicos e privados europeus. De acordo com a Nota técnica 104 do DIEESE:

A crise financeira do final da década passada viu os governos dos principais países elaborarem um conjunto de políticas a fim de conter seus efeitos deletérios. [...] No primeiro momento, houve a tentativa de sustentar uma base ideológica e política para a retomada de uma intervenção mais ativa e coordenada dos Estados Nacionais, visando praticar uma nova regulação no sistema financeiro, em razão dos desajustes promovidos pelo capitalismo, particularmente depois das reformas liberalizantes e da desregulamentação instauradas desde os anos 1980. Em seguida, observou-se que grande parte da ação dos Estados Nacionais se concentrou na recuperação de empresas e instituições financeiras, que estavam em dificuldades, de modo de garantir a sobrevivência e a manutenção do capitalismo financeirizado (DIEESE, 2011, p.4).

Uma possível alternativa ao modelo neoliberal é o modelo capitalista dos países do sudeste asiático, menos influenciada pelo consenso de Washington¹¹. Nos países da América Latina ainda prevalece a herança da desagregação social e agressão à cidadania, apesar do processo de democratização vivido nos anos 80. Quem não tem os recursos mínimos para sobreviver, não pode exercer os direitos que, em princípio, a democracia concede a todos por igual (OLIVEIRA, 1998, p.76-123)

A educação, portanto, tem como desafio contribuir para a reconstrução do espaço público. O mercado não deve fixar os limites e as dimensões do espaço público, o único capaz de ser governado democraticamente. Para superar o neoliberalismo precisamos compreender sua força política, sua intransigência teórica e seu dinamismo estratégico. Precisamos, pois, de três lições básicas do próprio neoliberalismo: não ter medo de ser impopular por estar contra a corrente política do tempo atual; ser radical e absolutamente seguro no que acredita e não aceitar instituições imutáveis.

¹¹ Considerado por muitos um sinônimo de neoliberalismo, o consenso de Washington foi um conjunto de medidas criadas por economistas financeiros americanos, que passou a ser a receita do ajuste econômico dos países em crise no final da década de 1980. Ver BATISTA, Paulo, O Consenso de Washington, acessado em 28/04/2010, em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf

3.3 PATRIMONIALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO AUTORITÁRIA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: FATORES ENDÓGENOS DE CONDICIONAMENTO.

Em se tratando dos fatores internos que condicionam as políticas públicas para a educação no Brasil é importante destacar a sua relação direta com os fatores externos aqui analisados, em seus aspectos históricos e culturais.

No caso brasileiro, a história do poder administrativo está marcada por constantes oscilações entre o maior e o menor grau de centralização e descentralização, especialmente no campo educacional e quase sempre preso às mudanças dos interesses políticos e/ou econômicos. Longos períodos de regime ditatoriais e pouco tempo de experiência democrática deixaram como herança grande desigualdade social e centralização de renda e poder.

Além disso, o patrimonialismo ainda persiste, especialmente em governos municipais, entendido como uma forma de exercício de poder, na qual o governante usa o aparato administrativo para obter vantagens unicamente pessoais. Segundo Bendix:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas, com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos (BENDIX, 1986, p.270).

Vivemos um momento histórico em que o pêndulo da descentralização passa a prevalecer sobre o da centralização, predominante nas últimas décadas. Isto, porém, não significa que naquele período não tenha havido tentativas de descentralização. A diferença é que, na situação presente, busca-se uma

descentralização democrática e participativa, o que não ocorreu anteriormente, como por exemplo, as estratégias de municipalização da educação.

Um fator importante e muito próprio da característica brasileira na formulação de políticas públicas é a nossa diversidade cultural. Nenhuma política pública que se julgue verdadeiramente democrática pode se eximir da responsabilidade de criar, de fato, condições em que a diversidade do nosso povo seja respeitada, a exemplo dos afrodescendentes que tendo uma continuidade histórica de luta contra a imposição do regime colonial mantêm identidades próprias, consciência das mesmas e a vontade de preservá-las, a partir de suas características culturais, sociais, políticas e econômicas, próprias e diferenciadas.

Nesse sentido, a discussão a respeito da diversidade cultural precisa incluir e abranger uma discussão política, por que ela diz respeito às relações estabelecidas entre os grupos humanos e por isso mesmo não está fora das relações de poder. Ela diz respeito aos padrões e aos valores que regulam essas relações.

É fato que a globalização, as políticas neoliberais, o ressurgimento dos nacionalismos recolocam a questão da diversidade. Contudo, é importante ponderar que a luta pelo direito às diferenças sempre esteve presente na história da humanidade e sempre esteve relacionada com a luta dos grupos e movimentos que colocaram e continuam colocando em xeque um determinado tipo de poder, um determinado padrão de homem, de política, de religião, de arte, de cultura. Também sempre esteve próxima às diferentes respostas do poder em relação às demandas dos ditos diferentes. Respostas que, muitas vezes, resultaram em formas violentas e excludentes de tratar o outro: colonização, inquisição, cruzadas, escravidão, nazismo, etc.

O desafio que enfrentamos é implantar políticas públicas que valorizem o papel da sociedade civil como ator indispensável do processo de desenvolvimento humano, e criem novos mecanismos de apoio financeiro, flexibilizem algumas regras burocráticas (fundos de pequenos projetos) e tenham postura transparente em relação a documentos, informações e prestações de contas. Além disso, a sociedade precisa aceitar os riscos de participar efetivamente dos espaços conquistados.

As políticas públicas educacionais devem considerar a escola como um espaço sociocultural marcado por símbolos, rituais, crenças, culturas e valores

diversos, onde a originalidade de cada cultura reside na maneira particular como os grupos sociais resolvem os seus problemas ao mesmo tempo em que se aproximam de valores que são comuns a todos os homens e a todas as mulheres.

E ir além, colocando-se diante dos diversos espaços sociais em que o educativo acontece e nos convida a extrapolar os muros da escola e a ressignificar a prática educativa, a relação com o conhecimento, o currículo e a comunidade escolar.

As políticas públicas para a educação têm diante de si desafio da mudança de valores, de lógicas e de representações sobre o outro, principalmente, aqueles que fazem parte dos grupos historicamente excluídos da nossa sociedade.

3.4 EDUCAÇÃO: UM DIREITO A CONSTRUIR, NÃO UM TESOURO A DESCOBRIR.

A educação pode ser definida, de modo amplo, como o processo pelo qual o homem é formado. Para além do seu conceito universal, a educação trata da construção das características particulares de cada indivíduo e também da sociedade. Etimologicamente, a educação tem dois significados: *educare*, que significa mudar, levar o homem de um estado para outro, e *educere*, que significa extrair, fazer sobressair o melhor que a pessoa tem.

Isto revela duas vertentes para o ato educativo: em primeiro lugar, uma movimento, um processo e, por outro lado, um emergir, uma interioridade ou as formas de vida que determinam ou permitir dizer que uma pessoa é "educada". Educação significa, então, uma modificação do homem, um desenvolvimento das potencialidades do ser.

A educação formal ou escolar, por sua vez, é a mediação sistemática de idéias, e técnicas para a construção de conhecimentos pelos indivíduos. É um projeto sistemático com a intenção de formar. O sistema escolar é a maneira pela qual uma sociedade transmite e reconstrói a sua existência coletiva entre as novas gerações. A educação tem um caráter emancipatório, libertador.

Ensinar é uma atividade intencional, sociocomunicativa, de formação integral humana, que o professor realiza com seus alunos e estes entre si. Um dos seus principais objetivos é proporcionar processos significativos de aprendizagem, suscitadores do pensamento rigoroso; assimilação e criação cultural, bem como a

capacidade de tomar decisões, mediante a qual se propicia ao mesmo tempo a profissionalização docente e a realização integral dos alunos.

Segundo Freire (2003. 49-89), o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros. O professor que desrespeita a curiosidade do educando, o seu gosto estético, a sua inquietude, a sua linguagem, mais precisamente, a sua sintaxe e a sua prosódia; de estar respeitosamente presente à experiência formadora do educando, transgride os princípios fundamentalmente éticos de nossa existência.

A educação escolar permite aos indivíduos se tornarem autores de sua própria história de vida, ao passo que acessam os valores e costumes como herança das gerações passadas. E isso se relaciona diretamente com o segundo valor da educação - como um condutor de reais justiça sociais.

A escola pública, historicamente construída no Brasil, está inserida em um projeto de sociedade que a inviabiliza. A escola criada pelas elites dominantes do país não foi, nem está sendo plenamente pública, pois o seu público poucas vezes pôde participar efetivamente de sua construção. A própria escola pública, pela sua capacidade inventiva, rompe com modelos instituídos, modifica-os e, pela sua heterogeneidade, revela a complexidade de sua cultura e a face de seus sujeitos, de maneira transparente.

A escola tem sido uma instituição de controle social, na medida em que pode estar a serviço do modelo de sociedade assentada em profundas desigualdades, de acordo com o pensamento daqueles que vêem a escola como reprodutora da ordem socioeconômica e cuja função é ajustar os indivíduos ao modelo civilizatório dirigido pelos dominantes e prepará-los para desempenhar papéis sociais predefinidos. Mas é, paradoxalmente também, espaço de resistência, de luta. Segundo Freire:

A ideologia fatalista, imobilizante, que anima o discurso neoliberal anda solta no mundo. Com ares de pós-modernidade, insiste em convencer-nos de que nada podemos contra a realidade social que, de história e cultural, passa a ser ou a virar "quase natural". Frases como "a realidade é assim mesmo, que podemos fazer?" ou "o desemprego no mundo é uma fatalidade do fim do século" expressam bem o fatalismo desta ideologia e sua indiscutível vontade imobilizadora. Do ponto de vista de tal ideologia, só há uma saída para a prática educativa: adaptar o educando a esta realidade que não pode ser mudada. O de que se precisa, por isso mesmo, é o treino técnico indispensável à adaptação do educando, à sua sobrevivência. O livro com que volto aos leitores é um decisivo não a esta ideologia que nos nega e amesquinha como gente (FREIRE, 2003, p.10).

Outros pensadores concebem a escola como instituição a serviço da ideologia do Estado, aparelho ideológico, portanto, a sua função é a conformação dos comportamentos e a inibição daqueles indesejáveis. Para Althusser:

[...] é indispensável ter em conta não somente a distinção entre poder de Estado e aparelho de Estado, mas também outra realidade que se manifesta junto ao aparelho repressivo do Estado, mas que não se confunde com ele. Chamaremos esta realidade pelo seu conceito: os aparelhos ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1987, p.54).

As maneiras de inculcação podem ser dissimuladas ou explícitas com a finalidade de tornar os interesses particulares, ou de um grupo, como universais e inevitáveis dentro da mesma ordem. O núcleo central desta concepção se encontra na revelação de que, por trás da unidade da escola, aberta a todos, na verdade existe uma dupla rede de escolarização. Uma encarregada da reprodução da classe trabalhadora denominada primária-profissional; e outra denominada secundária-superior, encarregada de reproduzir os mandos de dirigentes da sociedade capitalista. Cabe, portanto, aos indivíduos, esforçarem-se para superar as dificuldades e lograr êxito na escola e no mundo do trabalho.

A escola é o lugar da razão crítica, é o lugar de se prover os meios cognitivos de compreender o mundo e transformá-lo; a pedagogia é uma forma de ação cultural de atribuição de significados. E a didática é a viabilização teórica e prática do processo ensino-aprendizagem.

Para Freire (2003, p. 09-19), a educação é ideológica, mas também deve ser dialogante e atenta, para que se possa estabelecer a autêntica comunicação da aprendizagem, entre gente, com alma, sentimentos e emoções, desejos e sonhos. A sua pedagogia é "fundada na ética, no respeito à dignidade e à própria autonomia do educando" (FREIRE, 2003, p.11). E é "vigilante contra todas as práticas de desumanização" (IDEM, 2003, p.12). É necessário que "o saber-fazer da autorreflexão crítica e o saber-ser da sabedoria exercitada ajudem a evitar a degradação humana e o discurso fatalista da globalização" (IDEM, 2003, p.12), tão bem defendido por ele.

A Pedagogia precisa reafirmar seu compromisso com a razão, com a busca da emancipação, da autonomia, da liberdade intelectual e política. O pensamento pós-moderno critica a possibilidade dessa busca de autonomia no

mundo contemporâneo. Há restrições à autonomia do sujeito face às relações de poder, à vigilância das ações individuais, à burocratização, à racionalidade instrumental, à subjugação da subjetividade. Todavia, uma Pedagogia para a emancipação precisa continuar apostando na possibilidade de desenvolvimento de uma razão crítica precisamente como condição para desvelar as restrições à autonomia no contexto do mundo moderno.

A razão educativa está associada à aprendizagem do pensar, isto é, a ajudar os alunos se constituírem como sujeitos pensantes, capazes de pensar e lidar com conceitos, para argumentar, resolver problemas, para se defrontarem com dilemas e problemas da vida prática. Assim é a formação humana, mediar intencionalmente diferentes formas de levar os outros a se constituírem como sujeitos, a se educarem, a serem justos, a serem críticos e atuantes.

O papel da educação básica na formação completa, não pode prescindir dos conteúdos numa pedagogia do pensar para compreender e transformar o mundo. A escola continua sendo um dos caminhos para a igualdade e a inclusão social, onde a individualização capitalista se combate com uma aprendizagem interativa e colaborativa. Com respeito à diversidade sem perder a universalidade; faço minhas as palavras de Gimeno Sacristan (2000, p.68): “uma escolaridade igual para sujeitos diferentes em uma escola comum”.

Se educar é formar para a vida social, essa deve ser a matéria principal da avaliação. Em outras palavras, a avaliação deveria dirigir seu foco central à questão dos sentidos da formação dos cidadãos e do desenvolvimento da sociedade democrática.

4. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Tomando-se como referência, porém, as questões e os debates presentes na literatura especializada, é possível construir um quadro de referência básico, a partir do qual seja possível explicitar algumas escolhas que orientam a análise aqui pretendida. Naturalmente, diante da complexidade e dinâmica do fenômeno social da avaliação de políticas públicas em educação, os conceitos aqui apresentados não são estáticos e tomados como verdades absolutas.

Como argumentado anteriormente, a política pública é entendida como um fenômeno social e histórico que expressa os interesses de diversos sujeitos sociais, através do exercício do poder, baseado nos valores presentes na sociedade. Elas são estratégias promovidas para desenvolver um determinado modelo econômico e social em suas diversas áreas, cujas características resultam da correlação de forças dentro da própria sociedade.

As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores envolvendo estratégias de agregação social (RUA, 2000). Tais políticas não se confundem com as políticas governamentais. A política governamental caracteriza-se pelo conjunto de programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, configurada na interpretação feita pelos gestores públicos dos interesses e necessidades da população. Quase nunca surge das demandas e pressões exercidas pela sociedade, e quase sempre está associada aos interesses de ordem econômica (PALMEIRA, 1996).

Nesse sentido, a atividade de avaliar não é uma ação isolada, mas uma das etapas do processo de planejamento das políticas - materializadas em programas e projetos - produtora de informações, que possibilitam novas escolhas; e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados. Assim, segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.35), “avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”.

Salienta-se, que o objetivo da avaliação é determinar o valor de alguma ação, projeto ou programa que neste caso tenha o foco nas ciências sociais. Desta forma, inicialmente, faz-se necessário definir alguns conceitos como programa e

projeto. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.35), definem programa como uma intervenção planejada e constante que pretende resultados específicos em resposta a um dado problema educacional, social ou comercial detectado previamente e que envolve equipe, cliente, organização, gestão e recursos na tentativa de atingir um objetivo. Ou seja, a ação planejada através de programas deve apresentar solução para um determinado problema. Todavia, a noção do que seja problema não é óbvia, apesar de povoar nosso cotidiano. Assim, faz-se necessário definir o que vem a ser problema. Segundo Garcia (2000), pode-se definir problema como uma desarmonia reconhecida como superável ou evitável e determinados atores sociais declaram-se dispostos a enfrentá-la.

Esta situação está relacionada à argumentação de Garcia (2000 p. 25) “Diferentemente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema [...]”. As pessoas têm valores e interesses diferentes e partem de ideias diferentes sobre a sociedade desejada; assim o que é um problema ou uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante para outra.

Um balanço da literatura especializada sobre a avaliação de políticas educacionais tem demonstrado que esta é marcadamente quantitativa e limitadora da crítica sobre a realidade e do controle social. Esvaziada da política, a avaliação tem se fechado na auto-reprodução do discurso competente; restrita a execução de manuais, esta avaliação não tem se prestado ao conhecimento institucional crítico e, portanto, a efetiva inovação das práticas. Por vezes, se desdobram em muitas pequenas organizações que criam suas próprias planilhas avaliativas sem estabelecer interface com os marcos teóricos e políticos de justiça em termos universais e particulares a sociedade brasileira (CHAUÍ, 1982, p. 15-34).

A Constituição Brasileira de 1988 contém um forte discurso participacionista e segundo ela, “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (art. 1.º parágrafo único). No entanto, as evidências para que essa frase deixe de ser apenas figura de retórica, são incipientes e fragmentadas. Enfrentar essa discussão no interior do setor educacional não é uma tarefa fácil, uma vez que o tema a ser tratado já causou, e ainda causa, muita polêmica nos debates da sociedade como um todo.

Por tudo isso é difícil pensar em uma avaliação de qualidade sem participação política efetiva. E, sem política que oriente projetos e anseios sociais, a

tendência é o conservadorismo e a auto-referência na simples camada técnica; o que mobiliza um tipo de participação da sociedade que é passiva, sem poder de exercer o controle social da administração pública. Situações diferenciadas de participação ativa se dão em conjunturas muito efêmeras e, grosso modo, as participações são para aceitação e para um “venham fazer comigo”.

4.1. A AVALIAÇÃO E O CONTEXTO

O termo "avaliação de políticas públicas" pode remeter à ideia de submeter uma ação governamental à uma análise particular e investigativa, com o propósito de verificar o alcance dos objetivos fixados. O resultado de tal análise deve servir como uma ferramenta para melhorar a ação e, se necessário, exigir responsabilidades, políticas ou legais. A este respeito, parece que a avaliação de políticas públicas é uma estratégia simples, sem muito aprofundamento. No entanto, veremos que não é assim. O conceito de avaliação tem se desenvolvido em diferentes contextos, com base em valores e paradigmas diversificados - que lhe estão subjacentes - dando origem a diversas maneiras de abordá-lo. Assim, a avaliação não está perfeitamente definida; depende em grande parte da intencionalidade que surge a partir dos valores que informam e os objetivos que pretende alcançar.

Antes de focar a própria definição de avaliação de políticas públicas, vamos contextualizá-la. Para começar, podemos dizer que qualquer avaliação de políticas públicas, implícita ou explicitamente se baseia na análise de políticas (FREY, 2000, 212-259). Com isso, estamos nos referindo à avaliação que é baseada em um conjunto de técnicas, conceitos e estratégias, que buscam melhorar o processo de implementação de uma política pública. Este processo envolve: identificação e definição do problema, formulação de soluções alternativas, adoção de uma alternativa e implementação da alternativa selecionada (TAMAYO SAEZ, 1997, p. 283). Ou seja, a avaliação deve investigar cada uma dessas etapas e chegar ao ponto de esclarecer suas propostas, objetivos, estratégias, conquistas e os atores envolvidos (FREY 2000, 212-259).

A este respeito, nota-se que a análise costuma incidir sobre a dimensão prospectiva das decisões públicas, enquanto que a avaliação faz referência na

dimensão retrospectiva de tais decisões (DAHL,1997, p. 40-59). No entanto, hoje, como veremos, fala-se em avaliação *ex-ante* para fazer uma avaliação prospectiva de políticas e / ou programas públicos. Isto não quer dizer que o conceito de avaliação anula ou contradiz a análise, mas sim lhe fornece maior amplitude, abrindo uma perspectiva de pesquisa.

O fato de a avaliação estar relacionada, de alguma forma, com a análise da política, não significa que ambas as atividades, avaliação e análise, têm sido desenvolvidas de forma conjunta; a avaliação teve uma evolução própria, original, que nos permite identificá-la como algo distinto.

Assim, quando se estuda a evolução da avaliação, vemos que ela se desenvolve em termos de ações específicas, tais como: fornecer dados de pesquisa para entender melhor os problemas públicos e de conduta social; formular políticas públicas inteligentes, verificação de aprendizagem, e outros fatores, tais como nível de inteligência e personalidade dos indivíduos, a fim de fazer uma classificação educacional e psicológica. Então, percebemos ao longo da história da avaliação que muitos especialistas vieram das áreas da educação e da psicologia (BUSTELO, 1999, p.73).

Assim, a evolução da avaliação sistemática de políticas mostra um esforço de valoração dos poderes públicos na tentativa de resolver problemas específicos na sociedade, tomando por base as experiências no campo educacional, para então ampliar, para investigação de problemas nas áreas de saúde, economia, gestão, etc. Evolução esta, observada mais de perto na realidade histórica dos Estados Unidos da América (EUA) estudada por Stufflebeam (2002, p. 102).

No Brasil, embora não se encontrem referências específicas sobre uma avaliação sistemática a respeito da política de colonização (1500 – 1800), no campo educacional, a pedagogia jesuítica já apresentava estratégias avaliativas características da época. Segundo Luckesi (1995, p.20-53), a prática de provas e exames na educação brasileira teve origem na escola moderna (séc. XVI e XVII), com a consolidação da sociedade burguesa. As escolas pedagógicas jesuíticas do séc. XVI ao século XVIII, a adotaram sob o princípio da autoridade, da classificação e da punição.

Segundo Guba & Lincoln (1997, p.11-68), a trajetória histórica dos processos de avaliação, passou de um primeiro estágio, centrado na medida das políticas, para a focalização das formas de atingir os resultados, evoluindo para um

juízo das intervenções e, finalmente, tendendo a constituir um processo de negociação entre os atores envolvidos na intervenção a ser avaliada.

Stufflebeam (2002, p.19) sugere que a origem da avaliação sistematizada como conhecemos hoje, teve origem no século XIX e a partir daí, estabeleceram-se as fases de desenvolvimento da avaliação, conforme quadro das seis eras abaixo:

Quadro 4 – As eras das avaliações

Eras	Período	Características
da Reforma	1800 - 1900	Nesta fase é de importância crucial a Revolução Industrial, pois com ela vêm grandes mudanças nas estruturas econômicas e sociais. Isto implicava uma mudança drástica na visão de mundo, na vida social, bem como das estruturas das instituições sociais. Foi uma época de mudanças nos serviços sociais, muitos dos quais foram destinados à reforma do ensino. Na Grã-Bretanha, foram feitas tentativas de reforma do sistema educativo, e no sistema de saúde. Neste contexto, a avaliação de tais instituições e suas funções era informal e foi feita através de Comissão nomeada pelo Governo. Nos EUA, a primeira tentativa de avaliar o desempenho consistiu em verificar escolas em Boston. Este foi um grande evento na história da avaliação, pois pela primeira vez, utilizaram-se os resultados de testes aplicados aos alunos como a principal fonte de informação para avaliar a eficácia de uma escola ou um programa educacional.
Da Eficiência e Teste	1900 - 1930	Neste período, a ideia de uma administração científica chegou ao poder em teoria da administração educacional. A ênfase deste movimento centrado na sistematização, normalização e, acima de tudo, sobre a eficiência.
Tyleriana	1930 - 1945	Este período Tyler exerce enorme influência sobre a educação e a avaliação da aprendizagem, chegando a ser conhecido como o "pai" da avaliação educacional. Tyler desenvolve um currículo amplo e inovador para a avaliação da época. Assim, afirma que o currículo é concebido e implementado para ajudar os alunos a atingir um determinado objetivo. Tyler cunhou o termo "avaliação educacional" na perspectiva de atingir os objetivos educacionais estabelecidos como parte de um programa de educação.
		Nesta fase do período pós guerra, a oferta educativa cresceu, novas instituições de educação

da Inocência	1946 - 1960	surgiram para expandir os serviços prestados dentro do sistema de educação: serviço psicológico, nutricional, programas de esportes e educação técnica empresas, etc. Especialmente nos EUA, com a saída da depressão, com o otimismo social e restrição fiscal havia um grande interesse das empresas pelo controle do ensino, para demonstrar a eficácia e eficiência de seus esforços. Isso contribuiu para criar testes padronizados de modo a facilitar a avaliação mais aprofundada.
da Expansão	1961 - 1980	Este período inicia-se a avaliação em larga escala. Há quatro fatores que caracterizam esta fase: A abordagem de Tyler para ajudar a definir um novo currículo e medir o grau de realização dos objetivos; testes padronizados foram criados para melhor refletir os objetivos e conteúdos dos novos planos de estudos; abordagem focada nas competências técnicas para o trabalho e profissionalização.
da Profissionalização	1980 - até hoje.	A partir daqui consolida-se o trabalho do especialista em avaliação, do avaliador externo, de entidades especializadas em avaliação. Surgem cursos e programas de formação para profissionais da avaliação em escolas especializadas.

Fonte: pesquisa bibliográfica 2012.

O quadro nos mostra uma evolução sucessiva da avaliação a partir de sua abordagem contextual caracterizada por um claro interesse em desvendar o conteúdo e o resultado das políticas educativas aplicadas em um determinado ambiente, como uma medida para determinar a eficácia destas. Mostra-nos também que no âmbito das avaliações de políticas públicas o foco recaia sobre as necessidades levantadas pelos administradores de saber sobre a implementação de políticas e / ou programas que estavam em execução. Dentro desta abordagem, a avaliação é vista como uma fonte de conhecimento da ação do Estado. No Brasil, a era da profissionalização chegou com quase uma década de atraso em relação aos demais países desenvolvidos.

Além disso, percebe-se no Quadro, que a avaliação é inserida, em um contexto de restrição fiscal se expande antes da profissionalização, que de alguma forma se origina no planejamento, de custos e orçamento enxuto, e, por outro, no contexto de descentralização da administração pública, incluindo a redistribuição de responsabilidades e recursos entre as várias esferas administrativas.

Este fato restringe a fonte da avaliação para, em princípio, medir certos aspectos da sociedade, para só então avaliar o impacto social de uma política, e, por fim verificar a extensão dos programas inovadores pelos poderes públicos. Temos assim uma clara lógica de racionalização de políticas, para determinar a sua adequação ou não, em termos de eficácia e / ou eficiência.

Além dessas considerações, dadas as várias classificações dos autores acima indicados, podemos verificar que os contextos das avaliações têm sido marcados pelas seguintes características:

- A ânsia de verificar a eficácia das políticas educacionais. O que está na raiz da avaliação é o interesse em medir os resultados da implementação deste tipo de política.
- Desejo de medir com precisão as políticas educacionais, através de instrumentos e ferramentas quantitativas e qualitativas.
- Avaliar políticas educativas isoladas das demais políticas sociais.
- Consideração da avaliação como uma atividade independente e cada vez mais utilizada como um mecanismo para a verificação da eficácia das políticas.
- A avaliação como tal, surge como resultado de análise de casos específicos, a partir dos quais foram criadas ou adotadas várias formas e abordagens desenvolvidas nas teorias hegemônicas da época.
- Profissionalização da avaliação. Para desfrutar de identidade própria tornou-se necessário ser hábil na avaliação como em qualquer outra área.

Pode-se observar que o contexto do desenvolvimento da avaliação é amplo e complexo, embora, como vimos, haja elementos que caracterizam abordagens específicas. A consideração do contexto nos ajuda a visualizar a área de desenvolvimento da avaliação e, assim, compreender melhor as subseqüentes elaborações de conceitos e / ou abordagens.

Nós não devemos perder de vista que, no início da avaliação e sua posterior evolução, há uma clara intenção de resolver problemas práticos e concretos, demandando mais e mais técnicas refinadas, com pouca ou nenhuma intenção politizadora, de envolvimento dos interessados nas políticas e de participação social.

A avaliação que a princípio chamo de pública - a que tem na esfera pública seu palco de atuação - prescinde de duas características: o caráter político e sua capacidade de dar resultados. Consiste em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que as mesmas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 13-40).

Assumir plenamente essa premissa implica em desenvolver um trabalho avaliativo em que não apenas se toma como objeto a capacidade das ações desenvolvidas pelo poder público atingirem seus objetivos, como se coloca em questão os próprios objetivos dessas ações e os seus mecanismos de implementação. O problema é que, para desenvolver essa avaliação pública, é necessário estabelecer critérios de avaliação, baseados em alguma concepção de bem-estar (em relação aos resultados) e de cidadania (em relação aos processos de formulação e implementação).

A avaliação pública se coloca, então, como a “análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.13-40). Razões relevantes, no sentido em que contribuam para um aumento ou uma melhor distribuição de bem-estar e cidadania.

As definições de avaliação são muitas, mas em quase toda a atribuição de valor é uma característica constante e é por meio dela que os indivíduos são reconhecidos como sujeitos portadores de um papel social. Quando o objeto da avaliação é a mensuração dos produtos, outros são os valores, como a crença em uma suposta neutralidade e independência dos produtos em relação aos processos que os produziram ou, a presunção de que o domínio de alguns saberes especializados possa substituir a complexidade das relações humanas. É nesse sentido que a orientação tecnicista produz a despolitização. Daí porque todas essas abordagens só podem ser compreendidas em seu contexto. Segundo Arruda e Tenório:

[...] é preciso considerar os modelos de sociedade que estamos tomando como referência para proceder à avaliação das políticas e programas educacionais. A avaliação de políticas e programas educativos envolve, na verdade, uma avaliação política da política, principalmente se considerarmos que não existe conhecimento neutro e que todo conhecimento é interessado (ARRUDA e TENÓRIO, 2010, p.3).

A avaliação que se restringe a medir quantidades e comparar programas não levando em conta sua diversidade, as condições específicas, sua história, seus valores, torna-se parcialmente útil para os administradores e para os responsáveis pela execução das políticas educacionais. Apresenta-se como técnica e despolitizada, mas despolitizante que é, desempenha um importante papel político de organizador da estrutura social, e de hierarquizador das relações, pretensamente neutro e justo. Sua função mobilizadora é praticamente nula.

Não se pode negar a necessidade de indicadores e parâmetros para a avaliação em sua face classificatória, comparativa e escalonadora. Mas esta é apenas uma face da avaliação que independente de ser ou não a face predominante, responde a algum tipo de interesse, pautado em determinados valores e construído politicamente.

Balizada prioritariamente por orientação ético-política, a avaliação desconstrói, descreve, reflete, critica e organiza-se para melhorar as políticas ao mesmo tempo transformando as relações entre indivíduos e grupos. O avaliador em seu processo de avaliação termina por avaliar a si próprio, pois se entende parte da política como um todo.

A avaliação pública é uma construção contínua que tem como sujeito a sociedade, inclusive instituições não governamentais, em que pese suas divisões e a pluralidade de visões e práticas. Deve ser uma construção coletiva de questionamentos, é um por em movimento um conjunto articulado de estudos, reflexões, vivências e juízos de valor que tenham alguma força de transformação qualitativa das políticas e de seu contexto, melhorando seus processos e relações sociais.

4.2 CONCEITOS DE AVALIAÇÃO

Utilizando-se dos termos mais comuns para definir avaliação, teríamos esta como um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando seu planejamento desde o diagnóstico até seus resultados, buscando orientar as tomadas de decisões. Sua função é garantir a regulação constante dos rumos a seguir em função dos objetivos e metas traçados (RUA, 2000; SILVA, 2011).

O conceito de avaliação de políticas aqui abordado refere-se ao processo de análise e retroalimentação que pode ser realizado durante e após a implementação de uma política. Sua função é garantir a regulação constante dos rumos a seguir em função dos objetivos e interesses públicos com a garantia da participação pública. A avaliação de políticas públicas é uma área de pesquisa dedicada a coletar, analisar e interpretar informações sobre a formulação, implantação e implementação das ações governamentais que visam alterar as condições de vida da população, em particular dos segmentos sociais mais destituídos. Nesse sentido, para que a avaliação se efetive é condição indispensável a geração e divulgação de dados confiáveis e a utilização de metodologia adequada.

A conceituação da avaliação, como veremos, passou por várias ênfases e enfoques. No entanto, apesar da diversidade deles, também identificamos elementos comuns que definem uma área específica, com ferramentas e orientações para as diversas fases das avaliações de políticas e / ou programas.

Assim, para Arretche (1998, p.15-82), a avaliação é uma investigação cuidadosa, retrospectiva, cuja ênfase pode estar em ações e processos em curso, ou recentemente concluídos ou mesmo que ocorreram em um passado distante, destinado a desempenhar um papel em situações futuras e ações práticas. Para a autora:

[...] a avaliação política pode ressaltar, quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis (ARRETCHÉ, 1998, p.30).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.45) observam que a avaliação não é vista como um processo excepcional, destinado apenas a estabelecer um julgamento, "a posteriori", mas é uma ferramenta comumente usada para proceder a melhorias no processo. Assim, a avaliação não deve medir apenas resultados da ação, devem permitir a compreensão das causas dos efeitos observáveis, suas consequências sociais.

Belloni (2001, p.64) afirma que avaliar é recolher sistematicamente informações sobre as atividades, características e resultados das políticas ou programas, a fim de julgá-los, melhorar a sua eficiência e / ou informar decisões

para casos futuros. Neste conceito, a avaliação de programas está focada no uso, porque estabelece que a avaliação é feita intencionalmente para usuários primários específicos, e para certos usos específicos. A verdadeira avaliação é a que se mostra útil para os destinatários. Assim, qualquer avaliação deverá primar pela eficiência. Em resumo:

[...] a eficiência, traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como a não sobreposição de duplicação de esforços, são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas de ações governamentais como um todo (BELLONI, 2001, p.64).

Weiss (1998, p.3) prevê que a palavra "avaliação" é um conceito amplo e serve para julgamentos de vários tipos. No entanto, o uso comumente dado à palavra, envolve o julgar um mérito ou valor. Isto é, o seu objetivo final é determinar o valor de algo que está sendo analisado. Neste sentido, Weiss (1998, p. 4-5) define avaliação como a investigação sistemática das atividades e/ou resultados de um programa ou política, usando um conjunto de parâmetros para contribuir para sua melhoria. Nesta definição, conter os seguintes elementos:

1. Pesquisa sistemática, o processo de avaliação é semelhante a um sistema, que deixa clara a sua investigação. Nesse sentido, é quantitativa ou qualitativa, e será realizada com rigor e formalidade de acordo com os parâmetros comumente aceitos.
2. A pesquisa concentra-se principalmente sobre as atividades e resultados o programa e / ou política. No entanto, algumas avaliações têm como foco de estudo o processo, ou seja, estudar o próprio desenvolvimento do programa e / ou Política.
3. Os parâmetros de comparação, uma vez coletadas as informações sobre atividades, resultados e / ou processo, investigam o valor das expectativas coletadas na política.
4. A avaliação é vista como uma forma de aumentar a racionalidade do projeto político.

Nestas abordagens vislumbra-se uma visão racionalista da avaliação. Termos como sistema, parâmetros e comparação, colocam o avaliador como um

agente racional da execução dos programas e / ou políticas. Aparentemente, não é levada em conta aspectos tais como vida social, questões culturais, políticas e contextuais que influenciam o desenvolvimento das políticas e, portanto, no processo de avaliação. Ou seja, a avaliação pode ser muito bem preparada, com parâmetros para comparação e indicadores perfeitamente desenhados, mas, se for aplicada independentemente das questões culturais, políticas ou, contextual, pode ser inócua.

No entanto, Weiss (1998, p.15-17), em seguida, adverte para dificuldades políticas e organizacionais apresentadas pela avaliação para produzir resultados que são realmente utilizados; nesse sentido, ela é baseada na identificação de um problema que envolve a aplicação dos resultados e investigação social na formulação de políticas. Portanto, qualquer avaliação tem lugar em um determinado contexto político. Com esta abordagem, Weiss (1998, p.15-17) adverte que o contexto político pode influenciar de três maneiras diferentes os programas sociais:

1. Os programas são o resultado de decisões políticas, estão sujeitos às pressões a favor e contra, que surgem do processo político.
2. Os resultados da avaliação entram na arena política concorrendo pela atenção dos tomadores de decisão com outros fatores que têm seu peso no processo político.
3. A avaliação em si é um ato político, enquanto implicitamente adota posições políticas específicas sobre a legitimidade dos objetivos ou estratégia do programa.

A este respeito, pode-se verificar que a avaliação de programas não deve estar fora do seu contexto original. Isto é, os programas são elaborados sob uma inspiração e um propósito condutor, ao longo de sua implementação. Estas características devem ser levadas em conta pelos avaliadores, pois servem como fonte de interpretação e esclarecimento de vários aspectos da política.

Considerando o aspecto político, Chelimsky (1997, 2-6) mostra três elementos que o avaliador do século XXI deve considerar na definição de avaliação. Primeiro, o avaliador deve levar em conta que hoje a avaliação se realiza em um contexto em que certas forças políticas estão transformando a sociedade. Uma dessas forças é a implementação de novas tecnologias nas diferentes áreas do trabalho humano: nas fábricas, no campo, e assim por diante. Segundo, os governos

estão buscando constantemente elevar o nível de vida dos seus cidadãos, valorizando, por exemplo: a proteção ambiental, a sustentabilidade, a cooperação regional ou continental. Outro ponto importante é o aumento constante de desequilíbrio populacional entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento

E em terceiro lugar, sob o ponto de vista social e político, até metade do século XX, veio a necessidade de controlar os gastos públicos no que se refere à política fiscal dos Estados. Nesse sentido, foi necessário avaliar para justificar as despesas com subsídios parlamentares, impostos, empréstimos, entre outros.

Em suma, Chelimsky (1997, 2-6) nos leva a observar que há uma mudança contextual a ser levada em conta na hora da avaliação. Suas conseqüências podem trazer influência no desenvolvimento de programas e / ou políticas. Neste contexto de mudança, a avaliação é vista como um instrumento de controle, melhoria da gestão e também como um ferramenta para adquirir conhecimento de uma realidade, tanto em termos materiais e humanos: um melhor conhecimento de problemas específicos, mais rigor nos resultados da pesquisa, e um desejo de aumentar capacidade institucional.

A abordagem de Chelimsky (1997, 2-6) complementa as de Weiss, Arretche, Belloni e Worthen porque trata de aspectos que muitas vezes são omitidos, por uma questão de racionalidade restrita a contextos, intenções específicas, e assim por diante. Estas abordagens não são mutuamente exclusivas, mas complementares, isto é, tanto racionalidade e contextualização devem ser conceitos presentes na mente do avaliador.

Neste ponto, dada as diferentes definições de avaliação e a fim de levantar uma definição que englobe os vários aspectos que a compõem, poderíamos dizer que a avaliação corresponde a uma investigação sistemática, específica, retrospectiva e prospectiva, de uma ação e / ou intervenção na realidade; articulada por alguns agentes, a fim de atingir objetivos e funções, para o qual é estabelecido certas regras articuladas que, quando implementadas, produzem efeitos ou resultados a serem transmitidos para sua aplicação ou utilização efetivas.

A avaliação envolve estudar um assunto específico, por exemplo, ações e/ou intervenções que são definidas em políticas ou programas públicos. Mas a avaliação não é uma investigação qualquer. Ela é uma espécie de pesquisa demarcada por certos elementos que a distinguem de outros tipos de pesquisas, tais como: finalidade, objetivos, metodologias, publicidade e participação.

A implementação de uma avaliação requer, necessariamente, pessoas ou grupos que exerçam, ou pelo menos criem condições necessárias para sua realização. A avaliação inclui agentes, que tenham interesse sobre ela, em que a participação, direta ou indireta, seja determinada pelo bem estar comum. A avaliação exige um procedimento específico, uma estrutura processual que se articula com o objetivo da operacionalidade.

4.3 AVALIAÇÃO E SUAS ESPECIFICIDADES

A avaliação é uma investigação e, como tal, utiliza métodos e técnicas em termos quantitativos e qualitativos, que também são utilizados por outras áreas de pesquisa, complementado seu trabalho, com finalidade específica. Neste sentido, com base na finalidade para a qual é feita, Weiss (1998, 15-17) diferencia a avaliação de outros estudos:

- A avaliação tem um sentido utilitário. Enquanto outras pesquisas enfatizam a produção de conhecimento, a avaliação começa com uma clara intenção de usar os conhecimentos. Isto é, em sua forma mais simples, a avaliação é orientada para os interessados, para que estes tomem decisões e busquem na avaliação, informações suficientes e relevantes para eles.
- As perguntas que a avaliação tende a responder derivam dos agentes envolvidos na política. Ao contrário, em outras pesquisas são os pesquisadores que formulam as suas próprias hipóteses.
- A avaliação deve comparar o "o quê" com "o que deve ser", mas em outros tipos de pesquisa são os pesquisadores que tentam buscar esta objetividade. Assim, eles estão preocupados com o fenômeno que mostra se o programa está funcionando ou se está atingindo os seus fins.
- A avaliação identifica pontos relevantes em um conjunto de ações, onde o mais importante costuma ser o desenvolvimento do programa e / ou política.
- Qualquer tipo de investigação deve ser publicada, de maneira que a sua difusão entre os pesquisadores da mesma área e entre todos os envolvidos seja estratégia considerada essencial. Diferente da avaliação, a maioria dos estudos não é publicada porque se acredita que as

informações relevantes produzidas servirão apenas aos avaliadores envolvidos no programa e / ou política.

Nesse sentido, a avaliação apresenta diferenças de motivação e propósito, com relação a outras pesquisas. Isto é, o que mobiliza o avaliador e o pesquisador são aspectos diferentes, relacionados aos objetivos perseguidos por cada um. Enquanto o pesquisador procura o conhecimento para expandir a sua formação, o avaliador procura informações para determinar o valor ou o mérito de um programa e / ou política, o que não significa que a investigação não seja importante, mas esta se torna limitada a uma ação específica. Outras pesquisas não são tão concretas como a avaliação; cujo objeto de seu estudo é mais extenso e abrangente.

Quanto à finalidade, a avaliação é marcada por um toque eminentemente prático, ou seja, tende a ser usada como um modelo para estudar como uma política tem sido desenvolvida, de acordo com expectativas estabelecidas em seus objetivos. Outras pesquisas não necessariamente têm a mesma finalidade que a avaliação; basicamente, são utilizadas para ampliar o conhecimento sobre algo, sem ser usada como modelo para o caso comparativa com outros estudos doutrinários.

Uma análise mais sistemática e complementar à de Weiss (1998, 15-17), é oferecida por Bustelo (1999, p. 22 - 25) que também estabelece uma distinção entre avaliação e outros estudos. Aqui, a autora faz uma distinção entre avaliação e pesquisa, avaliação e observatórios de questões públicas, monitoramento e avaliação ou acompanhamento.

A avaliação e pesquisa diferem em sua natureza, finalidade, objeto, destinatários e agentes. Quanto à sua natureza, avaliação e pesquisa são indagações sistemáticas, mas na primeira é sempre aplicada, enquanto que na segunda não. A pesquisa pode ser ampliada para resolver problemas específicos, mas necessariamente, não é sempre assim. A avaliação tem como objetivo fornecer soluções para alguns problemas práticos. Assim, a pesquisa busca construir conhecimento, enquanto que a avaliação visa à aplicação de conhecimentos para melhorar as políticas e o desempenho das responsabilidades sobre elas.

Quanto ao objeto, a pesquisa aborda certos problemas sociais, enquanto a avaliação tem como objetivo investigar como as autoridades públicas lidam com tais problemas e se são eficazes ou não na consecução dos programas. Sobre os

destinatários, para a pesquisa eles costumam ser os membros da comunidade científica, enquanto na avaliação, é um grupo social com necessidades específicas e concretas. Finalmente, sobre os agentes, tanto na pesquisa quanto na avaliação, eles precisam de formação e habilidades específicas e diferenciadas.

Avaliação e observatórios públicos possuem atividades diferenciadas e realizadas em suas respectivas áreas de atuação. Os observatórios são unidades ou estruturas dedicadas ao monitoramento abrangente e regular de um problema específico ou um conjunto de problemas, em alguns casos, coletam e analisam informações sobre as respostas dos cidadãos para os problemas. A avaliação, como vimos, tem funções maiores, mais políticas e politizadoras; envolve responsabilidade para com ações futuras, e aqui talvez coincida com a prática dos observatórios.

A avaliação e monitoramento podem ser entendidos como sinônimos, mas há algumas diferenças entre eles. O monitoramento é uma atividade usada para entrar no processo e verificar se o programa está atingindo os objetivos específicos, de execução, considerando o calendário e os recursos já estabelecidos; significa gerar *feedback* sobre o processo de implementação e possíveis problemas surgidos durante o desenvolvimento. A avaliação, no entanto, não só aparece no processo, mas globalmente sobre momentos iniciais e posteriores ao desenvolvimento, incidindo sobre as causas dos resultados, significando uma reflexão mais abrangente e profunda.

As distinções levantadas por Costa e Castanhar (1993, p.39-44) são fundamentais para entendermos de maneira mais concreta e específica a avaliação, uma vez que, as atividades que a distinguem são aquelas com os quais na maioria das vezes nos fazem confundir avaliação e outras formas de investigação.

A este respeito, os autores entendem que existem alguns elementos-chave para a prática de avaliação e que devem ser concebidos e desenvolvidos como parte do conceito de metodologia de avaliação, entre eles: o contexto; a centralidade dos critérios; uma metodologia que, além de buscar os dados e analisar as informações, proponha solução; e comunicar o processo e o resultado da avaliação.

Em relação ao primeiro elemento, o contexto implica na necessidade de que cada avaliação se adapte à situação específica da política e / ou programa; entra como pré-requisito para análises relevantes e úteis. Deve ser o elemento de partida, sobre o qual a avaliação deve responder. Ou seja, o contexto deve ser o

quadro usual de desenvolvimento da avaliação; é pois um passo necessário em qualquer projeto avaliativo. Tendo em conta o contexto é possível três ações: determinar os objetivos e propósitos da avaliação; identificar os envolvidos no processo avaliação: o público e agentes críticos, estabelecer o tipo de avaliação a ser realizada e adotar a abordagem de avaliação mais adequada (COSTA e CASTANHAR, 1993, p.39-44).

O segundo elemento, a centralidade dos critérios de avaliação, é a capacidade de determinar o que está sendo avaliado; uma vez esclarecido o porquê e o para quê avaliá-lo. Os critérios de avaliação são uma parte fundamental no processo avaliativo, que irá determinar e orientar o estudo, a coleta e análise de informações. Ao determinar os critérios de avaliação determinamos também os critérios de valor, a perspectiva de sua utilização e mudanças na realidade.

O terceiro elemento, uma metodologia que orienta a coleta e análise de informações envolve o criar uma forma de propor recomendações; é fazer julgamentos sobre a mesma avaliação, à luz dos critérios estabelecidos anteriormente. Esse processo deve terminar uma série de orientações à ação de melhoria, responsabilidade e uma melhor compreensão das políticas avaliadas. Avaliações são feitas com a clara intenção de serem utilizadas, tanto para tomar decisões e modificar aspectos específicos do programa quanto para contribuir com a aprendizagem organizacional dos envolvidos e seus desempenhos públicos. Portanto, no conceito de metodologia de avaliação deve ser incluído não só a forma como coletar e analisar dados, mas também as formas de julgar, difundir resultados e propor recomendações (COSTA e CASTANHAR, 1993, p.39-44).

E, finalmente, o quarto elemento - processo de comunicação – em que os resultados da avaliação devam ser relatados como uma condição necessária para uma maior utilização e uso. Dando transparência e confiabilidade teórica e prática. Nesse sentido, o sucesso da avaliação não deve apenas ser medido pelo grau de contribuição para aumentar ou melhorar os conhecimentos, mas acima de tudo, pelo grau de atendimento às necessidades específicas dos interessados e alvo da política.

Estes quatro elementos vão moldar o que Cohen e Franco (1973, p.27-30) chamam de especificidades do ato avaliativo, distinguindo-a de outros tipos de pesquisa. A metodologia é importante se quisermos fazer uma avaliação

verdadeiramente operacional e funcional, características que qualificam a intenção politizadora da avaliação.

Aqui se deve notar que o conceito de metodologia na avaliação de políticas não está limitado a métodos ou procedimentos como normalmente acontece, mas é algo mais amplo, que integra esses quatro elementos-chave: contexto, critérios, técnicas e transmissão de resultado; com a influência política e social vivida no momento, os conflitos de interesses dos grupos envolvidos, a dinâmica e a mudança dos ambientes, assim como valores éticos e morais.

4.4 COMO AVALIAR AVALIAÇÕES: A ESCOLA AMERICANA

Para Worthen; Sanders; Fitzpatrick (2004, p.593 - 612), toda avaliação é tendenciosa, afetada pelos interesses e até pela história pessoal dos envolvidos. Para aumentar o grau de confiabilidade e credibilidade de uma avaliação, é que se recomenda a avaliação da avaliação. O objetivo da meta-avaliação é melhorar a própria avaliação. Ela não se refere apenas aos estudos específicos, mas todas as funções e práticas da avaliação. Os autores restringem seus estudos a avaliação de planos e relatórios individuais, para os quais a meta-avaliação pode ajudar na realização do seu potencial.

A história da meta-avaliação como teorização mais consistente é observada no período da profissionalização da avaliação, que iniciou em 1973 e perdura até hoje. Considera-se como profissionalização por não ser mais considerada tão somente uma prática importante, mas a própria avaliação torna-se um objeto de estudo, ao surgir a avaliação da avaliação.

A meta-avaliação pode ser conceituada operacionalmente como um processo de descrição e julgamento de um estudo ou qualquer procedimento de avaliação, fundamentada em padrões e critérios propostos e validados pelas associações profissionais e outros organismos auditores. Ela consiste, portanto, na verificação da coerência teórica e prática da pesquisa com os padrões internacionais e/ou governamentais do controle de qualidade das avaliações de políticas públicas.

Como qualquer avaliação de uma intervenção, a meta-avaliação também deve ser introduzida preferencialmente com a pesquisa avaliativa ainda em curso, de modo a poder contribuir para o aperfeiçoamento do próprio estudo (meta-

avaliação formativa) e não apenas como meta-avaliação somativa. Ao final da investigação do objeto de análise, poderá agregar maior credibilidade, mas não maior validade e utilidade aos resultados apresentados. Assim, tanto os avaliadores quanto os clientes se beneficiam desta dupla apreciação, favorecendo ainda o controle de vieses.

Segundo Worthen; Sanders; Fitzpatrick (2004, p.593 - 612) se os padrões originais de avaliação alcançaram um elevado consenso no conjunto das Américas para os diferentes setores de políticas sociais, inclusive no campo da educação e das intervenções comunitárias, eles não devem ser considerados uma receita no seu enunciado ou aplicação e ser alvo de negociações e escolhas ao serem adaptados pelo “meta-avaliador”. Em uma perspectiva internacional, a noção da necessidade de “padrões abertos” está sendo desenvolvida não só por causa das dificuldades inerentes à transferência de parâmetros entre diferentes culturas e contextos, mas também das políticas e programas avaliados. Nesse sentido, julgamos que o desenvolvimento de padrões relacionados ao adequado tratamento da “especificidade das intervenções” nas pesquisas avaliativas; como proposto no estudo exploratório de meta-avaliação das intervenções comunitárias de promoção da saúde nas Américas.

As diretrizes do *Join Committee*¹² para avaliação de programas têm uma visão utilitarista da avaliação. Quatro grandes princípios norteiam suas orientações: 1) utilidade – atende às necessidades de informação dos usuários; 2) exeqüibilidade ou factibilidade – realista e moderada nos custos, de modo a justificar a sua realização; 3) propriedade – conduzida eticamente, com respeito ao bem-estar dos envolvidos; 4) precisão– divulga e transmite informações sobre o valor ou mérito dos programas avaliados com a devida validade. Além disso, é recomendado: princípios-diretrizes para os avaliadores: 1) investigação sistemática e rigorosa; 2) a competência e, entre outras, a competência cultural; 3) a integridade / honestidade; 4) o respeito às pessoas; e 5) a responsabilidade em relação ao interesse público e coletivo, além do interesse das partes em questão (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.593 - 612).

¹² Associações internacionais como o Comitê Misto sobre Diretrizes para a Avaliação Educacional (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation) e o Evaluation Research Society [ERS] oferecem uma padronização de procedimentos para a realização de meta-avaliações que são conceitos e técnicas utilizadas pelos avaliadores, especialmente nos EUA.

Os Padrões de Utilidade têm o objetivo de assegurar que uma avaliação estará a serviço das necessidades de informação dos usuários intencionais. São eles:

1. Identificação dos interessados: Pessoas envolvidas ou afetadas pela avaliação devem ser identificadas, de forma que suas necessidades possam ser atendidas.
2. Credibilidade do avaliador: As pessoas que conduzem a avaliação devem ser confiáveis e competentes, a fim de que os resultados da avaliação obtenham grau elevado de credibilidade e aceitação.
3. Escopo e seleção de informações: Informações coletadas devem ser selecionadas de forma ampla para que possam abordar perguntas pertinentes sobre o programa e trazer respostas a necessidades e interesses dos clientes e de outros interessados pela avaliação.
4. Identificação de valores: As perspectivas, procedimentos e justificativas usadas para interpretar os resultados da avaliação devem ser cuidadosamente descritos, de forma que as bases para julgamentos de valores fiquem bem claras.
5. Clareza dos relatórios: Relatórios de avaliação devem descrever claramente o programa avaliado, incluindo seu contexto e os propósitos, procedimentos e conclusões da avaliação, de forma a prover informações essenciais que sejam facilmente entendidas.
6. Entrega a tempo e disseminação de relatórios: Achados significativos e relatórios de avaliação devem ser disseminados junto aos usuários intencionais da avaliação, para serem utilizados no momento adequado.
7. Impacto da avaliação: Avaliações devem ser planejadas, conduzidas e divulgadas de forma a estimular seu acompanhamento por parte dos principais interessados, aumentando assim as possibilidades de uso da avaliação.

Os autores também destacam os padrões de viabilidade que objetivam assegurar que uma avaliação será realista, prudente, diplomática e frugal. São eles:

1. Procedimentos práticos: Os procedimentos da avaliação devem ser práticos, a fim de evitar ao máximo perturbações no momento em que as informações necessárias estão sendo coletadas.

2. Viabilidade política: A avaliação deve ser planejada e conduzida tentando antecipar os diferentes posicionamentos dos vários grupos de interesse. Deve assim conseguir a cooperação de todos e tentar evitar ou criar mecanismos para contra-atacar possíveis esforços, de qualquer destes grupos, para dificultar a operacionalização, ou confundir, ou usar de forma inadequada os resultados da avaliação.

3. Custo-efetividade: A avaliação deve ser eficiente e produzir informações de valor significativo, de forma que os recursos utilizados possam ser justificados.

Ao tratar de padrões de propriedade, os autores enfatizam que estas devem assegurar que uma avaliação será conduzida dentro de normas legais e éticas, respeitando o bem-estar das pessoas envolvidas na avaliação e daquelas que venham a ser afetadas pelos seus resultados (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.593 - 612). São eles:

1. Orientação para o serviço: avaliações devem ser desenhadas de forma a ajudar as organizações a atender e responder de forma eficaz às necessidades de todas as pessoas e instituições servidas ou afetadas de alguma maneira por seus programas.

2. Acordos formais: acordos firmados sobre “o quê”, “como”, “quem” e “quando” fazer as atividades pertinentes à avaliação, deve estar registrado em um documento, de modo que as partes envolvidas sintam-se na obrigação de honrar os compromissos assumidos ou renegociá-los formalmente se for necessário.

3. Direitos dos indivíduos: avaliações devem ser planejadas e levadas a cabo considerando sempre o respeito e o zelo pelos direitos individuais das pessoas nelas envolvidas ou afetadas por seus resultados.

4. Relações humanas: os avaliadores, no momento de se relacionar com as outras pessoas envolvidas na avaliação, devem respeitar a dignidade e o valor dessas pessoas, para que elas não se sintam em nenhum momento ameaçadas ou prejudicadas.

5. Avaliação completa e justa: as avaliações devem ser completas e justas no momento de examinar e registrar os principais pontos positivos

e limitações do programa avaliado, possibilitando a valorização dos aspectos de sucesso do programa e a correção das falhas existentes.

6. Disseminação de resultados: os responsáveis pela avaliação devem assegurar que todas as pessoas e instituições afetadas pelo processo avaliativo, e aquelas com direito legal, tenham acesso aos resultados da avaliação em sua totalidade, assim como possíveis limitações relevantes do processo.

7. Conflito de interesses: qualquer conflito de interesses durante o desenvolvimento do processo avaliativo deve ser tratado de forma aberta e honesta entre as partes envolvidas, de forma a não comprometer o processo ou os resultados da avaliação.

8. Responsabilidade fiscal: a locação e o desembolso dos recursos destinados à avaliação devem ser realizados de forma adequada, prudente e eticamente responsável pelo avaliador, para que se possa prestar contas dos gastos de maneira transparente.

As últimas diretrizes recomendadas estão relacionadas aos padrões de precisão da avaliação, que visam assegurar que uma avaliação irá revelar e produzir informações tecnicamente adequadas sobre os aspectos que determinam mérito e relevância do programa avaliado (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.593 - 612). São elas:

1. Documentação do programa: o programa avaliado deve ser descrito e documentado de forma clara e precisa, para que possa ser facilmente identificado.
2. Análise do contexto: o contexto no qual o programa está inserido deve ser descrito com o detalhamento necessário para que suas possíveis influências no programa possam ser identificadas.
3. Descrição de propósitos e procedimentos: os propósitos e procedimentos da avaliação devem ser descritos de maneira clara e monitorados para que sejam facilmente identificados e examinados.
4. Fontes de informação confiáveis: as fontes de informação usadas na avaliação devem ser descritas em detalhes, de forma a permitir a análise da adequação da informação coletada.

5. Informações válidas: os procedimentos para a coleta de informações devem ser escolhidos ou desenvolvidos e depois aplicados de forma a assegurar que a interpretação de resultados seja válida e útil.
6. Informações confiáveis: os procedimentos para coleta de informações devem ser escolhidos ou desenvolvidos e depois aplicados de forma a assegurar que a informação obtida é suficientemente confiável.
7. Informação sistemática: a informação coletada, processada e escrita em relatórios deve ser sistematicamente revisada e qualquer erro encontrado deve ser corrigido.
8. Análise de informações quantitativas: informações quantitativas devem ser apropriadas e sistematicamente analisadas de forma a possibilitar responder efetivamente às perguntas avaliativas formuladas.
9. Análise de informações qualitativas: informações qualitativas devem ser apropriadas e sistematicamente analisadas de forma a possibilitar responder efetivamente às perguntas avaliativas formuladas.
10. Conclusões justificáveis: as conclusões de uma avaliação devem ser explicitamente justificadas para que possam ser analisadas pelos principais interessados / afetados pela avaliação e/ou pelo programa.
11. Imparcialidade de relatórios: os procedimentos para elaboração de relatórios deverão incluir métodos que previnam possíveis distorções causadas por sentimentos/opiniões/vieses pessoais, a fim de que os relatórios reflitam de forma justa os resultados da avaliação.
12. Meta-avaliação: o processo de desenvolvimento, bem como o possível impacto da avaliação para o programa, devem ser avaliados utilizando os princípios descritos aqui ou outros, a fim de garantir que o processo transcorra de forma adequada e que ao final os principais interessados/afetados pela avaliação possam visualizar com clareza os pontos positivos e as limitações da avaliação.

Independente das diretrizes acima mencionadas, ou somente entre os que compõem as verdadeiras avaliações, poderá haver nela vantagens e desvantagens. Esse motivo por si só já justifica a necessidade que a própria prática avaliativa seja julgada a partir de seu valor e mérito, conforme é proposto pelo conceito de meta-avaliação.

A escola americana de avaliação também trouxe grande contribuição para o campo no que se refere à avaliação do tipo multicêntrica. Discute-se em que medida a avaliação de um programa implementado em um único lugar pode ser a mesma avaliação a ser implementada em lugares diferentes. Segundo (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.619 - 645) de uma maneira geral os critérios e princípios da avaliação formal e somativa podem ser utilizados tanto para avaliação de programas em um único local quanto programas aplicados em locais distintos. Contudo há alguns procedimentos e questões especiais que devem ser observadas quando se avalia um programa implementado em locais distintos.

Os três principais tipos de avaliação multicêntrica são: multilocal, *in loco* e de cluster.

Na avaliação de programas, vem sendo empregado em larga escala o modelo de avaliação "multilocal", "multiple-site (MSE)" ou multicêntrico, elaborado por Turpin e Sinacore em 1991. Este método é utilizado quando os programas são implantados em várias localidades geográficas, permitindo, deste modo, aumentar o tamanho da amostra e a sua propagação. Ele foi cuidadosamente elaborado para padronizar e controlar tanto a implementação de um programa bem como os procedimentos para coletar, verificar e analisar os dados a serem avaliados (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.619 - 645).

A avaliação multicêntrica *in loco*, é realizada com equipes de avaliação que *in loco* visitam o (s) programa(s) a fim de determinar a efetividade do programa. A avaliação *in loco* (avaliação técnica) deve possibilitar uma análise crítica das experiências inovadoras tomando como base os critérios gerais definidos para a etapa de seleção das experiências; traduzidos em categorias de análise e em indicadores específicos; os quais fundamentam os roteiros e instrumentos que serão utilizados pelos avaliadores.

Um outro modelo é a avaliação em *Cluster* ou avaliação de grupo. Este tipo de avaliação tem por objetivo avaliar projetos ou programas que são desenvolvidos concomitantes em vários locais e as mudanças comuns que possam ocorrer em cada um desses lugares. Mesmo buscando-se um objetivo comum final neste modelo de avaliação, este tem autonomia na definição de objetivos intermediários, na operacionalização do projeto ou programa assim como na definição do orçamento. Os resultados são empregados no aprendizado geral,

desenvolvendo a comunicação e a colaboração entre as diversas representações locais.

A avaliação em cluster, foi desenvolvida a partir do fim da década de 80 e tem procurado responder à necessidade de avaliar programas que, apesar de buscarem um objetivo comum, têm componentes independentes em sua operacionalização, com objetivos intermediários e modos de implementação. A avaliação em cluster permite um processo contínuo de comunicação, aprendizagem e troca de ideias; uma maior interação entre seus participantes, isto é, os três grupos de atores envolvidos: avaliadores internos, avaliadores externos e as agências financiadoras. O desenvolvimento de uma pesquisa avaliativa utilizando o modelo lógico de cluster tem como limitação a necessidade de despender de grandes recursos humanos para sua execução.

A avaliação multicêntrica pode ser caracterizada segundo o tempo de aplicação do método: prospectivo quando a avaliação é realizada a partir da implantação do programa ou retrospectivo quando avalia um programa ou intervenção já implantada. Segundo Worthen; Sanders; Fitzpatrick, (2004, p.619 - 645), ela pode ainda ser dividida em dois subtipos: multicêntrico controlado, implementada da mesma maneira em diferentes áreas geográficas ou; multicêntrico não controlado: em que a avaliação de um programa é realizada de diferentes maneiras em áreas geográficas distintas.

O contexto tem forte influência na avaliação de conjunto de programas que também é uma forma de avaliação multicêntrica. A análise crítica dos resultados destina-se ao aperfeiçoamento do programa, de seus métodos e sistemas de gerenciamento. Os resultados da avaliação dos programas subsidiarão a etapa seguinte, de avaliação dos resultados.

Em que pese o baixo acúmulo de experiências de avaliação multicêntrica, até mesmo por ser recente o seu crescimento mais significativo e sua estruturação como setor de organizações da sociedade, há uma preocupação generalizada com o tema e com a necessidade de desenvolvimento deste tipo de metodologia. No caso da avaliação de conjunto de programas, bom espaço há de se avançar em termos de domínio técnico e quantidade de avaliações, uma vez que sua atuação é bastante diversificada. Neste sentido, é preciso criar estruturas específicas de avaliação e monitoramento programas, alocando técnicos especificamente para esta atividade e definindo significativo investimento para estes novos desenvolvimentos.

Assim, necessariamente deverá estabelecer um recorte qualificado dos programas a serem avaliados, de modo que estes gerem as informações necessárias para retroalimentar sua gestão e prestar contas aos seus instituidores, parceiros e sociedade em geral, algo essencial e que faz parte da racionalidade da gestão em qualquer organização.

4.5 MODELOS DE AVALIAÇÃO

Um modelo pode ser entendido como uma ou um conjunto de significações - abstratas ou concretas - construídas sobre premissas que permitam estabelecer uma representação de um dado fenômeno ou objeto em estudo. Segundo Bonniol e Vial (2011, p.23) são três os principais modelos de avaliação: a avaliação como medida, a avaliação como gestão e a avaliação como problemática de sentidos; três posturas epistemológicas diferentes e complementares. Distingue-se em cada uma delas as funções somativa e formativa, que, vale justificar, não se contrapõem. A primeira responde à demanda institucional de verificação de nível de construção conceitual, e a segunda responde às exigências de desenvolvimento das aptidões nas aprendizagens. A avaliação formativa centra-se essencialmente, de forma imediata e direta, na gestão das aprendizagens dos alunos. Segundo os autores, dessa forma, ela situa-se na perspectiva de uma regulação assumida pelo avaliador, cuja tarefa será calcular, ao mesmo tempo o caminho já percorrido por cada um e o que resta a percorrer, a fim de intervir e otimizar o processo de aprendizagem em curso.

O processo de conceituação e classificação de modelos é fruto do processo de referenciação do próprio avaliador, no qual este se utiliza para possível “iluminação” do que estiver sendo estudado. O importante para estes autores é que os interessados em avaliação devem ter condições de visualizar diferentes correntes de avaliação a fim de utilizar de forma desapaixonada os campos.

Do ponto de vista epistemológico um modelo diz respeito ao complexo das disciplinas que dispõe o avaliador, em acordo com seus cânones. Podemos compreender os modelos à luz das ciências da natureza; das ciências humanas e educacionais, por exemplo. O sentido comum de modelo a imitar é o denominador de todos os sentidos da palavra, mas a imitação não é obrigatoriamente vivida como

tal, portanto, enquanto questionados por um modelo, produzíamos efeitos de referenciação nos próprios modelos.

Pela sua transitoriedade, Bonniol e Vial (2011, p.97) identificam modelos de avaliação chamados de nômades, entre eles: modelo da explicação causal, estruturalista, interpretativo; modelos transregionais: cibernético, de sistemismo, de docimologia e de objetivos; e modelos locais, estudos, escolas, movimentos.

Quanto à matriz referencial ela seria organizada em três esferas: a institucional a didática e a explicativa. Contudo, os autores declaram que, a partir da palavra “modelo”, não lhes é permitida uma análise das diferentes correntes da avaliação, a não ser que seja devidamente trabalhada. Portanto, para se orientar no campo da avaliação, propõem dividir-se o assunto em três grandes campos de estudo, que são: a avaliação como medida, como gestão e como problemática do sentido.

Para conceituar avaliação, Bonniol e Vial (2011, p.97) utilizam-se de um exemplo para caracterizar uma situação paradigmática: quando detectam algum problema, as pessoas recolhem informações para poder tomar decisões que lhes permitam enfrentá-lo da melhor maneira possível. Do mesmo modo, realizadas as ações que consideram oportunas em seu momento, costumam refletir sobre o acerto ou erro que incorreram ao agir desta maneira. Dessa forma estão avaliando ações e obtendo informação para ajustar seu comportamento futuro. São avaliações que costumam ter colocação subjetiva e que são realizadas, na maioria dos casos, com informação insuficiente e mediante uma reflexão assistemática.

O processo de avaliação corresponde à situação-problema do exemplo, desde que haja: objetividade, informação suficiente e se utilizem métodos rigorosos para alcançar resultados de validade e confiabilidade científicos e, portanto, passíveis de serem repetidos e confirmados por outrem.

Bonniol e Vial (2011, p.69) explicam o papel de cada um desses fatores no contexto da avaliação: com objetividade busca-se captar a realidade por meio de procedimentos que evitem a contaminação dos resultados por preconceitos e interesses. A informação, não necessariamente “completa”, deve ser suficiente, evitando-se o inconveniente da exaustividade, em que o equilíbrio entre o ideal e o viável seja adequado. A validade exige que os instrumentos utilizados meçam o que se tenta medir.

4.5.1 A Avaliação como Medida

A herança deixada pela avaliação como prática de mensuração é milenar e o ensino no início do século XX ainda continuava pautado por formas de avaliação como média entre elas: estudos de efeitos, docimologia, doxologia e psicometria; servindo ao controle da eficiência do sistema educacional que se mantinha atrelado a utilização de rígidos objetivos instrucionais pré-definidos.

A avaliação como medida apresenta em seus aspectos ontológicos e epistemológicos alguns pressupostos distintos com relação à visão de mundo e de homem, e também de educação e avaliação. O homem é concebido nesse modelo como uma realidade pronta, objetiva e acabada, permeado por verdades perenes e não sujeito a alterações.

Busca-se uma aparente simplificação do processo voltando os olhares prioritariamente para os resultados observáveis, medidos e quantificados, pois apenas esses são considerados como “científicos”. Preferindo os produtos acabados por serem mais estáveis e favorecerem a medição e a comparação, reduz-se a avaliação educacional a um controle do resultado observado em relação à medida esperada, uma realidade multidimensional resumida a uma simples média mediante um vetor de coeficientes de ponderação.

As dificuldades na aplicação dos paradigmas da medida à avaliação da aprendizagem através da medida do conhecimento se devem a que o sujeito humano não só interage com o avaliador, como todo objeto medido, mas, além disso, tem interesse em que a medida acuse certo valor. Tais dificuldades levaram a investimentos de recursos e tempo no estudo dos fatos de avaliação, a ponto de se constituir um domínio científico, chamado docimologia.

A edumetria relaciona-se mais com métodos quantitativos é o estudo quantitativo das variáveis relativas à aprendizagem individual ou coletiva. A psicometria, caracterizada por testes padronizados e objetivos que mediam a inteligência e o desempenho das pessoas, deu origem aos testes de Coeficientes de Inteligência QI.

Nesse sentido a avaliação torna-se um momento específico e isolado do processo de ensino, destinado meramente a medir e mensurar as possíveis mudanças de comportamento que a escola acredita serem as mais adequadas. Em

um modelo da explicação causal o avaliado adota a ideia de uma ligação “natural”, automática, entre as causas e as consequências.

A avaliação como medida encerra o conflito entre o *logos* e o *topos* no imaginário da sua consecução. A avaliação vive um conflito entre dois logos ou dois registros: o da *ratio* (avaliar é ser justo, objetivo, rigoroso, organizar,) e o do *pathos* (avaliar é acompanhar, amar). Embora esses dois sistemas de ideias e de práticas sejam contraditórios, não são necessariamente excludentes quando aplicados à avaliação. A lógica racional e instrumental privilegia os sentidos de controle, medida, balanço, classificação, seleção, resultados, dados objetivos e comparáveis.

A lógica do *pathos* opera mais com a ideia de promoção de possibilidades, acompanhamento de processos, formação, interpretação e produção de sentidos, construção, dinamização, melhoria. Para além de mera exclusão, podem se completar em uma teoria que incorpore a pluralidade e a contradição. A primeira lógica poderá ser adequada para a prestação de contas da eficiência e da eficácia das instituições, ou das competências e habilidades dos avaliados em função da qualificação demandada pelo mercado, por exemplo.

A outra poderá ser importante para o debate sobre os sentidos sociais, políticos, filosóficos e éticos do conjunto das práticas e concepções educativas, ou seja, para pôr em questão os significados mais profundos da formação humana, os compromissos e relações da instituição educativa com a sociedade.

No primeiro caso, prevalecem os aspectos técnicos e instrumentais - metodologia, normas, objetividade, comparabilidade, controle, possibilidade de demonstração. No segundo, estando em questão, fundamentalmente, os sentidos essenciais e os fins da instituição, o interesse central recai sobre os paradigmas, ou seja, sobre as visões de mundo que se traduzem em concepções de ciência e os princípios éticos, políticos e filosóficos.

Penso que esse tipo de avaliação não satisfaz mais os avaliadores, porque apresenta uma concepção mecanicista do mundo e inscreve-se na ideologia positivista, sobretudo porque tende a transformar em dogma a ideia da monocausalidade linear: a causalidade não é mais a explicação suficiente de um fenômeno. Compreender não é mais procurar a causa. A constatação de que, nas situações de vida e nas práticas sociais, a explicação pode ser pluricausal e não-linear afetou a perenidade desse modelo e sugeriu a necessidade de outras avaliações.

4.5.2 A Avaliação como Gestão

Os sentidos presentes na prática da avaliação e, por consequência, da gestão, fornecem subsídios interessantes para uma discussão, em que seja feita uma interrogação epistemológica e antropológica sobre suas intenções: um questionamento ético e político sobre suas metas, sobre seu projeto.

Embora o avaliar apenas para constatar ou somente examinar, tenha sido uma prática bastante utilizada na escola, avançar em uma perspectiva de tomada de decisões para a melhoria é reconhecer avaliação como um instrumento capaz de subsidiar a gestão como objetivo de avaliar para formar melhor.

A avaliação como gestão, uma vez que a preocupação é com os objetivos a alcançar, faz dessa decisão, não somente uma pedagogia, mas uma concepção de mundo, de uma atitude e de um modo de pensar que se relaciona com a gestão, pois, a formulação de objetivos pode contribuir para definir novas estratégias, através de uma organização mais racional e eficaz.

Deve-se levar em consideração que os comportamentos de um aprendiz nunca são totalmente previsíveis, por isso, convém considerar a flexibilidade como umas das principais qualidades da própria ferramenta de avaliação. Assim, uma proposta de avaliação deveria estar pautada nesse princípio, evitando-se toda e qualquer forma de rigidez.

A avaliação como gestão segundo Bonniol e Vial (2011, p.84) envolve avaliação por objetivos, avaliação pelo sucesso e avaliação pelo contrato dos objetivos. Poderá ser utilizado como elemento promotor de melhoria da qualidade das instituições de forma global. Esse fenômeno ocorre porque uma das funções da avaliação é contribuir para averiguação do grau de eficiência e eficácia das ações desenvolvidas. Três fenômenos de origem social, segundo Bonniol e Vial (2011, p.84) explicam universalização da cultura da avaliação como mecanismo de regulação e, ao mesmo tempo, de emancipação:

- a) o ato de avaliar estabelece ligação diretamente relacionada ao desenvolvimento das práticas democráticas, fortalecendo o direito do exercício da cidadania;
- b) a aparição das práticas avaliativas de ordem organizacional, exigindo mudanças de paradigmas ou atitude de gestão;
- c) a necessidade de legitimar as ações institucionais perante a sociedade.

Avaliar o desenvolvimento das práticas democráticas é uma necessidade que surge a partir do grau de exigência do cidadão em relação aos seus direitos, a qualidade de serviços prestados, entre outros. Assim, a exigência da avaliação, identifica-se com a necessidade de prestar conta e provocar responsabilidades e conseqüências. Na opinião do referido autor avaliamos porque não sabemos o que fazemos, nenhuma instituição pode afirmar que é legítima por si mesma, porque não tem certeza de seus efeitos.

O único instrumento capaz de legitimar a validade ou não das ações de uma instituição e, conseqüentemente, de um gestor é a avaliação um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (BONNIOL E VIAL, 2011, p.72 -84).

O processo de avaliação, pensado isoladamente, não tem muito sentido. Avaliar pressupõe sempre a busca de indicadores que permitam verificar o estado em que se encontra um determinado fenômeno ou processo e se esse resultado representa o ideal pensado, planejado. Pensados como par complementar, gestão e avaliação fazem parte de um mesmo processo. Ou seja, um processo de gestão deve, necessariamente, ter, com caráter endógeno, a verificação do desempenho previsto.

Avaliação formativa entende-se um conjunto de práticas variadas que se integram ao processo ensino-aprendizagem e que procuram contribuir para que os alunos se apropriem melhor das aprendizagens curricularmente estabelecidas como importantes. A avaliação formativa tem a finalidade de acompanhamento do progresso do aluno ao longo do percurso letivo, levantando suas necessidades e dificuldades e criando-lhe alternativas de melhoria, mostrando-se assim adequada ao aprimoramento das aprendizagens no processo pedagógico (BONNIOL E VIAL, 2011, p.72 -84).

Nessa modalidade coletam-se dados e informações a respeito da aprendizagem de forma sistemática e contínua; a respeito dos diferentes conceitos e competências construídos, as capacidades e atitudes desenvolvidas e os

procedimentos ou “saber fazer” dominados com a finalidade de reorientação e encaminhamento com o apoio dos diferentes agentes educacionais (aluno, professor, gestores, sistema de ensino) traduzindo-se de forma descritiva e qualitativa.

Não basta assim comprovar resultados para fins de seleção e classificação, pois se registra em outra lógica, que é a da ajuda e intervenção em processo. Determina-se assim em termos qualitativos os ganhos e perdas na aprendizagem fornecendo feedback para a sua retomada, permitindo indicar as correções a realizar. A palavra de ordem nessa abordagem é a reorientação em processo com a função de melhorar, progredir e aperfeiçoar o ensino e a aprendizagem.

A regulação é também um processo constitutivo de qualquer sistema, incluindo-se a avaliação, e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras (BONNIOL e VIAL, 2011, p.72 -84).

Em um sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo) de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias. A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre ação dos "regulados".

4.6 DA AVALIAÇÃO COMO PROBLEMÁTICA DO SENTIDO

Segundo Bonniol e Vial (2011, p.133) a avaliação deve ser analisada da maneira como é concebida. Conforme os autores há três grandes concepções, conforme o campo de avaliação escolhido e sua respectiva postura epistemológica: avaliar é mensurar (modelo histórico: métrica, docimologia); avaliar é gerir (modelo contemporâneo: avaliação como auxiliar na tomada de decisão – cibernética -

comunicação e controle); avaliar é sentir (modelo sensorial: dialética - a apreensão da verdade em sua essência / definição marxista – hermenêutica).

Essas concepções têm por base três referências que se confundem: as teorias dos sistemas complexos, de auto-regulação e do pensamento complexo. Considerando a reflexão epistêmica de Ardoino¹³ a hipótese da complexidade passa pela qualidade do “olhar” que o pesquisador porta sobre seu objeto de pesquisa. Aliás, para J. Ardoino a complexidade não está no objeto e sim na relação que estabelecemos com ele. A complexidade será maior ou menor conforme a intersubjetividade, ou seja, o que está em jogo na interação, e esse jogo é imaginário-social-radical.

Assim toda atividade é complexa, o que pode ocorrer é não termos consciência dessa complexidade e de forma alienada trabalharmos como simples o que é complexo. O observador sempre está situado em uma espacialidade, temporalidade e historicidade: isso interfere pesadamente no seu olhar, seu analisar. Avaliar, nesse sentido, é estabelecer relações problemáticas de sentidos, em inter-relações vividas nas práticas sociais; cujo sentido de formação resulta da autoavaliação, da autorregulação e da auto-organização.

O modelo de avaliação politizador é o que mais se aproxima de uma pesquisa voltada para a participação e contextualização dos atores envolvidos no processo. Para Almerindo Afonso (2002, p. 37-60), um dos grandes blocos de fundamentação que sustentam os diversos modelos de avaliação, é justamente este de viés mais sociológico sobre a política.

O projeto da modernidade capitalista é impulsionado pela esperança de desenvolvimento social e econômico associada à revolução industrial e, simultaneamente, enquanto projeto político e cultural, induzido pelas aspirações racionalistas do humanismo burguês das revoluções americana e francesa. No que diz respeito ao espaço europeu, este projeto foi construído e consolidado, em grande medida, em torno de uma imagem supostamente unitária de Estado-nação. Por isso, embora reconhecendo a historicidade própria destes conceitos e a sua imensa diversidade teórico-conceptual e empírica, é, sobretudo por referência ao contexto europeu que desenvolve alguns argumentos ao longo deste texto,

¹³ A abordagem multirreferencial, foi esboçada inicialmente por Jacques Ardoino, professor da Universidade de Vincennes (Paris VIII), e seu grupo de trabalho. Ver: ARDOINO, J., BARBIER, R., GIUST-DESPRAIRIES, F., (1998) Entrevista com Cornelius Castoriadis. In: BARBOSA, J.G., (coord.). **Multirreferencialidade nas ciências e na educação**. São Carlos: Editora da UFSCar, p. 50-72.

procurando relacioná-los com a questão da cidadania e sua evolução e, posteriormente, de uma forma sucinta, com as questões da avaliação emancipatória.

Estado e nação são conceitos e entidades diferentes que devem ser compreendidos na sua historicidade própria, nas suas articulações e imbricações. Não sendo consensuais os seus significados e atributos, também não o são os processos históricos que explicam a gênese e desenvolvimento de cada um. Neste sentido, por exemplo, nem todas as nações aspiraram ou aspiram a constituir o seu próprio Estado, nem todos os Estados se constituíram na base de nações previamente existentes, podendo igualmente haver nações sob o mesmo Estado, quer em aberto confronto, quer mantendo tensões latentes para ampliar o seu reconhecimento, autonomia e independência, quer, ainda, coexistindo e mantendo especificidades históricas e convergências estratégicas.

Para Almerindo Afonso (2002, p. 37-60), podem ainda existir nações (no sentido de comunidades de pessoas que partilham a mesma identidade cultural e a mesma linguagem) repartidas e divididas, e possivelmente marginalizadas e oprimidas, entre diversos Estados, como é o caso dos Curdos; ou comunidades e povos com uma forte identidade, mas sem território definido e sem Estado, como é o caso dos ciganos. É também muito importante não esquecer todas as questões relacionadas com processos extremamente violentos e abomináveis de “limpeza étnica”, como os que aconteceram nos Balcãs ou Ruanda, apenas para referir alguns dos que estão ainda muito presentes na memória coletiva.

Sendo assim, a avaliação educacional em determinado país, ao contrário do que se percebe à primeira vista, não está restrita ao terreno pedagógico. Ela reflete orientações políticas dos governos e, muitas vezes, perde seu caráter de diagnóstico de situações a serem aperfeiçoadas, para tornar-se instrumento de controle do Estado. Esse quadro não se restringe a um ou outro país, mas a todos os países capitalistas, periféricos ou centrais, convivendo, hoje, com um misto de conservadorismo e neoliberalismo em suas orientações políticas. 'Os governos estão preocupados com os consumidores e com a necessidade de elevar os níveis educacionais, uma preocupação do mercado.

Segundo Afonso (2002, p. 37-60), dá-se a ênfase à avaliação dos resultados (e produtos), e, conseqüentemente, desvaloriza-se a avaliação dos processos, como é o caso dos exames nacionais que reduzem a complexidade do processo educativo apenas ao que é mensurável. É preciso definir se a avaliação

será instrumento de controle ou de desenvolvimento, de promoção do ser humano e da escola.

Nos países capitalistas centrais, o período entre os anos 80 e 90 caracterizou-se pela emergência das políticas da chamada nova direita. De forma muito distinta de políticas anteriores, também de direita, esta nova direita foi marcada por uma singularidade própria: uma combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora. Na base desta bipolaridade, decisões não-intervencionistas e descentralizadoras passaram a coexistir com outras altamente centralizadoras e intervencionistas, revelando a ambigüidade inerente a esta articulação política. Nos países centrais, o mercado não ressurgiu como um processo espontâneo, completamente fora do âmbito do Estado, mas como um sistema promovido e controlado, em grande parte, pelo próprio Estado. Esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público, que explica os governos da nova direita, levou a um aumento considerável do controle sobre as escolas, pela introdução de currículos e exames nacionais, e, simultaneamente, promoveu a criação de mecanismos como a publicação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo.

Para Afonso (2002, p. 37-60) é preciso, primeiro, definir se a avaliação será um instrumento de regulação e controle, ou de emancipação, desenvolvimento, promoção do ser humano, da escola, das organizações, servindo a decisões pilares. É preciso verificar a serviço de que está a avaliação: a serviço da regulação, do aumento do controle do estado, do poder coercitivo sobre os professores, sobre a escola, mais fiscalizador. Ou se é um instrumento que permite perceber onde há deficiências e soluções para corrigir essas deficiências, buscar as escolas que apresentam resultados piores conseguir melhores resultados. Se o objetivo é a aprendizagem do aluno a melhor modalidade de avaliação é a interna. Se o objetivo é aumentar o controle do estado sobre o que se faz na escola, a avaliação externa cumpre-o bem.

Mas o aspecto mais relevante, em termos da realidade portuguesa, é a avaliação na sua dimensão mais política, inserida em uma análise das políticas educativas; tirá-la do nível mais "micro" das práticas dos professores e trazê-la para um nível mais "macro", e mesmo mega, ao nível da transnacionalidade e da globalização. Nenhuma análise sociológica pode hoje deixar de se referenciar a

instâncias supranacionais. No caso português, assim com no Brasil, uma análise das políticas educativas que despreze as condicionantes da globalização terá dificuldades em ser consistente.

Da mesma forma, segundo Afonso (2002, p. 37-60) analisar apenas a avaliação e as práticas dos professores sem as relacionar com as condicionantes organizacionais ou com as políticas nacionais seria empobrecedor. Conclui-se assim que as políticas neoliberais puseram e continuam a pôr muito a tônica na redução do papel do Estado face à emergência da valorização do mercado. E como é que isso se traduziu em termos de avaliação.

Se por um lado o Estado reduz a sua intervenção na economia, em termos educativos ele parece aumentar a sua capacidade de intervenção. Mas paralelamente a este aumento do controle do Estado, emergiu também o mercado, que teve expressão em políticas como a valorização da liberdade de escolha dos pais - redefinidos como consumidores -, avaliações em larga escala, a necessidade de as escolas publicarem os seus resultados e da criação de um 'ranking', entre outros.

Ainda segundo Afonso (2002, p. 37-60) encontram-se aqui fatores aparentemente contraditórios, criando e exigindo modalidades de avaliação mais do tipo criterial, isto é, que possam aferir e medir os objetivos previamente definidos, o que é congruente com a centralização do Estado relativamente aos currículos e aos objetivos. Isto porque se encontram políticas que poderiam ter uma justificação adequada em um modelo político de Estado mais próximo do Estado-providência, e uma avaliação educativa que é muito diferente da modalidade de avaliação presente na agenda política desses países, padronizada nacional.

É por esta razão que a avaliação formativa emerge em relativo contraciclo, porque em um momento em que o espírito da contemporaneidade está voltado para a competição, para a comparação, vamos encontrar uma modalidade de avaliação que defende outros valores - inclusivamente a autonomia do professor; quando as políticas conservadoras, neoliberais aumentaram substantivamente o controle sobre os professores, desprofissionalizando-o mesmo em alguns casos. Esta modalidade de avaliação formativa respeita a autonomia do professor, até porque é ela que depende mais do professor enquanto profissional.

Múltiplas são, portanto, as funções da educação; seja ela superior ou básica, pois diversificadas, complexas, contraditórias e profundas são as

necessidades da sociedade. A instituição educativa de nível superior não pode abdicar de produzir uma formação fundada nos princípios de uma ciência relevante para a emancipação humana, de uma política democrática, de uma ética impregnada dos valores que incluam mais amplos âmbitos sociais, respeitando a pluralidade e as diferenças.

Por isso, é importante recuperar os valores científicos e democráticos da educação, o que nos obriga a refletir radicalmente sobre sua diversidade e seu papel social. Pensando na temática da inclusão, em tempos de sociedades cada vez mais complexas, não se há de esquecer que toda exclusão começa pela falta de conhecimento, mas também pela negação da compreensão e da crítica daquilo que é diferente de nós mesmos. A ignorância é uma das mais cruéis formas e fontes de exclusão, pois é a privação da condição básica de existir plenamente e, cada vez mais, até mesmo de simplesmente viver em um mundo crescentemente necessitado do capital cultural. A não aceitação das diferenças enquanto diferenças, ou seja, a negação da identidade própria da alteridade produz hierarquias, desvalorizações, enfim, exclusões.

Se as funções da instituição educativa têm seu foco central na formação, entendida aqui em seus sentidos plenos de emancipação pessoal e participação ativa na construção da sociedade democrática, conjuntamente com o desenvolvimento da ciência, o enfrentamento crítico e proativo desta questão deve ser feito por processos de avaliação global e participativa. A educação superior e suas instituições, principalmente quando referidas ao social e público, oferecem grande complexidade e enormes incertezas para a compreensão e a avaliação.

A avaliação não se confunde com o controle, mas este também é uma função da avaliação. O controle apresenta dois aspectos: um pertence à ordem jurídica e burocrática, ao campo das legislações e normas que regulam os procedimentos e asseguram a legitimação daqueles que as cumprem. Este aspecto poderia ser definido como um modelo que leva à regularização. Aí se trata de uma concepção estreita que se limita a realizar a conformidade com uma norma, de refazer algo para conformá-lo à "normatização". A outra dimensão se refere à regulação, aqui entendida em um sentido mais amplo, não meramente como conformidade, mas como dinâmica que utiliza todas as referências para avançar dentro dos limites superiores das possibilidades.

Este conceito de regulação dialoga com o de autonomia, isto é, com a promoção dos possíveis, a invenção dos caminhos e a projeção dos horizontes próprios. A autonomia que não se confunde com soberania, está sempre em relação com a alteridade e, portanto, com a heteronomia. Enquanto a regularização como mera conformação à norma e aos regulamentos é uma abdicação da autonomia, a regulação é um processo que faz intervir o diálogo ou a relação entre a autonomia, que é o exercício criativo e crítico da autorregulação, e o quadro normativo externo, isto é, a heteronomia. Assim, para ser base na avaliação pública, a regulação, em muitos aspectos, estará em conformidade com a norma, porém, não será reduzida a um mero cumprimento acrítico e burocrático das determinações externas. A regulação deve guardar relação com a autorregulação, isto é, com as oportunidades e possibilidades que se produzem no exercício da autonomia.

Nos casos em que a avaliação se reduz a medida e a regularização a mero controle vinculado à norma, ela é um instrumento de poder dos atores envolvidos e de instâncias governamentais. Mas, diferentemente, se ela é um processo de regulação no sentido de que ajuda a compreender e melhorar a realização dos processos educativos, cognitivos, psicossociais, estruturais e organizacionais, então, ela é um patrimônio público, é um bem comum a serviço da formação dos indivíduos para a vida social, do desenvolvimento institucional e dos projetos do Estado.

4.7 AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA E COMPROMISSO PÚBLICO

A Concepção de avaliação educativa que perpassa pela produção de sentidos sobre o cumprimento, pelos sistemas e pelas instituições, das finalidades de formação de cidadãos, aprofundamento dos valores democráticos da vida social, e elevação material e espiritual da sociedade, são ideias profundas nas obras de Dias Sobrinho e Ristoff (2003, p. 13-59).

Avaliação é produção de sentidos, prática social, portanto, intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos. Deve articular em um processo global os diversos aspectos constitutivos da educação, como os sentidos e valores da cognição, da autonomia moral, da vida social e pública e do conhecimento, que desenvolve a sociedade e eleva o espírito humano. Deve construir os campos sociais de

discussão e valoração a respeito dos processos, contextos, produtos, objetivos, procedimentos, estruturas, causalidades, metas de superação, condições de produção das atividades educativas, sentidos e impactos na formação dos cidadãos e na construção da sociedade democrática.

Então, não pode restringir-se a meros instrumentos estáticos, a só explicação do passado, nem há de ser simples controle e medida do já-feito. É processo dinâmico de comunicação, em que avaliadores e avaliados se constituem mutuamente. Assim, deve ser um patrimônio público a ser apropriado e exercido como instrumento de consolidação da educação como bem público; uma prática participativa e um empreendimento ético a serviço do fortalecimento da responsabilidade social da educação, entendida principalmente como o cumprimento científica e socialmente relevante dos processos de produção de conhecimentos e de formação de sujeitos com autonomia epistêmica, moral, social e política.

Ristoff (2003, p. 13-59) critica a utilização dos termos avaliação e controle como sinônimos. Importante diferenciar as duas expressões: o controle envolve a verificação de resultados, informar-se sobre o que ocorre, enquanto a avaliação engloba ponderação e o julgamento sobre o valor de algo. De certa forma, pode-se dizer que a avaliação gera informações para o controle. Segundo o autor, para obter-se tal fortalecimento, os esforços de avaliação das ações deveriam ser promovidos observando-se o seguinte: clareza e consenso sobre os conceitos utilizados nas avaliações e nos programas e políticas para educação superior, análise do contexto político-social para analisar a força da sociedade civil, definição clara dos resultados pretendidos e uso de instrumentos qualitativos e quantitativos, participação ativa dos atores envolvidos e inovação permanente de métodos avaliativos.

Em tempos de mudança, as instituições educativas evocam ideias de inovação, e emancipação através das reformas e do seu autoconhecimento (referente à suas produções, seus processos e objetivos), visando projetar-se para o futuro. A opção pela inovação implica optar pela ideia de qualidade institucional, não como "um ente abstrato", mas resultante da eliminação de paradigmas que sustentam um modelo mercadológico e empresarial, especialmente o da qualidade total. A relação avaliação e democracia considerada, que a avaliação participativa conduz a um exercício de práticas internas nas instituições educativas, com fins de

reforma e transformação que atenda, além da qualidade, a pertinência social permeada por princípios engendrados por uma radical democracia.

Outro exemplo são as avaliações externas, e de larga escala, que tem provocado excessiva preocupação com o conteúdo, como não poderia deixar de ser, dada a natureza do instrumento avaliativo usado na avaliação de cursos. Cada vez mais há um reforço da concepção utilitária dos cursos de formação, que parecem ser estimulados a enfatizar a perspectiva da racionalidade técnica. Contudo, já se evidenciam a existência do embrião de uma lógica mais emancipatória que começava a fazer sentido na prática pedagógica, atingida, também, pela crise do paradigma da modernidade. Entretanto, também são a expressão de que as políticas avaliativas implantadas pelo Ministério da Educação - MEC na segunda metade dos anos 90, vieram para manter a preponderância dos processos regulatórios.

Não é possível negar o impacto das políticas governamentais que, com competência, sabem o que querem. Também não se trata de fazer uma crítica paredista que ignore os processos de contradição que estas políticas estão produzindo. O importante parece ser a reflexão das concepções de sociedade e de universidade que subjazem a elas, visando a que as instituições, os professores e os alunos atuem como sujeitos e não, simplesmente como objeto das políticas externas.

A avaliação de políticas e programas cumpre atividades que carregam significados bastante complexos, relacionados com as questões epistêmicas, éticas, políticas, sociais, econômicas, culturais, entre outras. Entretanto, essa complexidade não deve ser vista como um empobrecimento por fragmentação e, sim, como possibilidade de múltiplas inter-atuações e relações.

A avaliação é um processo aberto à polissemia, mas não deve ser dispersiva. Por isso, a avaliação de políticas educacionais não pode perder o seu foco principal, para também não perder sua eficácia social e pedagógica. Em outras palavras, sua referência central são os papéis essenciais da educação. A finalidade da educação, ainda que não exclusiva e admitindo muitas limitações, é a formação para a vida em sociedade. Entendendo que dentre todas as diversas tarefas que compete à educação desempenhar sobressai a de formar homens e mulheres para uma existência social mais digna, solidária, justa, material e espiritualmente mais elevada. No âmbito de sua atuação e de sua competência, de modo compartilhado

entre as instituições, cabe à educação superior desenvolver, afirmar, consolidar ou mesmo construir a cidadania. Essa formação de cidadãos e consolidação da cidadania é, ao mesmo tempo, construção da sociedade democrática.

No fundo de todas as questões e com alguma dose de utopia, o que centralmente incumbe é a produção e a prática do direito e do dever de cada um e de todos se integrarem aos processos constitutivos da sociedade, tendo como parâmetros e orientação as leis e os projetos democráticos. A formação do cidadão, em sentido forte e amplo, aqui assumida como finalidade essencial da educação, é a construção e o desenvolvimento da dimensão psicossocial do sujeito. Esse sujeito que participa construtivamente da sociedade, com competência epistêmica e autonomia moral, é a garantia e a razão de ser da democracia, da vida democrático-republicana.

O princípio democrático-republicano, que diz respeito à construção em níveis cada vez mais elevados da sociedade, assegura e provê a existência das instituições educativas e delas exige o compromisso da qualidade científica e social e do interesse público.

A educação, em todos os níveis, é instrumento de aprofundamento e fortalecimento da autonomia pessoal, da emancipação do sujeito, mediante as relações com os valores, o conhecimento, a crítica, a reflexão, o exercício político da participação na vida da sociedade.

A responsabilidade social de uma política educativa diz respeito, centralmente, ao cumprimento, com qualidade e sentido social e público, de suas finalidades e seus objetivos essenciais: a formação (entendida como elevação humana em suas múltiplas dimensões), o desenvolvimento da sociedade democrática, o aprofundamento dos valores primordiais da vida em sociedade, dentre os quais a solidariedade, a liberdade, a justiça, os direitos públicos, o respeito à diversidade.

Se educar é formar para a vida social, essa deve ser a matéria principal da avaliação. Em outras palavras, a avaliação deveria dirigir seu foco central à questão dos sentidos da formação dos cidadãos e do desenvolvimento da sociedade democrática e republicana.

5. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL

Cooperação técnica internacional é um acordo materializado em um projeto de intervenção temporária, que tem por objetivo promover mudanças qualitativas ou estruturais em um determinado contexto socioeconômico. Esse acordo que, de um lado tem os representantes institucionais de um país e do outro organismos ou agências financiadoras de programas e projetos, visa sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados como entraves ao desenvolvimento local. A cooperação técnica internacional para países em desenvolvimento pode ser considerada uma das mais competentes estratégias de interferência ideológica na vida sócio política desses países.

O termo cooperação é bastante polissêmico e pode significar: colaboração, contribuição, apoio, concorrência, sociedade, associação, confiança, tratado, etc. Por esta razão, é necessário especificar o termo, seu escopo e definir com precisão o que se entende por cooperação no caso de políticas e programas em educação. A utilização do termo, neste contexto, não significa que ele não seja utilizado em outras áreas, sob o pretexto de acordos de cooperação com outros países e /ou instituições, mas o que se destaca aqui é o seu uso normativo como instrumento de órgãos governamentais; um tratado que contribui para delinear uma política de parceria e apoio institucional.

Até 1980, o termo cooperação foi usado para se referir principalmente à prática de colaboração orientada, prestando apoio técnico, científico e cultural. Neste sentido, pode-se compreender que o âmbito da cooperação Internacional limitou-se a um tipo específico de colaboração. No final desta década o uso da palavra cooperação passou a ser associada ao termo desenvolvimento, no âmbito da administração pública (IPEA, 2011).

Há mais de 60 anos o Brasil participa de ações para cooperação técnica internacional, e nesse tempo passou de mero recebedor de auxílio exterior para prestador de apoio técnico especializado à países em desenvolvimento. De acordo com o IPEA (2011), ocorreu em 1950 primeira iniciativa de implantação, no Brasil, de um Sistema de Cooperação Técnica Internacional, quando o Governo instituiu a Comissão Nacional de Assistência Técnica -CNAT. Esta comissão era composta por

representantes governamentais: da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais. Dentre as suas competências legais encontravam-se pesquisas e estudos sobre a participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas. Funcionando até o final dos anos 60, a CNAT teve como principal atribuição estabelecer quais as demandas prioritárias vindas das instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, e oferecidas por países desenvolvidos, com os quais o Brasil mantinha acordos de cooperação.

Na década de 70, houve um aumento expressivo de recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras de ensino e de pesquisa, com vistas a fortalecer o Sistema e adequar a demanda às diretrizes e prioridades definidas nos *Planos Nacionais de Desenvolvimento*. Com isso foi realizada uma ampla reforma institucional do Sistema, que terminou por centralizar a gestão das competências básicas de cooperação técnica internacional em dois órgãos centrais: a Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN e o Ministério das Relações Exteriores - MRE. Identificava-se, já naquela ocasião, um volume crescente de programas e projetos de cooperação oficial entre o Brasil e organismos internacionais (IPEA, 2011).

Esses dois órgãos tinham atribuições distintas no processo, enquanto o MRE se encarregava dos aspectos políticos da cooperação técnica a SEPLAN assumia as ações técnicas de aprovação, análise, e monitoramento de projetos. Observa-se nesse contexto a ação pontual voltada para implementação dos acordos e auditoria da execução; com pouca ou nenhuma referência à avaliação. Esse duplo e separado comando também não contribuía para a eficácia gerencial e por isso, no final da década de 80 aconteceu a fusão das funções desempenhadas por essas unidades, com criação da Agência Brasileira de Cooperação - ABC no âmbito do MRE.

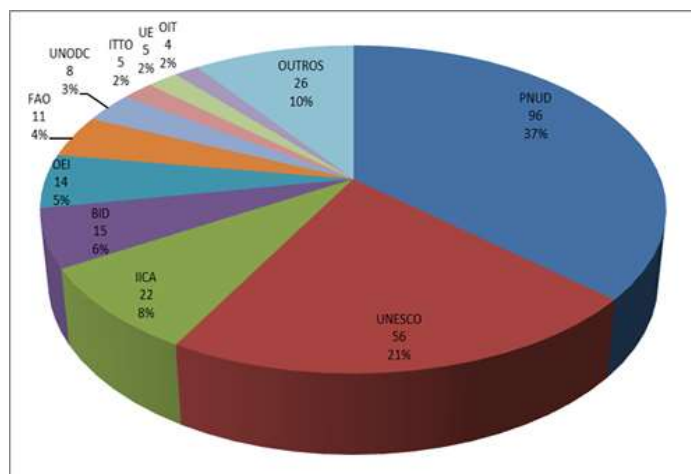
A criação desse órgão representou um avanço no sentido de dotar o País de uma Agência especializada em cooperação técnica internacional. A ABC, instituída por meio do Decreto Nº 94.973/87, conforme estabelecido no Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, tem como atribuições: aprovar, planejar, negociar, coordenar, executar e avaliar; em âmbito nacional, os programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países (cooperação bilateral) e organismos

internacionais (cooperação multilateral) além daquela entre o Brasil e países em desenvolvimento.

A Agência Brasileira de Cooperação assumiu tantas atribuições legais porque sua criação ocorreu em um momento de grandes transformações nos processos de implementação das ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Essas transformações aconteceram porque se introduziu no país, no início da década de 90, um novo modelo de gestão da cooperação multilateral, que defendia o controle, dos programas de cooperação técnica implementados pelos organismos internacionais, por parte dos países em desenvolvimento (ABC, 2009).

Até então existia o que era chamado de execução direta, onde os próprios organismos internacionais eram os responsáveis tanto da gestão administrativo-financeira como da execução dos projetos nos países beneficiados. É nesse contexto de mudança que a avaliação de políticas e programas educacionais ganha força na década de 90, surgindo fortemente influenciada pela indução dos organismos internacionais cooperantes.

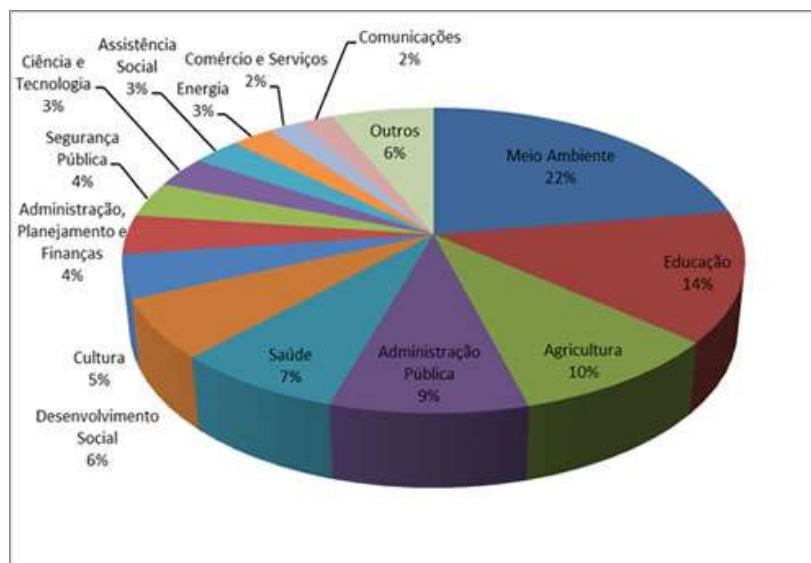
Os programas implementados sob a égide dessa nova filosofia, a da execução nacional de projetos, tornou-se importante instrumento de desenvolvimento, com vistas a transferir e compartilhar conhecimentos e experiências por meio da formação de pessoas e competências institucionais, para alcançar resultados de caráter duradouro. A cooperação técnica desenvolve-se por meio de programas constituídos por projetos e/ou planos de trabalho, com atividades de treinamento, consultoria, pesquisa aplicada e missões técnicas, dentre outros, contando ainda com a participação da Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em dezembro de 2011 a carteira de projetos da Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral da ABC contabilizou 233 projetos em execução.

Gráfico 01 – Percentual de projetos por fonte externa

Fonte: ABC - www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=63&Idioma_id=1

Importante observar que o PNUD e a UNESCO juntos somam quase metade de todos os projetos vinculados à ABC naquele ano. A execução dos projetos envolve o aporte de insumos técnicos e financeiros mobilizados pelos organismos internacionais e pelas instituições nacionais, em diferentes proporções. Uma terceira origem de recursos na esfera multilateral são os fundos internacionais canalizados por uma das partes envolvidas.

A cooperação técnica multilateral igualmente inclui a implementação de programas e projetos de cooperação triangular entre o Brasil e organismos internacionais em benefício de países em desenvolvimento. A cooperação triangular permite convergir as vantagens comparativas da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil com as pautas regionais e globais dos organismos internacionais, ampliando o impacto da cooperação brasileira no exterior.

Gráfico 02 - Projetos em execução por setor

Fonte: ABC - www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=63&Idioma_id=1

Observa-se pelo quadro acima que projetos para a área educacional praticamente empatam em quantidade com projetos voltados para agricultura, e só perde para projetos voltados ao meio ambiente. Desde a sua criação, a ABC está empenhada em gerir a política de cooperação Técnica para o desenvolvimento brasileiro, nesse sentido, não está claro que o seu objetivo principal seja a avaliação dessa política, nem que a avaliação seja o processo principal da execução dos programas e projetos oriundos dos acordos de cooperação.

Na análise estrutural e funcional da Agência a avaliação é cuidada por comitês específicos para este fim, criados para monitorar exclusivamente e isoladamente cada um dos projetos. Existe mais de 500 Organizações Internacionais, cada uma com uma finalidade diferente. O quadro a seguir, nos mostra a diversidade de organismos que cooperam com o Brasil em diversas áreas.

Quadro 05 - Organismos que cooperam com o Brasil

Organismos Internacionais	Endereço eletrônico
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento	http://www.iadb.org/
BIRD - Banco Mundial	http://www.bancomundial.org.br/
CELADE - Centro Latino Americano de Demografia	http://www.eclac.cl/celade/
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe	http://www.cepal.org/
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	http://www.cplp.org/
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura	http://www.fao.org/
FAO - Escritório no Brasil	http://www.fao.org.br/
FIDA - Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura	http://www.ifad.org/
FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas	http://www.unfpa.org/
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura	http://www.iica.org.br/
ILPES - Instituto Latino Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social	www.eclac.cl/ilpes/
ITTO - Organização Internacional de Madeiras Tropicais	http://www.itto.or.jp/
MERCOSUL	http://www.mercosul.gov.br/
OACI - Organização de Aviação Civil Internacional	http://www.icao.int/
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	http://www.oecd.org/
OEA - Organização dos Estados Americanos	http://www.oea.org/
OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos	http://www.oei.org.br/
OIT - Organização Internacional do Trabalho	http://www.oit.org/
OMC - Organização Mundial do Comércio	http://www.wto.org/
OMM - Organização Meteorológica Mundial	http://www.wmo.ch/
OMPI - Organização Mundial de Propriedade Intelectual	http://www.OMPI.org/
OMS - Organização Mundial de Saúde	http://www.who.int/en/
ONU - Organização das Nações Unidas	http://www.un.org/
ÓRGÃOS DA ONU	
OPAS - Organização Pan Americana de Saúde	http://www.paho.org/
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	http://www.undp.org/
UIT - União Internacional de Telecomunicações	http://www.itu.int/
UNAIDS - Programa das Nações Unidas para HIV/AIDS	http://www.unaids.org/
UNCTAD - Centro Internacional de Comércio	http://www.intracen.org/
UNDCP - Programa Internacional das Nações Unidas de Controle de Drogas	http://www.undcp.org/
UNEP - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	http://www.unep.org/
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura	http://www.unesco.org/
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância	http://www.unicef.org/
UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial	http://www.unido.org/
UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher	http://www.unifem.org/
UPU - União Postal Universal	http://www.upu.int/

Fonte: ABC - <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>, 2012

Os organismos internacionais listados acima são entidades formadas por Estados que possuem personalidade jurídica de Direito Internacional. Os seus estatutos têm repartição de competência, e definem a estrutura da organização. Cabe à ABC negociar, coordenar, implementar monitorar e avaliar os projetos de cooperação técnica, com base nos acordos firmados entre o Brasil e os organismos internacionais.

A principal referência da ABC à avaliação está no item 2.5 no Manual de Orientação de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (ABC, 2009); que trata da avaliação de projetos. Nele recomenda-se que os projetos sejam analisados com vistas à adequação nos diversos programas de cooperação; que esta avaliação seja feita por uma missão conjunta com a presença de técnicos brasileiros e integrantes dos organismos internacionais e que sejam realizadas visitas in loco para levantarem-se informações e dados junto a entidades ligadas ao assunto, órgãos de governo e instituições técnicas. O documento deixa claro que a responsabilidade pela avaliação final é da ABC e que esta pode contratar consultores independentes para realizar a avaliação, antes de encaminhá-la para o organismo internacional cooperante (ABC, 2009).

Em outro documento oficial: Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral, fica clara a função conselheira do órgão ao estabelecer que:

5.4. A avaliação tem como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, **com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações** aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação para o planejamento e execução de futuras atividades de cooperação técnica internacional (ABC, 2011, p.31, grifo nosso).

O mesmo documento apenas recomenda a quantidade e tipo de avaliação que pode ser realizada:

5.5. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade (ABC, 2011, p.31).

5.6. Recomenda-se que os projetos de maior porte sejam avaliados pelo menos uma vez ao longo de sua execução. Para tanto, as instituições executoras dos projetos devem reservar recursos para custear as avaliações externas (ABC, 2011, p.32).

Uma vez fixada a gestão dos acordos de cooperação há um interesse por avaliar sua implementação, razão pela qual é atribuída um comitê específico para executar tal função. Assim, pode-se dizer que há um interesse em avaliar as atividades de cooperação no nível da ABC, enquanto gerente de cooperação internacional, mas não como ou quando ou mesmo por que, se fala na existência de um interesse em desenvolver uma política de avaliação para os programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Em vez disso, há um interesse evidente por avaliar as ações de cooperação específicas para a atitude desenvolvimento, ou seja, uma preferência para a organização e gestão, e não pela avaliação, abordada de maneira vaga e inconsistente (ABC, 2011).

Tais órgãos são tão periféricos que não existe legislação que defina o papel e as atribuições dos comitês de avaliação dos projetos de cooperação. Na prática suas funções são planejamento, aplicação de instrumentos de avaliação e elaboração de relatórios. É importante observar que, embora não prioritário, os resultados de trabalho desses comitês certamente vão influenciar decisões políticas, de modo que, em princípio, seriam elementos chave para assegurar a qualidade e transparência no processo de avaliação.

Os programas de cooperação técnica internacional para a educação contam com a participação do Ministério da Educação – MEC através da assessoria internacional, que tem como objetivo viabilizar o controle dos projetos firmados com Organismos Internacionais. Também aqui não é observado cuidado especial com a avaliação, embora exista um Sistema de Gestão e Acompanhamento de Projetos de Cooperação Internacional - SGP que visa criar uma base de dados para consulta de informações gerenciais a partir de informações alimentadas pelas Unidades de Gestão de Projetos do MEC, que são as suas Secretarias.

Da inexistência de uma política avaliativa na agência, infere-se que o interesse do governo é, como mencionado, organizar, canalizar e unificar o sistema de cooperação, o que se reflete nas instituições políticas envolvidas, no caso dos projetos multilaterais da área de educação, o próprio MEC.

O Brasil que historicamente apenas recebia ajuda externa, nos últimos quinze anos tem feito uso das soluções criadas e desenvolvidas internamente, em temas como agricultura, educação e segurança pública, para apoiar países com dificuldades semelhantes na superação de seus obstáculos ao desenvolvimento. Seja por meio de ações pontuais, como a doação de alimentos e remédios para

vítimas de catástrofes naturais, seja pelos projetos de cooperação técnica, seja pela concessão de bolsas de estudo a alunos estrangeiros, seja pela contribuição a organizações internacionais, o princípio da não indiferença inspira e impulsiona a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.

A listagem, na página seguinte, mostra as organizações internacionais para as quais o Brasil contribuiu de alguma maneira com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento internacional; num levantamento feito pelo IPEA e pela ABC entre 2005 e 2009.

Quadro 6 - Lista de organizações internacionais que receberam recursos do Brasil

NOME
Academia de Ciências dos Países em Desenvolvimento
Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
Agência Internacional para Energia Atômica (contribuições apenas para fundo de cooperação técnica)
Aliança dos Países Produtores de Cacau
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
Assessoramento sobre a Comercialização de Produtos Pesqueiros da América Latina e do Caribe
Associação Latino Americana de Integração
Associação Latinoamericana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento
Banco de Desenvolvimento Africano
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Centro Internacional de Engenharia Genética e Biotecnologia
Centro Regional de Educação em Ciência e Tecnologia Espacial para America Latina e o Caribe
Centro Regional de Sismologia para a América do Sul
Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
Comissão Interamericana contra a Corrupção
Comissão Preparatória da Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
Comitê Consultivo Internacional do Algodão
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Convenção para a Conservação dos Recursos Marinhos Antárticos
Convenção para Mudanças Climáticas das Nações Unidas
Departamento das Nações Unidas de Operações para Manutenção da Paz
Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas
Fundo Monetário Internacional
Instituto Indigenista Interamericano
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais
Mercosul
Organização as Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
Organização das Nações Unidas
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Organização de Aviação Civil Internacional
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Organização dos Estados Americanos (OEA)
Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
Organização Internacional de Polícia Criminal
Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Organização Latino-Americana de Energia
Organização Mundial de Propriedade Intelectual
Organização Mundial de Turismo
Organização Mundial do Comércio
Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE
Organização para a Proibição das Armas Químicas
Organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe
Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
Programa Alimentar Mundial
Programa Conjunto das Nações Unidas sobre Hiv/Aids
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Tribunal Penal Internacional

Fonte: IPEA - Guia de Orientação Básica para o Levantamento de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. http://ceragro.iica.int/Documents/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf, 2011

Embora não traga valores, o quadro acima demonstra que o Brasil tem se configurado como um importante fomentador de apoio, ainda que continue recebendo ajuda de agências cooperadas.

Dada sua importância e influência, faz-se necessário que o país assuma uma política de cooperação, que entenda o termo desenvolvimento não como um espectro da economia de mercado, mas como desenvolvimento humano, social e cultural. Tais projetos, oriundos desses acordos, devem considerar os seguintes aspectos:

- Eliminar a velha idéia de sociedade civil homogeneizada e de uma globalização social, econômica e política;
- Desenvolver um plano administrativo mais participativo, justo e igualitário;
- Garantir a definição de prioridades a serem atendidas junto com os beneficiários dos programas e projetos;
- Coordenar num sistema misto que envolva toda a sociedade, a iniciativa pública e privada, e organismos autônomos. Harmonizar os esforços de diferentes atores envolvidos no processo, negociando os conflitos necessários.

Para garantir a independência política no contexto dos acordos de cooperação, o Brasil precisa mais que garantir o fortalecimento da política de institucionalização da cooperação, é necessário fortalecer a política de avaliação de programas e projetos oriundos desses acordos.

A falta de um documento específico, aprofundado e metodologicamente orientador sobre como o governo brasileiro realiza a avaliação das suas políticas e programas sociais, sejam vinculados aos organismos internacionais ou não, é um indicador da pouca importância dada à avaliação nesse contexto.

O documento oficial que mais se aproxima dessa perspectiva é o Manual de Avaliação do Plano Plurianual. Este manual contém orientações para a elaboração da Avaliação Anual dos programas do Plano Plurianual – PPA (BRASIL, 2010, p.1-54), definindo as etapas e as atribuições de cada um dos atores envolvidos na gestão do Plano e seus programas durante um ano.

De acordo com o documento a avaliação anual é parte fundamental do modelo de gestão do Plano Plurianual e tem como objetivo contribuir para o alcance

dos resultados previstos nos programas, por meio do aperfeiçoamento da gestão de programas e da alocação de recursos no PPA e nos orçamentos da União, de modo a aprimorar a qualidade do gasto público (BRASIL, 2010, p.1-54). O foco desse material está no nível macro da avaliação e no controle economicista e burocrático de auditoria e prestação de contas.

O interesse hoje materializado em uma metodologia específica de avaliação pode e deve dar lugar à politização participativa em todo o processo avaliativo: identificação do problema, análise de alternativas viáveis, escolha de uma alternativa, implementação, análise paralela ao desenvolvimento e avaliação final.

A existência de órgãos ou comissões permanentes de avaliação tanto na ABC quanto no MEC é uma forma de ampliar a participação de todos os interessados e atores envolvidos com os programas educacionais cooperados; uma participação que seja politizada, consciente e organizada.

A utilização de mecanismos de avaliação apenas não é o suficiente para que a avaliação seja a ferramenta de controle e autorregulação de processos. É necessário um compromisso político com a avaliação. Toda política pública é o resultado de uma decisão política e, como tal, o âmbito de sua gênese está em certas áreas, muitas vezes, diferentes da gestão, mas inteiramente articuladas com ela.

5.1 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos, o Banco Mundial é uma cooperativa composta por 187 países que tem como objetivo financiar projetos para o desenvolvimento social e econômico de seus membros. Estes países membros são representados por um Conselho de Governadores, o órgão responsável pela política na instituição. Os Diretores Executivos compõem os Conselhos de Administração do Banco e se reúnem ordinariamente pelo menos duas vezes por semana para planejar as atividades da instituição, incluindo a aprovação de empréstimos e garantias, novas políticas, orçamento, estratégias e decisões de assistência aos países em crédito e questões financeiras (BANCO MUNDIAL, 2004a).

O Banco Mundial é formado basicamente por duas instituições: O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD é o braço financeiro; é quem provê insumos para projetos em países de renda média, como o Brasil, e é a maior agência do Grupo. A Associação Internacional para o Desenvolvimento - AID é o braço político que negocia e faz doações e empréstimos sem juros para os países mais pobres do mundo, desde que estes sigam sua cartilha regamente.

Por seu crescimento na cooperação internacional para o desenvolvimento, o Banco Mundial se reorganizou em três dois grupos. O chamado Grupo Banco Mundial, que é formado pelo BIRD, a AID e outras três agências: a Corporação Financeira Internacional - IFC, que trabalha com o setor privado. A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos -AMGI, que faz seguros para investimentos, e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos - CIADI que julga disputas sobre investimentos. As cinco agências que formam o Grupo trabalham em conjunto pelo objetivo declarado de redução da pobreza e o desenvolvimento social e econômico (BANCO MUNDIAL, 2004a).

O Banco Mundial foi pensado, inicialmente, como um fundo de estabilização, cuja vocação econômica era de manter as taxas de juros em equilíbrio no comércio internacional e propiciar a reconstrução dos mercados nos países afetados pela Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, o Banco Mundial ampliou seus objetivos passando a interferir na trajetória política e econômica dos chamados países em desenvolvimento, a fim de garantir o pagamento das dívidas e garantir a hegemonia do regime capitalista mundial. Aqui, a proposta da política neoliberal é simples, mas importante: a mudança de um Estado controlador para um Estado articulador, ou conforme definido pelo Banco Mundial, um Estado que orienta, mas não impõem.

O Banco passou a exercer sua influência na educação ao perceber que sucesso dessa política econômica é sustentado e dependerá em grande parte da existência de uma força de trabalho bem educada. Assim, nos dez primeiros anos do novo milênio, o Banco passou a defender e recomendar ao governo brasileiro não só a redução com gastos públicos, e a realizar ajustes na economia em função do mercado estrutural mundial, onde a liberalização comercial e financeira, a privatização e enxugamento da estrutura de governo deveria torna-se peça central de sua política de competitividade; mas também o investimento com educação para o trabalho (BANCO MUNDIAL, 2004a).

Embora tenha oficialmente iniciado em 1949 suas relações de cooperação multilateral com o Brasil, as propostas do Banco Mundial voltadas para a educação brasileira, se destacaram apenas com o início da implementação do modelo neoliberal de governabilidade, na década de noventa. O Banco, além de ser o mais significativo instrumento veiculador da concepção estratégica de ajuste econômico liberal, começou a exercer uma influência crescente sobre a direção da educação, que foi considerada como uma das ferramentas indispensáveis para o sucesso desta estratégia¹.

Nesse sentido o desenvolvimento educacional brasileiro nos últimos 20 anos, tem sido caracterizado por uma política de educação com vista a atingir metas de cobertura nos sistemas de ensino para melhorar a qualidade do ensino, a fim de desenvolver a competitividade. Embora os países latino-americanos, como o Brasil, tenham feito progressos significativos na cobertura do sistema para populações em idade escolar, muito falta ser feito para que as crianças permaneçam na escola o tempo mínimo necessário para alcançar os níveis de aprendizagem e competição do complexo mundo do trabalho contemporânea, além de participar na construção da vida democrática de suas sociedades (BANCO MUNDIAL, 2003a).

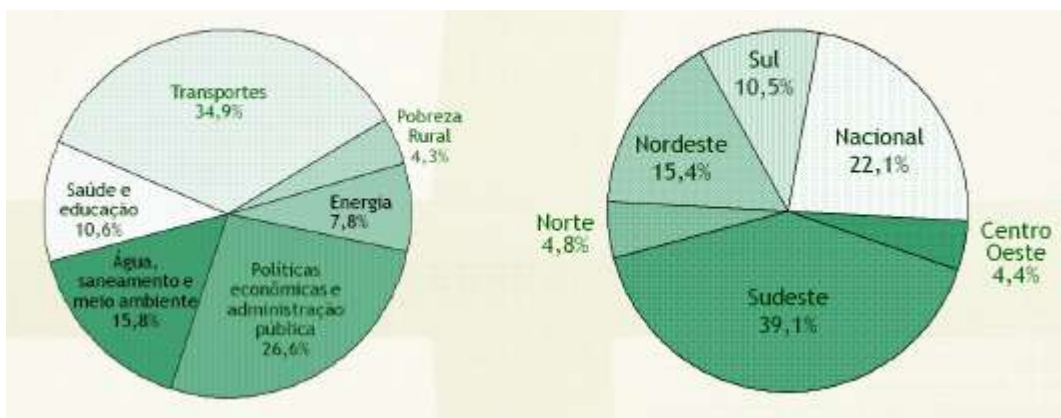
A qualidade da educação tem sido o foco do discurso na política internacional durante as últimas décadas. Esta qualidade, associada à concretização da aprendizagem elementar e, mais recentemente, com o desenvolvimento de competências básicas coloca a atenção sobre a missão da escola e do papel dos processos pedagógicos para promover o desenvolvimento do sujeito e, ao mesmo tempo, em resposta aos processos de socialização.

Ao traduzir esta abordagem defendida pelo Banco Mundial observa-se que ao lado do interesse em dar abertura de linhas de crédito para priorizar os investimentos em educação; deixam-se os governos, educadores, as comunidades educativas, à margem de decisões importantes como formas e critérios de avaliação das políticas educacionais implementadas.

No Brasil, o discurso do foco na educação não se traduz em números, pois conforme gráfico abaixo, apenas 10% dos projetos financiados pelo Banco Mundial até 2011 foram divididos entre as áreas da educação e saúde.

¹ De acordo com dados oficiais das agências multilaterais, até o final de 2010 o Governo Brasileiro obteve apoio em mais de 700 projetos sociais já financiados, perfazendo um total de aproximadamente US\$ 55 bilhões. Dados do Banco Mundial apontam o Brasil como o segundo maior país mutuário, perdendo apenas para o México.

Gráfico 03 - Financiamentos em execução por setor e região, no Brasil



Fonte: Banco Mundial

<http://search.worldbank.org/all?qterm=Financiamentos+em+execu%C3%A7%C3%A3o+por+setor+e+regi%C3%A3o> , 2012

Os investimentos também não se concentraram nas regiões pobres, embora o Banco defenda a prioridade para projetos de infraestrutura, educação, saúde, água, meio ambiente, pobreza rural e proteção social. Para o governo brasileiro, que há mais de cinquenta anos solicita recursos externos para levar adiante os objetivos de desenvolvimento nacional, a relação do Banco Mundial sempre envolveu a difícil tarefa de cumprir os acordos assinados sem perder sua autonomia. Ou seja, para desenvolver alguns projetos sociais, ambientais, de infraestrutura e educação, o Brasil, em diferentes momentos históricos, recorreu ao Banco Mundial solicitando empréstimos; comprometendo-se com as regras exigidas pelo Banco.

Esta autonomia na política educacional tem sido no mínimo, parcial, considerando que em nível local as decisões nunca são uma possibilidade real. Depreende-se dos documentos analisados que o Banco tem o direito de saber tudo o que os governos devem fazer, orientados por um pacote pronto de recomendações para implementação de uma reforma da educação universal.

A análise econômica da educação em geral, e as taxas de análise de retorno do investimento em particular, são ferramentas de diagnóstico para iniciar o processo de definição de prioridades educacionais, dentro do desenho de propostas do Banco Mundial para educação. E foi assim que a análise econômica tornou-se

central para a metodologia de elaboração de políticas educacional e por conseguinte de avaliação dessas políticas. Essa prática contribui para introjetar e institucionalizar valores de mercado capitalistas na área da educação, algo que vai além de fazer cálculos econômicos para comparar custos e benefícios das várias alternativas geradas a partir do enfoque social ou político.

Embora esta análise seja apenas um ponto de partida, governos como o brasileiro têm outras razões para estabelecer suas prioridades educacionais. Contudo, recomendações específicas e gerais presentes em documentos do Banco Mundial parecem ter sido tomadas acriticamente por muitos governos, especialmente na América Latina. Entre outras coisas, a quantidade de pesquisas empíricas que estão associados com as recomendações, no lugar de uma avaliação que se quer pública, mas principalmente pela ausência de participação dos beneficiários e executores dos programas e projetos educativos (BANCO MUNDIAL, 2003a).

Apesar da abordagem cientificista que vem envolta em propostas oficiais o Banco Mundial não aceita o princípio científico que se baseia em suposições sujeitas a contraprova, pelo contrário, parece ter mais desejo de continuar a construção de exemplos que tornam plausível que a evidência de que o endereço refuta, a abordagem setorial, que se apresenta como uma superação da abordagem do projeto, longe da abordagem abrangente necessário para pensar e agir promovendo desenvolvimento sustentável de nossas sociedades.

Em um tempo de crise e de paradigmas da incerteza, a gravidade das consequências que podem ter uma intervenção massiva errada na educação, deve-se evitar o unilateralismo decisório e fomentar a criação de espaços coletivos de busca pluralistas, onde diferentes critérios e propostas são aceitas, avaliadas e testadas com igualdade de acesso aos recursos.

Assim, os impactos da atuação dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, sobre a distribuição de poder de decisão e sobre a autoridade científica que eles apresentam não podem ser desconsiderados. Contudo, a educação permanece como uma área de governança local e as decisões, fortemente influenciadas ou sob controle do Estado.

A avaliação, a informação e a pesquisa são recomendações recorrentes vindas dos documentos do Banco Mundial para países com baixos indicadores de qualidade na educação básica em seu território. A falta de informações precisas

sobre os problemas educacionais torna-se um fator de impedimento ao planejamento de longo prazo nos países em desenvolvimento. Esse planejamento visa construir uma educação que se torne um serviço cada vez mais privado, produzido como uma mercadoria a ser comprada e vendida ao preço definido pelo mercado; e cujo diploma é feito apenas para clientes (BANCO MUNDIAL, 2003a).

Seguindo esse pensamento é que o Banco Mundial propõe três fatores-chave para a modernização do sistema de educação, em países chamados de emergente (BANCO MUNDIAL, 2003a):

1. Incentivar uma maior diferenciação institucional , incentivando a criação escolas técnicas e incentivar a criação de instituições privadas, como forma de lidar com aumento dos custos de matrícula ano ensino superior.
2. Diversificar as fontes de financiamento, elevando tanto a participação dos estudantes no custeio de sua educação, como contribuições privadas. Também propõem aumentar as receitas das próprias instituições elevando o preço dos seus serviços e melhorando a produtividade, ou seja, a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos.
3. Redefinir a relação entre o governo e as instituições de ensino superior, deslocando a intervenção do governo da parte final do processo de formação. Assim, para o ensino médio e ensino superior, o Banco Mundial defende, em vez de investimento público, os insumos privados, visto que a sua satisfação está ao alcance de soluções de mercado, ou seja, sua demanda é restrita a um setor da população e, conseqüentemente, podem ser atendidas pelos empregadores privado, se o preço é o suficiente para fazer um bom lucro.

Em outras palavras, o Banco Mundial recomenda que tanto o ensino médio – fim da educação básica - como o superior seja privatizado, considerando que estão mais diretamente ligados às exigências do mercado de trabalho. Os conceitos fundamentais aqui presentes são: privatização, desregulamentação e orientações de mercado, ou seja, a substância do modelo neoliberal.

Além disso, para o BM é importante compreender e lidar com os problemas de gestão do sistema de ensino. Para conseguir que as reformas educacionais sejam sustentáveis, a indústria deve apoiar as reformas institucionais

para melhorar a gestão e a responsabilidade na prestação de serviços, especialmente para a população mais pobre.

Esta proposta está sustentada na necessidade de geração e disseminação de um banco de dados de documentos (dados, resultados analíticos e as lições aprendidas no campo) sobre a educação, como instrumentos de avaliação que podem e devem ser comparados internacionalmente de modo a avaliar o impacto de programas e políticas chave existentes e em vias de construção só assim será possível medir seus resultados e efeitos.

Para melhorar a eficácia da ajuda externa, o trabalho deve ser regido por uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados. Quando há limitações de recursos orçamentários e de pessoal, é fundamental saber quais as medidas que produzem os resultados desejados de forma mais eficiente e eficaz. Além disso, embora existam hoje muito mais avaliações que uma década atrás, é necessário aprender mais sobre como obter ampliar o relacionamento do Banco com os clientes. Países cada vez mais medem as habilidades dos alunos em leitura e matemática, e esta prática deve continuar aumentando na próxima década. Notável é a ausência de dados relacionados com habilidades importantes, como compreensão global e crítica sobre a realidade, a capacidade de resolver problemas, trabalho em equipe e comunicação, também adquiridos na escola. Ainda assim os países que possuem dados confiáveis, estudos empíricos e de avaliação adequada formam uma base sólida para desenvolver políticas mais eficazes de ensino (BANCO MUNDIAL, 2002).

No discurso do Banco Mundial, a perspectiva de desenvolvimento de um país depende da qualidade de seu povo, ou seja, a habilidade e criatividade de sua força de trabalho, a capacidade de seus líderes para governar e gerir os recursos e a capacidade para aumentar a sua geração adulta saudável e educar seus filhos. Educação é a melhor maneira de investir nesta qualidade. O Banco reconhece que nenhum país tem sido capaz de sustentar um rápido crescimento sem manter altos níveis de investimento público na educação. Contudo alerta que em vez de afastar o investimento privado, este tipo de despesa deve ser atraída, pois ela abre o caminho para a emergência de novos setores econômicos e aumenta o desempenho das empresas privadas, beneficiadas com trabalhadores competentes, educados; e com isso manter uma forte taxa de criação de empregos.

Até 2015 a estratégia setorial para a educação do Banco Mundial, afirma que a missão do Banco no que diz respeito à educação é garantir que todos completem a educação básica com qualidade, adquirindo conhecimentos básicos de leitura e escrita, assim como matemática, raciocínio lógico e habilidades sociais, tais como o trabalho em equipe; além de desfrutar de mais oportunidades para absorver conhecimento de arte durante sua vida em diferentes níveis educacionais (BANCO MUNDIAL, 2002).

Nesse sentido o Banco mundial vem afirmando de forma mais explícita a relação entre educação e desenvolvimento econômico considerando que o foco estratégico é ajudar os países a integrar a educação em estratégias nacionais de economia e criar sistemas abrangentes de educação que atendam as necessidades sócio-econômicas locais e internacionais.

Dentro do Banco, conforme documentos analisados, o ambiente operacional tem mudado significativamente nos últimos 10 anos. Primeiro, continua a descentralização do seu pessoal para os escritórios localizados nos países e a contratação de mais pessoal local. No final do ano de 2009, aproximadamente 40% do pessoal do setor da educação estava trabalhando nos escritórios dos países cooperados (BANCO MUNDIAL, 2002). Isso ajuda no gerenciamento da crescente carteira de empréstimos de educação para o Banco. Segundo, o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004, sobre a prestação de serviços e estratégia do Banco sobre bom gerenciamento destaca a importância de abordar os problemas de gestão para promover a efetiva prestação de serviços. Há uma demanda crescente de empréstimos, incluindo mecanismos baseados em financiamento de desempenho, para o setor da educação sob diferentes formas: de apoio orçamentário direto, financiamento paralelo e financiamento comum, o que exige maior flexibilidade para reduzir os custos operacionais (BANCO MUNDIAL, 2002).

Embora o trabalho operacional do Banco venha a ser estratégico, este usa como princípio o pensamento de que o envolvimento seletivo da instituição em um país deve ser baseada em um conhecimento profundo de todo o setor; por exemplo, as necessidades de aprendizagem do país para o crescimento e reduzir a pobreza, a variedade de serviços públicos e privados disponíveis, seus desafios de gestão, e suas ligações com outros setores. Por isso o Banco mantém um olhar sobre outros setores; já que a aquisição de conhecimentos e habilidades depende

não só de educação e formação, mas também de saúde, nutrição, emprego, e desenvolvimento do setor privado.

Para o Banco Mundial é essencial a medição de resultados e efeitos dos programas cooperados. Para melhorar a eficácia da ajuda, o trabalho do setor deve ser regido por uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados. Embora o setor utilize muito mais avaliações sobre os efeitos que há uma década atrás, estas não parecem ser ainda suficientes para ampliar o relacionamento do Banco com os seus países-clientes. As medições de resultados e efeitos tornam-se estratégias para manter eficazes parcerias globais e locais, o que continua a ser essencial para manter uma relação estreita com os parceiros, incluindo os doadores públicos e privados, as instituições locais e globais, equipes técnicas e grupos da sociedade civil.

O Banco Mundial é, hoje, o maior organismo internacional de financiamento externo na área da educação. Nos últimos vinte anos, os países cooperados, de fato, fizeram progressos significativos em direção à meta de Educação para Todos iniciativa internacional (UNESCO, 1990) que visa proporcionar educação primária de qualidade, gratuita e obrigatória todas as crianças do mundo em desenvolvimento. O Banco tem estabelecido com os países parceiros a meta de fornecer educação primária gratuita para todas as crianças, o mais tardar em 2015 (BANCO MUNDIAL, 2004a).

No discurso do Banco a educação tem uma dupla finalidade: ajudar os países a alcançar a educação primária universal e mesmo tempo, ajudá-los a desenvolver habilidades necessárias para competir no mercado atual, dominado pela informação e conhecimento. O Banco também oferece suporte a um novo nível de ensino chamado: Aprendizagem ao Longo da Vida, que mantém a força de trabalho de um país constantemente em treinamento técnico novo (BANCO MUNDIAL, 2004a).

O tipo de educação defendida pelo Banco Mundial tem um perfil que inclui apenas aqueles que considera adequado para se manter no sistema. Este sistema, como já vimos, é carregado dos valores do mercado capitalista imposto sobre a cultura do país, para que desta forma sejam incorporados pelas nações, levando-os a seguir uma ideologia que tem tons de dominação.

Por tudo isso, se percebe que o objetivo central do Banco Mundial é descentralizar a educação, deixando-a livre para relacionar-se com mercado, para

assim mudar a sua visão de mundo. O discurso excludente pode ser visto ao defender que a educação deve ser técnica; a vida é a vida da prestação do serviço; o mundo é o mundo do trabalho servil; e o sistema deve incluir apenas as pessoas mais capazes. Uma educação pensada e financiada por um banco, onde atuam eminentemente economistas e não educadores, certamente não pode ter outro objetivo que não seja a eficiência econômica, a liberdade dos mercados e a globalização do capital.

Os interesses declarados nos documentos estudados, os dados de investimento e a prática pouco participativa da sociedade nos acordos de cooperação entre o Brasil e o Banco mundial apontam para a necessária negociação de maneira que os interesses nacionais prevaleçam. O papel do Banco Mundial, enquanto agente externo ao país, sobre a educação não é formar cidadãos com capacidade de escolha e poder de decisão com base na sua história e sua cultura; nem o de proporcionar às pessoas e os países a independência e autonomia educacional, ao contrário, seu papel torna as nações dependentes pela imposição de regras e modelos, sem os quais os acordos não são firmados. O reconhecimento da diversidade sociocultural, a capacidade de compreender e refletir sobre ela, para interagir com o outro, para participar ativamente na sociedade global são os fundamentos da educação na contemporaneidade.

5.2 A EDUCAÇÃO NO BRASIL E A UNESCO

A UNESCO é uma agência especializada em educação, integrante das Nações Unidas, criada em 1946, em Paris, com o objetivo de promover a paz e segurança mundial por meio da colaboração internacional em educação, ciência, cultura e comunicação (UNESCO, 2001).

De acordo com a própria agência, suas funções são promover o desenvolvimento dos países mais pobres através do conhecimento, da educação universal e da difusão cultural. Para este fim, a UNESCO reúne todas as suas atividades em torno de quatro grandes temas: Educação, Comunicação, Ciências Naturais e Cultura Social. A Educação é o destinatário da maior parte de seus recursos, de modo que, a partir dos anos 60 esta agência tem sido considerada a agência de educação da Organização das Nações Unidas (UNESCO, 2001).

A Representação da UNESCO no Brasil foi fundada em 19 de junho de 1964 e tornou-se o Escritório Nacional para a área hoje chamada de Mercosul. Desde meados dos anos 90, o escritório brasileiro reforçou a sua ação em todo o país, trazendo sua experiência ao serviço de inúmeros projetos e iniciativas das atuais cinco áreas temáticas da Organização, a saber: educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação. Logo as atividades da representação brasileira foram expandidas, multiplicando as articulações e acordos de cooperação técnica, tanto com o governo quanto com a sociedade civil. O aumento expressivo destas ações levou o Escritório da agência, em Brasília, a ser considerado um dos mais influentes e atuantes escritórios em todo o mundo (UNESCO, 2001).

Os objetivos iniciais da UNESCO, desde sua criação em 1946, eram a elaboração de projetos educacionais, o desenvolvimento científico e a preservação da riqueza sócio cultural dos países. Entre as décadas de 50 e 80, a agência adotou uma postura tecnicista de atuar; com imposição de regras, referências externas e ideologia capitalista, num mundo dividido e marcado pela chamada guerra fria. Apesar disso, manteve-se com uma referência importante para o debate do ensino nos países mais pobres, pelo incentivo à democratização da escola pública, pela garantia no acesso do conhecimento e pelo desenvolvimento economicamente sustentável. Nos últimos anos, mesmo perdendo parte de suas funções para o Banco Mundial foi incorporando, pouco a pouco, o discurso deste Banco; o de uma educação voltada ao mercado de trabalho e fortalecimento da economia (UNESCO, 2002).

Até a década de 1960, a educação mundial não era uma prioridade para o Banco Mundial, que a considerava uma atividade cara e secundária. Com a gestão de Woods e posteriormente de McNamara essa visão mudou. A perda de interesse pela ideologia do desenvolvimento foi substituída pela ideologia da globalização, fazendo com que o combate à pobreza passasse necessariamente pela oferta de escola para todos e a qualidade da educação que esta proporcionava.

Nesse momento, o papel de fomentadora e especialista em educação no mundo ficava com a agência. Seu trabalho consistia em incentivá-la e melhorá-la por meio de acompanhamento técnico, com base em parâmetros e normas preestabelecidas, a criação de projetos inovadores, de desenvolvimento tecnológico e a disseminação de soluções sustentáveis (UNESCO, 2001).

Assim, com o apoio do Banco Mundial, a UNESCO assumiu a organização de fóruns mundiais de educação em vários países. Nestes fóruns foram e ainda são firmados compromissos e iniciativas para implementação de vários programas e projetos destinados à expansão e melhoria da educação básica, com foco em países em desenvolvimento. O mais famoso desses fóruns foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada na Tailândia, em 1990, com o apoio do PNUD, UNICEF e Banco Mundial. Além dos fóruns as ações do setor de educação também incluem a experiência de governos para estabelecer e renovar os seus sistemas nacionais de educação.

A Conferência Mundial de Educação para Todos teve a representatividade de 155 países e 127 Organizações não Governamentais - ONGs que assinaram e aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, considerados um dos principais documentos mundiais sobre educação. De acordo com a Declaração de Jomtien:

Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (UNESCO, 1990, artigo 1, p. 2).

A intenção da Declaração Mundial de Educação para Todos era aumentar as taxas brutas e líquidas de escolarização e da alfabetização de pessoas entre 15 e 24 anos, determinando os gastos destinados ao ensino, o número de alunos por docente e a porcentagem de docentes habilitados. Em acordo, os países se comprometeram a universalizar a educação básica considerando que este nível é suficiente e essencial às necessidades de aprendizagem. Os objetivos e estratégias definidos nessa Conferência deveriam ser adaptados em cada país para assegurar o direito a uma educação básica de qualidade, com impacto na sociedade e na vida das pessoas. Na ocasião, seis metas foram contempladas:

QUADRO 07 – Metas Definidas na Conferência Mundial de Educação para Todos

METAS	DETERMINAÇÕES
Meta 1	Expansão dos cuidados e atividades, visando ao desenvolvimento das crianças em idade pré-escolar;
Meta 2	Acesso universal ao ensino fundamental (ou ao nível considerado básico), que deveria ser completado com êxito por todos;
Meta 3	Melhoria da aprendizagem, tal que uma determinada porcentagem de um grupo de faixa etária "x" atingisse ou ultrapassasse o nível de aprendizagem desejado;
Meta 4	Redução do analfabetismo adulto à metade do nível de 1990, diminuindo a disparidade entre as taxas de analfabetismo de homens e mulheres;
Meta 5	Expansão de oportunidades de aprendizagem para adultos e jovens, com impacto na saúde, no emprego e na produtividade;
Meta 6	Construção, por indivíduos e famílias, de conhecimentos, habilidades e valores necessários para uma vida melhor e um desenvolvimento sustentável.

Fonte: Conferência Mundial de Educação Para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: www.unesco.br Acesso em: 19.09.2011.

Uma série de conferências realizadas na década de 1990 reafirmou o compromisso internacional para os objetivos da Educação para Todos. Dez anos depois de realizada a conferência em Jomtien, o Fórum Mundial de Educação em Dakar constituiu uma oportunidade para avaliar o progresso, aprender lições, analisar as falhas da "Década de Jomtien" e determinar suas consequências para futuras iniciativas. Em Dacar, os resultados dos dez anos de Jomtien foram considerados ruins para a maioria dos países (UNESCO, 1990).

Nos últimos anos, a UNESCO defende a introdução da noção de "aprendizagem ao longo da vida" em conceitos educacionais contemporâneas, de modo que a educação básica para todos é complementada por oportunidades que se estendem para o acesso à educação secundária, técnica, de formação profissional e ensino superior. As atividades da UNESCO no campo das ciências naturais, sociais e humanas são destinadas a contribuir para o conhecimento científico internacionalmente, financiando pesquisas e aplicações práticas na solução de vários problemas de caráter humano e natural, que afetam o processo de desenvolvimento dos países.

As quatro áreas de trabalho da UNESCO promovem diversas atividades interdisciplinares, entre os quais a promoção dos direitos humanos e da democracia, do respeito ao meio ambiente e apoiar uma cultura global de paz, todos contidos em projetos estratégicos e médio prazo lançados pela organização entre 1990-2000. Um

dos exemplos inequívocos da influência desse organismo internacional na política mundial é seu trabalho em prol da cultura da paz. Em 1997, a Assembleia Geral da ONU proclamou o ano 2000 como o Ano Internacional para a Cultura da Paz atribuindo à UNESCO a tarefa de coordenar todas as atividades durante o mesmo. Um dos resultados mais expressivos foi o Manifesto 2000 por uma cultura de paz e não-violência, documento elaborado por um grupo de vencedores do Prêmio Nobel que propuseram o compromisso individual dos cidadãos com a paz em todo o mundo. O manifesto contém princípios e os ideais que norteiam, até hoje, várias resoluções da ONU (UNESCO, 2002).

O trabalho operacional da UNESCO em matéria de cooperação para o desenvolvimento tem se apoiado tradicionalmente em contribuições de fora para o orçamento regular das nações, principalmente a partir de outras agências multilaterais e bancos de desenvolvimento com o qual tem mantido programas de cooperação em larga escala, principalmente no campo da educação. A UNESCO se tornou uma instituição com tamanha abrangência que foi organizada em vários institutos, que se especializaram em determinadas áreas da educação.

O Bureau Internacional de Educação –IBE, é um setor da UNESCO que desempenha atividades de observação, conteúdo e métodos de ensino, ajudando a construir a capacidade de adaptação do conteúdo da educação a nível nacional regional e sub-regional e promove o diálogo entre os formuladores de políticas, pesquisadores, educadores e outros parceiros no processo educacional. Quanto ao Instituto Internacional de Planejamento Educacional - IPE este é responsável, entre outras coisas, por pesquisas aplicadas em programas de planejamento definido pela Conferência Geral da UNESCO e implementar programas operacionais de acordo com as necessidades dos Estados-Membros. O Instituto para a Aplicação de Tecnologia da Informação na Educação - IITE mantém uma câmara de compensação de informações que contribui para a formulação de políticas e diretrizes nacionais e organiza atividades de formação relacionadas com a integração das tecnologias da informação na educação (UNESCO, 2002).

Em nível regional, o Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e no Caribe - IESALC e do Instituto Internacional de Capacitação em África - IICBA desempenham papéis importantes. O primeiro trata da promoção do ensino superior em ambas as regiões, aumentando e fortalecendo a cooperação interuniversitária na área de pesquisa, planejamento, gestão e

avaliação, a fim de melhorar a ensino universitário. O segundo auxilia os países africanos, na implementação de programas para atender as suas preocupações nas áreas de gestão da educação, desenvolvimento curricular, da formação de professores e educação a distância, buscando aumentar a partilha de produção e difusão de conhecimentos, ideias e experiências entre os líderes educacionais e agentes de mudança (UNESCO, 1993, p. 31).

No caso do Brasil, o apoio que a UNESCO tem dado deve ser visto no contexto da complexa rede de instituições governamentais e não governamentais voltadas para atividades educativas nos níveis nacional, estadual e municipal. Sendo a agência incumbida da coordenação da política global para educação, seu trabalho envolve a implementação das atividades, avaliação e monitoramento dos progressos realizados, análise das políticas efetivamente formuladas, difusão de conhecimentos sobre práticas exitosas e alerta quanto aos desafios emergentes. A UNESCO tem tido papel atuante, na disseminação de estatísticas educacionais brasileiras e na avaliação de projetos e programas, em consonância com sua missão.

A agência concebe sua missão como a concretização da paz entre os homens por meio da educação, da ciência, da cultura e da comunicação. Esta missão inclui o fortalecimento e consolidação de certos valores, da ética e da consciência social. Inclui também a defesa humana, o respeito, a tolerância, a não discriminação, e justiça convivência, diálogo democrático, da solidariedade e outros. Contudo, esse fortalecimento deveria se concretizar por um desejo e vontade da sociedade local, com base na sua cultura; à luz do que cada país chama de valores, ética e educação.

Assim, derivada da missão distinguem-se quatro principais tarefas correspondentes ao corpo ideológico da agência (UNESCO, 2001):

- a) uma função regulamentadora, ao criar normas ou acordos globais por meio de vários instrumentos (convenções, recomendações e declarações);
- b) uma função compensadora, agindo como agente de compensação de ideias, conhecimento e experiências;
- c) uma função formadora, ao apoiar estados-membros no reforço das suas capacidades humana e institucional (por exemplo, a estruturação dos sistemas de ensino);

d) uma função financiadora, pela promoção da cooperação internacional, tanto econômica quanto técnica, em seus quatro campos.

As relações de um país com a agência – e com o Brasil não é diferente - é determinada pela intensidade de sua missão; destas quatro funções e pela concepção de educação na qual a agência se fundamenta. A educação para a UNESCO é baseada na igualdade social, para atender as necessidades básicas de aprendizagem de todos e de tudo, e contribuindo para a promoção do desenvolvimento humano, a paz e a qualidade de vida. A ideia de educação ao longo da vida é estruturada em torno de uma concepção mais ampla de educação básica e educação não-formal (UNESCO, 2001).

A educação no discurso da UNESCO tem um design inclusivo de grupos excluídos e marginalizados, valorizando o direito à educação como um bem público. Sua visão de educação de qualidade significa educação diversificada em seu conteúdo e métodos, de transmissão de valores universalmente compartilhados. Embora a concepção de educação como o centro da luta global contra a pobreza e a exclusão seja mais presente em seu discurso, a educação para mulheres é considerada um fator importante no desenvolvimento humano, para mudanças sociais e demográficas, e um meio indispensável para o estabelecimento de uma cultura de igualdade de gênero. Nesse processo, a instituição vê o papel do Estado como agente central e crítico; responsável por garantir a educação de qualidade como um serviço social para atender a globalização.

Para a UNESCO a qualidade da educação exige uma abordagem holística e integral, de acordo com a complexidade e finalidade. Nesse contexto, a avaliação de uma adequada qualidade da educação exige uma perspectiva a partir da qual a valorização de seus componentes está na articulação e interdependência entre eles. Uma avaliação tão ampla exige fazer um juízo de valor sobre como a educação se desenvolve; ou seja, a partir da estrutura, financiamento, organização, desenvolvimento curricular, desempenho escolar, o desempenho de professores, o que os alunos aprendem em sala de aula e suas implicações para o acesso a futuras oportunidades e mobilidade social. Requer também um juízo de valor que se alimenta de tomada de decisão dirigida a melhoria dos níveis de qualidade e equidade da educação feita a partir de uma leitura adequada do macro e micro cenário educativo. Esta abordagem baseia-se, também, sobre o reconhecimento de

que a educação é uma tarefa compartilhada num sistema que envolve interações entre os diferentes atores, contextos e organizações.

De acordo com a visão da UNESCO, a educação pode promover a paz, o desenvolvimento e a qualidade de vida no planeta; sem ela não se pode garantir o crescimento econômico e o progresso social, abrindo o caminho para a emancipação e o desenvolvimento sustentável, com um viés mais humano. Segundo a organização, a vida do mundo moderno exige uma educação para aprender a viver juntos, em um contexto de globalização e de interdependência. Ensinar as pessoas a viver juntos é a função primordial da educação para assim, assegurar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais do indivíduo. Para isso, a organização concebe a educação como um todo, que ocorre ao longo da vida(UNESCO, 2003b).

De acordo com trechos do Relatório Delors Aprendizagem: um tesouro a descobrir (1996),

O conceito de aprendizagem ao longo da vida é a chave para a entrada no século XXI. Ele transcende a distinção tradicional entre educação inicial e educação continuada. Ele se juntou um outro conceito, muitas vezes avançada: a de que a sociedade do conhecimento, onde tudo pode ser uma oportunidade de aprender e desenvolver seus talentos. Sob a sua nova cara, a educação continuada é visto como ir muito além do que já é praticado, sobretudo nos países desenvolvidos, ou seja, as ações de reciclagem de modernização, reconversão e aperfeiçoamento profissional dos adultos. Deve abrir-se as possibilidades de educação para todos, para muitos propósitos, seja para oferecer uma segunda chance ou terceiro para satisfazer a sede de beleza, conhecimento e auto-transcendência, ou continuar a desenvolver e expandir a formação estritamente relacionados com as exigências da vida profissional, incluindo a formação prática. Em suma, "Educação ao longo da vida" deve aproveitar todas as oportunidades oferecidas pela sociedade (UNESCO, 1996, p.36).

Com este conceito, mais do que focar no acesso ao conhecimento, em detrimento de outras formas de aprendizagem, os sistemas de educação formal devem projetar a educação como um todo. Essa visão, segundo o relatório, deve, no futuro, inspirar e orientar as reformas educativas quer no desenvolvimento curricular ou definição de novos métodos de ensino, que também deve contar com uma visão mais ampla da educação básica para atender as necessidades substantivas da aprendizagem (UNESCO, 1996, p. 35).

Segundo o artigo II da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, cada país deve:

Lutar pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos exige mais do que a ratificação do compromisso pela educação básica. É necessário um enfoque abrangente, capaz de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais; dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, para construir sobre a base do que há de melhor nas práticas correntes. Existem hoje novas possibilidades que resultam da convergência do crescimento da informação e de uma capacidade de comunicação sem precedentes. Devemos trabalhar estas possibilidades com criatividade e com a determinação de aumentar a sua eficácia. (UNESCO, 1999, p. 4).

A concepção abrangente da educação significa para a UNESCO, a educação básica torna-se uma atividade que incorpora a educação inicial e educação continuada. De aprendizagem para todas as idades, desde a infância até a idade adulta, ou o que se chama aprendizagem ao longo da vida.

Além disso, para atender a aprendizagem e formação em constante crescimento, os sistemas convencionais como a escolaridade ou a educação formal devem, segundo a agência, ser acompanhados pelo uso de uma linguagem comum amplamente acessível; compartilhada em jornais e livros, bem como de uma qualidade nutricional na educação básica. Para isso requer inclusive iniciativas locais, com envolvimento de pais, familiares e membros da comunidade, educadores saúde e agricultura, e artesãos. Baseada na inovação e solução de problemas a educação formal básica deve preparar os alunos para um estilo de vida ativo desenvolvendo suas habilidades como forma de desempenhar um papel no desenvolvimento da erradicação da pobreza.

A UNESCO coloca a luta contra a pobreza no centro das suas preocupações. É por isso que a eliminação da pobreza extrema é um tema transversal da estratégia de médio prazo da instituição. De acordo com a visão da organização:

A eliminação da pobreza tornou-se o objetivo fundamental internacional. A pobreza é a negação dos direitos humanos e a própria antítese do desenvolvimento. No entanto, apesar de todos os esforços do passado, a pobreza e a exclusão têm aumentado e generalizada. Quase metade da humanidade está lutando para sobreviver com menos de 2 dólares por dia e é quarto no limite da sobrevivência com menos de um dólar por dia. Setenta por cento (70%) dos pobres são mulheres e dois terços têm menos de 15 anos de idade. A proporção de renda do quinto mais rico do mundo, para

aqueles no quintil mais pobre aumentou de 30 em 1960 para um 75 para um 40 anos mais tarde. [...] A UNESCO é chamado a contribuir para a gama completa de suas atividades para a campanha global para erradicar a pobreza extrema pela metade até o ano de 2015. (UNESCO, 2001, p.5)

Diante de tal constatação, as estratégias de erradicação da pobreza devem ser integradas e harmonizadas com outras estratégias de desenvolvimento humano, que se encaixem numa perspectiva global da segurança humana, concentrada nas necessidades do indivíduo e da sua comunidade. Deve, segundo ela, ter em conta a dimensão humana da pobreza nos projetos, planos e documentos de política em educação.

Em seu discurso, a UNESCO apela à cooperação de todos os parceiros para fornecer iniciativas intelectuais e técnicas de educação para todos e para todos, decidido e realizado por Estados próprios membros. Cooperação envolve o reforço do papel central do Estado na implementação de estratégias nacionais de educação para todos e para todos. A principal responsabilidade do Estado para com a política de educação implica que o Estado tem a responsabilidade primária na promoção de longo prazo da educação como um bem público acessível a todos. O Estado deve criar um ambiente político propício para a promoção da educação, o que requer não apenas um compromisso dos políticos, mas também um projeto real de propriedade por parte dos países para se adaptar ao contexto de globalização.

Apesar disso, a realidade nos mostra que uma agência internacional não deve determinar que esta ou aquela comunidade siga esses objetivos. Agências como a UNESCO precisam respeitar a capacidade das comunidades para afirmar a sua própria determinação em resolver problemas locais, nomeadamente nos domínios da ciência, cultura e educação e, mais geralmente em relação à criação, preservação, a disseminação e compartilhamento de conhecimento. Para fazer isso, não se pode apenas aderir a um consenso internacional do que seja desenvolvimento. É fundamental frear a tendência de homogeneização e de marketing especialmente nas áreas consideradas bens públicos, tais como educação, cultura e informação.

A análise dos documentos sobre a atuação da UNESCO no Brasil revelou um sentimento de poder da agência para influenciar política de desenvolvimento educacional internacional. Muito embora, em seu papel intelectual e de influência política de monitoramento da educação global, a organização afirme a sua vantagem

comparativa em relação a outras agências da ONU; ela também reconhece sua limitada capacidade de influenciar. O desafio a que se propõe a agência é fazer com que a globalização justa e benéfica chegue para todos, permitindo ricos e pobres, desfrutar dos benefícios da globalização. Imperativo para alcançar altos índices educacionais no contexto da globalização, é necessário combinar a necessidade de concorrência no interesse da igualdade de oportunidades através da promoção eficaz de educação ao longo da vida.

Nesse discurso, a globalização aparece como um benefício a ser adquirido e não como o palco de tensões e conflitos entre os mais ricos e os mais pobres, em busca por suas raízes, referências e filiações. Esquece-se que a globalização em si não busca a partilha igual das riquezas e benefícios entre todos. Esta suposta integração global configura-se mais como uma disputa de poder financeiro entre os ricos do que uma tentativa de equilibrar e nivelar a qualidade de vida no mundo.

Ainda assim a própria agência revela uma falta ou insuficiência de recursos financeiros para desenvolver seus projetos, o que limita severamente suas ações. O resumo do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2002 questiona a capacidade da instituição para desempenhar papel internacional sem ter mais recursos para mobilizar uma forte capacidade técnica e para conduzir a análise política dos projetos de cooperação (UNESCO, 2000b). Esta impotência também aparece no Relatório de Acompanhamento Global da EPT, enfatizando que para enfrentar todos os desafios seria necessária uma quantidade considerável de recursos humanos e financeiros que ultrapassa largamente a capacidade da UNESCO e, mesmo, o sistema internacional de cooperação como um todo (UNESCO, 2000b).

Em suma, de acordo com a visão da UNESCO, a eliminação da pobreza e da exclusão tornou-se o objetivo geral para o desenvolvimento internacional da qual a educação é uma estratégia fundamental. Dar prioridade à alfabetização para todos e todas, com um foco especial nas mulheres, destacando a necessidade de capacitar os pobres e atingir grupos excluídos, a fim de melhorar a qualidade de vida em geral.

Para fazer isso, o apoio da UNESCO deve ter limites impostos pelos países, no sentido de preservar sua autonomia e identidade. O desafio é estabelecer um ambiente político favorável para que os pobres possam participar das decisões e

fazer suas escolhas. A educação é fundamental nesse processo, mas de forma integrada com diversas ações em outras áreas, tendo em conta a dimensão humana da pobreza nas políticas. O crescimento econômico a qualquer custo, como defendido pelos organismos internacionais não pode ser uma panaceia para o progresso da condição humana.

5.3 A ATUAÇÃO DO PNUD NO BRASIL

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD nasceu em novembro de 1965, a partir da fusão do Fundo Especial das Nações Unidas - ONU, criada em 1958 e do Programa Ampliado de Assistência Técnica, estabelecido em 1949. Este casamento deu ao PNUD, desde o seu início, quase 50 anos de experiência no domínio da cooperação e das estratégias de planejamento e avaliação de Políticas e Programas (PNUD, 2001a).

O PNUD, tal como a conhecemos hoje, foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 1965. É um organismo formado por uma rede global de desenvolvimento disponível para o sistema das Nações Unidas. Está presente em 177 países com o objetivo declarado de apoiar os governos a identificar os desafios que enfrentam na área de desenvolvimento e as suas próprias soluções para os problemas global e nacional(PNUD, 2001a).

A sede do PNUD está localizada em Nova York, mas o organismo também tem escritórios em Genebra, Bruxelas, Copenhague, Tóquio e Washington DC. Além disso, o PNUD tem Centros Regionais de Desenvolvimento estabelecidos em Bangkok, Bratislava, Cairo, Colombo, Dakar, Joanesburgo, Panamá e Suva. Nos demais países os membros o PNUD mantêm representações, como no Brasil, cuja equipe principal de trabalho encontra-se em Brasília; mas Bahia há um Escritório Conjunto das Nações Unidas localizado na Praça Municipal Thomé de Souza, s/n. – Salvador, aonde vem sendo desenvolvido o Projeto: BRA/07/015 Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia (PNUD, 2001a).

PNUD apoia processos nacionais para acelerar o progresso no desenvolvimento humano. Tem como objetivo erradicar a pobreza através do crescimento, desenvolvimento econômico eqüitativo e capacidade de desenvolvimento sustentável. Por fim, o PNUD está trabalhando para melhorar a

vida de pessoas reais, e fazer melhores escolhas e oportunidades disponíveis para eles.

A Declaração do Milênio é considerado um documento de peso constituindo-se um forte conjunto de valores que são a base do PNUD. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio incluindo o objetivo global de reduzir para metade a pobreza até 2015 - estabeleceram parâmetros para conseguir progresso real nesse período (PNUD, 2007, p. 5-128).

O PNUD é a figura do desenvolvimento global da ONU e sua missão é proporcionar aos seus clientes - os países em desenvolvimento - assessoria política baseada no conhecimento para a redução da pobreza e do desenvolvimento da capacidade institucional. Para o PNUD, esta missão é inseparável do desenvolvimento humano sustentável (SHD). Assim, a luta contra a pobreza não envolve apenas responder à necessidades básicas como alimentação, habitação ou renda, é também fazer cumprir os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à saúde, o direito à boa comida e do direito à educação. Nesta perspectiva, pode-se definir a pobreza como um conjunto de condições que impedem o desenvolvimento humano.

O PNUD estabeleceu, em sua trajetória, uma estreita cooperação com os países em que atua. Daí a característica marcante de organização: a sua presença maciça no espaço dos países em desenvolvimento. No Brasil, estão em desenvolvimento mais de 15 projetos com apoio do PNUD, muitos indiretamente ligados à educação e cinco especificamente para esta área.

Quadro 08 – Projetos de cooperação Brasil-PNUD em andamento

ATLAS	PROJETO	TÍTULO	DT. INÍCIO	DT. TÉRMINO
00040427	BRA03032	BRA/03/032 - NOVA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	18/12/2003	31/12/2012
00011695	BRA03004	BRA/03/004 - IMPLANTAÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL	10/08/2003	31/12/2010
00046569	BRA04049	BRA/04/049 - EDUCAÇÃO DO SÉCULO XXI	01/01/2005	31/03/2015
00077150	00077150	DAS 77150 - PROJETO MEC/PNUD II	01/01/2011	31/12/2013
00080243	BRA11018	BRA/11/018 - CSS FORT. PROGRAMA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	07/11/2011	31/12/2013

Fonte: PNUD projetos: <http://www.pnud.org.br/Projetos.aspx?tipo=O&pg=1> , 2012

Em todos os projetos se inserem a abordagem das competências no paradigma do desenvolvimento humano do PNUD. A análise no nível das capacidades permite que o foco saia do funcionamento e se volte para os indivíduos, como uma alternativa para analisar o bem estar, tirando a ênfase do argumento econômico e levando-a mais para perto dos indivíduos. Nesse sentido, buscam-se resultados pragmáticos na melhoria das condições de vida das pessoas. Porém, a abordagem dá importância marginal aos processos que conduzem a participação ativa dos beneficiários no processo.

Os programas realizados pelo PNUD são muito diversificados, mas sempre estão relacionados com as seguintes categorias: desenvolvimento social, gênero, meio ambiente, educação e boa governança. Essas categorias foram reafirmadas em 2000, quando as Nações Unidas definiu a agenda internacional no início do século. A chamada Declaração do Milênio foi o resultado de grandes debates sobre problemas sociais que resultou no compromisso em busca de soluções assumido por todos os Estados-Membros. A declaração aplica os princípios da Carta das Nações Unidas para o mundo novo e o novo milênio.

Guiados pela estratégia geral da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio envolvem a coordenação de esforços em nível global e local no sentido de compartilhar as melhores estratégias e práticas inovadoras, políticas e reformas institucionais, instrumentos de implementação de políticas, avaliação, e opções de financiamento. O documento traz ao todo 21 objetivos. Cada um inclui geralmente uma ou duas metas. Para cada meta, existe uma série de indicadores que fazem progresso mensurável. No total, são 60 indicadores. Os primeiros sete objetivos enfatizam a responsabilidade dos países em termos de reformas políticas e boa governança. Centram-se na responsabilidade dos países desenvolvidos em relação ao alívio da dívida pública, o aumento da ajuda e maior acesso dos países em desenvolvimento a tecnologias e mercados (PNUD, 2007, p. 5-128).

A erradicação da pobreza é o problema que tem mais projetos no Brasil, hoje, seguindo o acordo firmado com os líderes mundiais que se comprometeram a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo o objetivo global de reduzir para metade a pobreza até 2015. Os principais temas de projetos do PNUD no Brasil estão nestas áreas:

- Divisão de Desenvolvimento Social e Erradicação da Pobreza;
- Aids desenvolvimento de programas;

- Programa da organização e participação da sociedade civil;
- Mulheres e Desenvolvimento;
- Divisão de utilização sustentável da energia e do ambiente;
- Divisão de Gestão e Governança Fortalecimento;
- Parcerias entre o setor público e do setor privado para o ambiente urbano.

Diferentemente do Banco Mundial em seus objetivos, não sendo um órgão cuja característica principal esteja ligada ao componente financeiro, o PNUD, tem como estratégia principal medir o índice de desenvolvimento humano - IDH² e sua ação no desenvolvimento da Educação dos países cooperados. Este índice se constitui em um instrumento de extrema relevância na definição das ações dos organismos internacionais ligados à ONU. Os relatórios da PNUD costumam oferecer importantes informações para a formulação de programas nas áreas sociais, porque apresentam o panorama do desenvolvimento econômico mundial através de diagnósticos da realidade dos diversos países.

Na década de 90, os relatórios sobre o desenvolvimento do PNUD introduziram uma nova abordagem de desenvolvimento. Isto é, romperam com o enfoque vigente há, pelo menos, três décadas, que considerava o desenvolvimento humano e o crescimento econômico duas faces da mesma moeda. Os debates em torno desta problemática foram inovados e introduzem o princípio de que não há uma ligação automática entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. No que se refere à Educação, os relatórios do PNUD publicados nos últimos anos explicita a necessidade de investimento na educação básica, que é justificada pela dinâmica da economia global, a qual conduz os países a uma maior competitividade no mercado mundial.

Assim, o PNUD tem uma posição diferenciada no setor de desenvolvimento internacional, pois o Relatório Mundial sobre Desenvolvimento Humano, elaborado anualmente, tem estimulado o debate sobre questões fundamentais para o desenvolvimento dos países, desde 1990.

² o PNUD utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo professor Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998. O IDH, ao contrário do PIB per capita, focaliza o indivíduo e sua comunidade, revelando com que eficácia o crescimento econômico é transformado em bem-estar para toda a população.

A equipe de peritos independentes que escrevem o relatório se baseia em uma rede global de acadêmicos, funcionários governamentais ou organizações da sociedade civil. O relatório apresenta as estatísticas, ideias e melhores práticas. Muitos países em desenvolvimento contam com este documento para avaliar os resultados e definir suas políticas. O processo de avaliação, segundo o organismo, tem como objetivo melhorar a eficácia do apoio do PNUD para o desenvolvimento e a construção de uma vida melhor. Ele reforça a responsabilização e a aprendizagem através da avaliação e da parceria (PNUD, 2001a).

Uma nova política de avaliação foi adotada em 2002 para servir de base institucional comum a todas as atividades de avaliação do PNUD. Em seu discurso, esta nova política pretende reforçar a transparência, coerência e racionalidade na criação e exploração de conhecimento a partir de avaliações, com o objetivo de ajudar a organização a expandir o seu conhecimento, e os resultados com base na prática de gestão eficaz, para fortalecer a responsabilidade dos tomadores de decisão. A ausência dos beneficiados diretos via representação ou não, nesse processo, indicam uma ideologia fortemente excludente e técnica / meritocrática (PNUD, 2002).

O PNUD concentra grande parte do seu trabalho junto aos órgãos de decisão, fazendo recomendações para políticas, instituições e capacitação. No seu Relatório Mundial sobre Desenvolvimento Humano de 1999, que incide sobre a globalização, o PNUD afirma que a integração dos países em desenvolvimento na economia global é essencial para o desenvolvimento humano sustentável e erradicação da pobreza. No entanto, para conseguir isso, os países precisariam de políticas adequadas e capacidade institucional.

A partir de então, o PNUD renovou a sua forma de atuar buscando envolver e comprometer mais os parceiros locais, fomentando a liderança, o respeito à cultura e valorizando a medição de desempenho organizacional, bem como a introdução de novas medidas de responsabilidade e parcerias inovadoras. Assim, nos últimos dez anos, foi dada prioridade ao desenvolvimento de escritórios do país e sua capacidade de prestar assessoria política adaptada às realidades locais, priorizando a adoção de um método de planejamento baseada em resultados, além da simplificação, racionalização e descentralização dos procedimentos administrativos. Esses escritórios têm em sua estrutura interna de trabalho quatro

áreas de atuação junto aos países cooperados: política, parcerias, gestão e recursos humanos. Os objetivos de trabalho estratégico para cada área são (PNUD, 2001a):

Políticas

- Intensificação do valor de desenvolvimento humano do PNUD internacional.
- Especialidades de adaptação às necessidades mais importantes.
- Aumento da capacidade de novos tipos e perfis de serviço.
- Desenvolvimento de redes e contatos no campo.
- Definição clara de capacidade e eficiência em situações especiais de desenvolvimento.
- Ampliar parcerias.

Parcerias

- Adaptação sistemática dos formar parcerias com a necessidade de contribuir para o desenvolvimento nacional.
- Parcerias valor indiscutível para aumentar os recursos dos países participantes no programa.

Gestão

- Direção e resultados
- Liderança, visão global e efetiva tomada de decisão processos suportados pela capacidade de medir o desempenho.
- Sede da eficiência e Representações.
- Criar uma cultura de trabalho em rede no âmbito do PNUD, tanto entre escritórios nacionais e com parceiros externos.
- Bom conhecimento dos objetivos do PNUD e resultados entre as partes interessadas.

Recursos Humanos

- Capacidade de adaptação às necessidades da organização.
- Melhorar a capacidade dos recursos humanos para atrair, desenvolver e reter o talento certo.
- Aumentar a flexibilidade da equipe no desenvolvimento e execução.

Este trabalho estratégico é uma ferramenta de planejamento global do PNUD que destaca a visão e missão da organização. O Plano também estabelece objetivos concretos e objetivos a serem alcançados durante o período de quatro anos do ciclo do programa de apoio aos países em seus esforços para alcançar as metas nacionais de desenvolvimento.

O PNUD oferece duas funções à serviço da comunidade internacional, os Estados-Membros e da sociedade em geral: a primeira função é o apoio político e técnico, trabalhando e fazendo campanha para: redução da pobreza, a gestão democrática, a prevenção de crises e recuperação, defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável; a segunda é apoiando projetos de desenvolvimento de instituições e processos que melhor atendam as necessidades dos cidadãos comuns, preferencialmente os pobres, dentre eles o fortalecimento de ações assistenciais, ampliação do acesso das pessoas à justiça e administração pública, e ações que reforcem a capacidade do governo de fornecer serviços básicos aos mais necessitados. Tanto no apoio político quanto no apoio técnico o PNUD atua baseado em sete princípios fundamentais (PNUD, 2001a):

1. Propriedade e gestão de atividades locais;
2. Resultados efetivos em termos de desenvolvimento, com vista a melhorar de fato a vida das pessoas;
3. Flexibilidade para se adaptar às prioridades locais;
4. Desenvolvimento e utilização de capacidade, mecanismos e sistemas em nível nacional;
5. Reforçar a implementação de projetos no nível local;
6. Eficiência, transparência, responsabilidade e resultados;
7. Simplificação dos procedimentos alinhados com os procedimentos nacionais.

A característica mais comum aos princípios apresentados é a valorização do local, da equipe do país na condução dos projetos; o que não necessariamente esse traduz no público, nos beneficiários diretos, intervindo e participando dos processos decisórios de condução das ações.

Os programas e projetos apoiados pelo PNUD podem ser classificados em três níveis: 1) Nível global, envolvendo todos os países membros e todas as

instituições do sistema das Nações Unidas, 2) Programa Nacional PNUD em um determinado país, e 3) projetos específicos (PNUD, 2001a).

Cada nível segue um ciclo de planejamento onde programas ou projetos são definidos, implementados e avaliados. Este é o chamado ciclo do programa ou projeto. Com base na análise da situação em um dado país, as agências das Nações Unidas, estabelecem prioridades coletivas para todas as instituições deste país. A programação do ciclo se concretiza em colaboração com o governo para definir e medir resultados à luz da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os resultados esperados, seus recursos associados e programas são, então, identificados.

O programa do PNUD é então descrito com mais detalhes estabelecendo um número limitado de metas a serem alcançadas durante os anos seguintes. O programa é revisado e aprovado pelo Conselho Executivo, a mais alta autoridade do programa. Além disso, um plano de ação para a implementação do programa refina a abordagem aplicada pelo próprio programa do PNUD. Este é o plano operacional que orienta o desenvolvimento e implementação de projetos anuais. O plano de ação para a implementação do programa do PNUD descreve em detalhes o programa, os principais resultados e estratégias que serão aplicadas para alcançar esses resultados. Ele também especifica quais são os acordos para a implementação e gestão de projetos.

Projetos específicos do PNUD são aqueles que geram resultados concretos, identificados no plano de ação para a implementação de programas. Ciclo de projetos específicos é dividido em cinco fases.

Primeiro os projetos são formulados com base em instrumentos de planejamento do PNUD. Nesta etapa a equipe do programa deve se reunir com os representantes do país cooperado para alinhar informações básicas que irão subsidiar os planos de ação.

O próximo passo é determinar se é viável para o PNUD a execução dos projetos no âmbito proposto. É também definir como obter resultados claros e alcançáveis com menor custo. Um documento do projeto, às vezes chamado de "PRODOC" é desenvolvido e mostra informações sobre o alcance, os objetivos e os acordos relacionados com a sua gestão. O documento deve ser aprovado pela Comissão de Revisão do Projeto e assinado pelas partes envolvidas.

Em seguida, definem-se os elementos operacionais do projeto. São estabelecidas as estruturas e abordagens que irá monitorar o projeto de forma eficaz. O conjunto de processos deve ser seguido, independentemente do orçamento e duração do projeto.

Segue-se a etapa de implementação e monitoramento, com foco na obtenção dos resultados do projeto, tal como definido no PRODOC aprovado. O plano para alcançar resultados para um determinado ano é articulado na forma de plano de trabalho anual - PTA. A principal responsabilidade deste processo encontra-se com o Gerente de Projeto, como representante do parceiro de implementação.

Por fim, o PNUD oficialmente dá por encerrado o projeto, tanto operacionalmente quanto financeiramente. A ênfase é colocada na avaliação do projeto que evidência o desempenho geral, demonstrando a sua conclusão, lições aprendidas, bem como os seus resultados.

O documento do **Programa do País Para o Brasil** descreve os padrões mínimos aplicados pelo PNUD para gerenciar com sucesso o ciclo acima descrito e o processo para alcançar resultados em termos de desenvolvimento. Nele a avaliação é entendida como um processo rigoroso e independente para avaliar uma atividade concluída ou em andamento. A avaliação determina a extensão em que os objetivos do PNUD foram alcançados (PNUD, 2008). A avaliação tem como intenção responder as seguintes perguntas: Será que o projeto funcionou ou não, e por quê? Como poderia ser feito diferente para obter melhores resultados? Que lições podemos aprender? Como podemos aplicar esse conhecimento para outros contextos? O PNUD está na direção certa? O PNUD está fazendo as coisas direito? O PNUD está fazendo o que ele disse que faria?

Os resultados das avaliações do PNUD são apresentados em relatórios sobre os progressos conseguidos no sentido de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio -ODM. Eles fornecem uma perspectiva global, o avanço nacional e regional em relação a esses objetivos. Os relatórios específicos sobre o Desenvolvimento do Milênio são relativamente curtos. Eles visam fornecer uma visão sintética e de fácil leitura, com os principais resultados obtidos. O público e os meios de comunicação são o público-alvo. Os relatórios descrevem as mudanças ocorridas após a implementação dos projetos, de modo a trazer os debates nacionais sobre as prioridades específicas para o desenvolvimento. Além disso, os

relatórios fazem parte da prestação de contas que não é apenas sobre o PNUD (resultados e desempenho), mas também sobre a operacionalização (qualidade e normas) e a gerência de risco.

O sistema de prestação de contas do PNUD é composto por dois elementos (PNUD, 2001a):

- O quadro de resultados descreve os processos utilizados pela organização para monitorar, analisar e melhorar o desempenho em todos os aspectos da política corporativa, processos de gestão e procedimentos operacionais de apoio ao Plano Estratégico PNUD.
- A política de supervisão descreve os procedimentos, ferramentas e prazos específicos que proporcionam ao PNUD e às partes interessadas, a garantia de uma avaliação independente do PNUD.

As políticas e procedimentos relativos aos programas e ações descrevem o que precisa ser feito para o PNUD, por quem e em que prazo. Essas políticas e procedimentos são regras operacionais relativas a todos os aspectos: gestão de desempenho, gestão de parcerias, gestão de contratos ativos e aquisições, gestão financeira; gestão de recursos humanos, gerenciamento de programas e gerenciamento de projetos de tecnologia da informação.

O acesso ao conjunto completo de políticas e procedimentos relativos aos programas e ações é limitado aos funcionários do Programa e seus parceiros, mas alguns capítulos costumam ser divulgados na página da instituição. O PNUD também tem vários centros globais de temáticas para fins de investigação e que fornece serviços de consultoria política. Em exemplo é o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo - IPC-IG, uma parceria entre o PNUD e o governo brasileiro. Localizado em Brasília, o IPC-IG é uma plataforma para o diálogo, no âmbito da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e desenvolvimento de políticas de formação.

O estabelecimento da cooperação entre um país e o PNUD pode acontecer por meio de três diferentes tipos de contratos: os compromissos em curso, que são compromissos abertos (sem data de validade); os compromissos a prazo fixo, que são acordos estabelecidos para um período que varia de um ano, até cinco anos; e os contratos a termo, que podem ser renovados várias vezes. Nenhum termo pode ser convertido em outro termo de compromisso diferente. Algumas

críticas contra o PNUD denunciam o peso da sua burocracia e as ineficiências que dele resultam. O Programa busca resultados pragmáticos na expansão de capacidades, por meio de projetos e programas de desenvolvimento, sem demandar alterações radicais na ordem econômica internacional.

6. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL PELOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O termo avaliação de políticas públicas evoca a ação de submeter a uma análise particular, um conjunto de programas e projetos institucionais, para verificar o alcance dos objetivos neles fixados. O resultado de tal análise deve servir como uma ferramenta para melhorar e autorregular os programas e projetos, exigindo responsabilidades, quer políticas e / ou técnicas. A este respeito, parece que a avaliação de políticas públicas é uma estratégia simples e objetiva. No entanto, ela é complexa e permeada de subjetividades.

Importante destacar que os termos programa ou projeto são tomados neste trabalho como processos complexos de organização de práticas voltadas para objetivos específicos. Portanto, são considerados programas ou projetos, tanto aquelas propostas voltadas para a realização de um macro objetivo, como a implantação de formas de atenção para populações específicas e que envolvem instituições, serviços e profissionais diversos.

Nesse sentido, o tradicional modelo hierárquico *top-down* de planejamento de projetos estende-se ao desenho da avaliação, restringindo o uso da pesquisa avaliativa à utilização gerencial; à necessidade de se gerar feedbacks que justifiquem a relevância da própria realização de tais estudos. Dito de outra forma, o que se pode verificar na literatura sobre avaliação de políticas no Brasil é uma ênfase quase exclusiva na utilização instrumental, intraburocrática, ou, quando muito, nas interações entre decisores, gestores e população beneficiária. Ficam negligenciadas, assim, questões como: a influência política nas avaliações, quem deve avaliar e a divulgação pública dos seus resultados.

A história da avaliação de programas e projetos no Brasil envolve altas expectativas e grande potencial, que só foram cumpridas em parte. Os resultados são frequentemente decepcionantes e dificilmente publicados de forma a atingir os beneficiados, apesar da política de avaliação exigir que todas as medidas reguladoras sejam avaliadas. O uso que o governo faz dos estudos de avaliação de programas é, frequentemente, difícil de demonstrar. Quando se trata de avaliação de projetos de cooperação com organismos internacionais alguns aspectos precisam ser levados em conta pelos avaliadores locais, de cada país.

Primeiro é preciso ter claro que a abordagem de um programa e / ou política é sempre realizada dentro de um ambiente particular, com base em alguns critérios e interesses que irá permear todo o processo de implementação. Ou seja, há um contexto dentro do qual irá se desenvolver o programa e / ou políticas cujas características afetam todas as suas fases: aproximação, soluções possíveis, a solução de seleção, concepção, implementação, etc. A avaliação não escapa, ou pelo menos não deve escapar às condições deste contexto. É precisa ser realista e levar em conta o ambiente político no qual a política acontece, pois, sempre atrás de um programa ou projeto existe uma agenda ideológica, condicionando o planejar, conduzir e publicizar as avaliações.

Neste sentido, o avaliador local pode ter em conta a agenda de interesse dos atores políticos envolvidos no processo, compreendendo que a autonomia relativa do seu trabalho vai se constituir no diálogo, na negociação e no conflito de interesses políticos.

O contexto político pode influenciar a avaliação ao ponto de colocar em dúvida a sua credibilidade, ou seja, a transparência e cumprimento rigoroso das leis são fundamentais para que a avaliação seja competente e reconhecidamente objetiva. Isso significa que a honestidade é fundamental para o avaliador expressar uma posição analítica e de forma justa com relação ao assunto a ser investigado, para evitar a detração possível dos destinatários da avaliação. Portanto, a objetividade, competência e credibilidade são habilidades que o avaliador deve desenvolver no contexto político.

Outro ponto a ser observado pelos avaliadores locais é que em certos contextos políticos, pode haver restrições para acessar determinadas informações que se encontram em segredo por razões de Estado. Neste contexto, o avaliador é confrontado com um problema grave porque, corre o risco de que suas investigações o levam a conclusões manifestamente falsas, ou que resultariam em utilizações pouco práticas dos resultados.

Portanto, nas avaliações realizadas em cooperação com organismos internacionais, além da questão de natureza objetiva, considera-se necessário avaliar o ambiente em que se desenvolve avaliação e sua finalidade. O contexto também é uma questão de natureza subjetiva, isto é, demanda por certas habilidades orientadas avaliadores basicamente na revelação de interesses para

além da solução de um problema, mas especialmente na difusão de informações e modos de comunicação.

Em termos de interesse educacional, podemos dizer que a avaliação procurará integrar o conhecimento sobre o desenho, implementação e resultados de uma política ou programa, a fim de melhor compreender sua dinâmica, para que possamos corrigir ou melhorar os seus efeitos. A divulgação do conhecimento acima mencionado responde a uma demanda por mais transparência das partes interessadas na política, relacionado ao conceito de avaliação como um ato democrático.

A avaliação em si envolve o exercício da responsabilidade democrática dos agentes públicos com a sociedade e os cidadãos, afirmando o compromisso administrativo para com a sociedade, consolidando a legitimidade da ação pública. A avaliação de políticas ou programas deve ser mais capaz de melhorar e controle democrático. Neste sentido, avalia-se porque se quer aprender, formar, informar e monitorar.

A prestação de contas sobre a avaliação e seus resultados, quando se trata de projetos de cooperação não devem atender às demandas exclusivas dos financiadores. Às vezes, a avaliação é usada apenas como um mecanismo para atender a história do programa, pela crença de que certas coisas devem ser devidamente registradas. A este respeito, espera-se que o avaliador forneça informações sobre todas as etapas da avaliação, por meio de relatórios detalhados e outras formas que atendam à demanda de conhecimento por toda a população. Esta é uma exigência ética, política e metodológica.

A avaliação sempre é utilizada com a finalidade de influenciar o processo de tomada de decisões políticas, embora implicitamente, possa adotar uma posição política particular. Neste sentido, a avaliação é desenvolvida a partir de valores e suposições subjacentes a quem avalia.

Diante do que foi dito, fica clara a necessidade dos avaliadores locais conhecerem as concepções e práticas dos agentes que cooperam a financiam projetos educacionais uma vez que avaliar é um ato político podendo servir como elemento construtivo e formativo dos seus executores.

6.1 O BANCO MUNDIAL E AS RECOMENDAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO

O Banco Mundial desenvolveu um dos sistemas mais rigorosos de avaliação dentre os organismos internacionais que cooperam com o Brasil, ao longo dos últimos 30 anos. O Banco utiliza ferramentas de avaliação e abordagens que se aproximam das práticas mais tecnicamente estruturadas entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, inteiramente adequadas à sua ideologia (BANCO MUNDIAL, 1996). A avaliação mede as realizações em relação às políticas institucionais, objetivos das políticas e programas, e as metas estabelecidas para cada operação. Ela é projetada para:

- Fornecer uma base objetiva para avaliar o desempenho de políticas, programas, projetos e processos;
- Ajudar a fornecer a responsabilidade compartilhada para a realização dos objetivos do Banco, e melhorar as políticas, programas e projetos,
- Identificar e divulgar as lições aprendidas com a experiência e fazer recomendações extraídas dos resultados de avaliação.

A avaliação no Banco Mundial tem duas dimensões principais: (a) auto-avaliação pelas unidades responsáveis por determinados programas e atividades, e (b) avaliação independente pelo Grupo de Avaliação Independente (IEG). Essas dimensões apontam para um sistema de aprendizagem organizacional, com o uso freqüente de especialistas externos e pouca participação das partes interessadas. Em ambas as dimensões seguem-se os princípios da utilidade e da credibilidade.

A utilidade é importante porque, segundo o Banco, para a avaliação afetar de forma positiva a tomada de decisões, os tomadores de decisão devem perceber os resultados como algo útil, oportuno e atual, voltado para assuntos operacionais. Para garantir um enfoque prático, as avaliações do Banco envolvem os gerentes operacionais, os mutuários, os co-financiadores e quando possível os beneficiários da assistência do Banco (BANCO MUNDIAL, 1996).

Já a credibilidade é fundamental porque se os gerentes e funcionários do Banco usam as lições aprendidas a partir da avaliação, podem perceber a avaliação como objetiva, rigorosa e imparcial. A credibilidade da avaliação recai sobre a qualidade profissional do pessoal, o rigor dos seus métodos, e a disponibilização das suas conclusões. Os relatórios de avaliação são emitidos para os governos e para a

gestão do Banco, e estão disponíveis para todos os funcionários. O processo de avaliação em si está sujeito a revisões anuais independentes pela Comissão de Eficácia do Desenvolvimento (CODE), órgão da diretoria do Banco.

A avaliação realizada pelo IEG prioriza a gestão de todas as fases do processo, incluindo o planejamento de programas de trabalho, formulação de termos de referência, seleção do pessoal das equipes de avaliação e elaboração de relatórios.

Os objetivos estratégicos da IEG são baseados em sua meta global de aumentar a eficácia do desenvolvimento através da excelência e da independência na avaliação; encurtando o ciclo de feedback. Baseia-se também no desenvolvimento de capacidades de avaliação, investimento em conhecimento sobre a área, em parcerias e gestão por resultados.

O objetivo principal é fornecer produtos e serviços de avaliação no mais alto nível de detalhamento, que reforcem a responsabilidade, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades (BANCO MUNDIAL, 1996). Para cumprir sua missão de melhorar a eficácia do desenvolvimento através da excelência e da independência na avaliação, IEG adotou os seguintes objetivos para o seu trabalho:

- **Avaliação macro**

O entendimento do Banco tem evoluído em direção a uma agenda mais abrangente, envolvendo cada vez mais reformas políticas. Portanto, IEG deve ampliar o escopo da avaliação para uma perspectiva mais global e estratégica; alterando o foco da avaliação do nível de projeto para o nível do país/ temáticas globais.

- **Curto ciclo de realimentação**

Avaliação deve interagir com o desenvolvimento em "tempo real" para maximizar a sua relevância e impacto, o que envolve identificação das prioridades em relação com os negócios do Banco, respostas rápidas e manutenção do rigor intelectual, com vistas à construção de oportunidades de aprendizagem nas avaliações.

- **Capacitação permanente em avaliação**

A capacitação para avaliação de políticas e programas nos países em desenvolvimento é vista como uma forma de melhorar o desempenho, estabelecer melhores decisões de alocação, maior responsabilidade e confiança nas instituições públicas. IEG oferece oportunidades de formação e desenvolvimento profissional ao pessoal, aos mutuários, e à sociedade civil, utilizando que eles chamam de abordagens participativas no trabalho.

▪ **Investir no conhecimento e parceria**

O IEG trabalha com parceiros para ampliar os seus métodos, reduzir a sobrecarga de avaliação para os países, e aumentar as oportunidades para a disseminação das lições aprendidas. O IEG investe em conhecimento e parceria principalmente relacionados com tecnologias de informação, modernos recursos informatizados para pesquisa de avaliação dentro e fora da instituição.

▪ **Gestão por resultados**

Com este objetivo a avaliação apenas influencia a prática e contribui para o sucesso global da estratégia de desenvolvimento do Banco em agrega valor. O Instituto gerencia a avaliação para medir os resultados em termos da razão custo-benefício do programa instituído.

Assim, com base nos objetivos acima o Banco Mundial avalia intervenções de desenvolvimento, analisando como seus resultados se comparam com os seus próprios objetivos declarados. Ao nível do projeto, esta prática se concentra em resultados, sustentabilidade e impacto sobre o desenvolvimento institucional das operações do Banco. Esta abordagem de avaliação foi estendida para países, empresas, e setor voltados para avaliações de políticas globais, fazendo ajustes adequados aos critérios:

- Resultado;
- Resultado de risco para o Desenvolvimento;
- Banco de Desempenho;
- Desempenho do tomador de insumos.

A avaliação de impacto é a identificação sistemática dos efeitos positivos ou negativos, pretendidos ou não nas instituições e no ambiente, causados por uma atividade de desenvolvimento tal como um programa ou projeto. É um tipo de avaliação que tem recebido atenção crescente do Banco Mundial nos últimos anos. É um componente importante do arsenal de ferramentas de avaliação e abordagens, ainda que apenas um entre um número.

Importante destacar que o pessoal operacional do Banco Mundial realiza autoavaliações dos projetos do Banco tão logo o projeto seja concluído. Estas autoavaliações são então avaliadas de forma independente pelo pessoal do IEG, usando uma abordagem rápida de revisão com base na abordagem padronizada, denominado avaliação baseada em objetivos de avaliação, com foco em resultados reais, em se determinado projeto atingiu os seus objetivos declarados. Os critérios específicos para esta autoavaliação incluem:

- A relevância dos objetivos do projeto em relação às necessidades do país e prioridades institucionais;
- Sua eficácia, na medida em que seus objetivos de desenvolvimento foram ou são alcançados;
- Sua eficiência, na medida em que seus objetivos foram alcançados sem o uso de mais recursos do que o necessário;
- A sustentabilidade do projeto, com a probabilidade de que seus benefícios líquidos estimados tenham sido mantidos ou excedidos durante a vida útil do projeto;
- O impacto de desenvolvimento institucional - na medida em que o projeto melhora;
- a capacidade de um país para fazer melhor uso de seus recursos;
- O desempenho do Banco e o mutuário, incidindo sobre o quão bom um trabalho cada parceiro tem feito em cada etapa do ciclo do projeto.

O Banco Mundial, enquanto um dos principais doadores internacionais tem sido um dos que mais contribuiu para o desenvolvimento prático e teórico da Avaliação. Neste sentido, tem produzido várias publicações e estudos relacionados com essas questões, das quais destacamos as cinco mais referenciadas na área.

O documento - *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System* – (Dez Passos para um Sistema de Monitoramento e Avaliação baseado em

Resultados) trata da implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação de políticas e programas cujo foco está centrado nos resultados. Este guia foi ditado em 2004, sua leitura se revela bastante prática, uma vez que está dividido de acordo com os dez passos considerados essenciais para a implementação desse sistema e que vão desde a avaliação *ex-ante*, prévia, ao planejamento, passando pela gestão e à forma de garantir a sua sustentabilidade. A recomendação é que os países em desenvolvimento devem estabelecer uma orientação para resultados em suas estratégias, programas e projetos de desenvolvimento e conseqüentemente avaliação.

Monitoring gives information on where a policy, program, or project is at any given time (and over time) relative to respective targets and outcomes. It is descriptive in intent. Evaluation gives evidence of why targets and outcomes are or are not being achieved. It seeks to address issues of causality. Of particular emphasis here is the expansion of the traditional M&E function to focus explicitly on outcomes and impacts. Evaluation is a complement to monitoring in that when a monitoring system sends signals that the efforts are going off track (for example, that the target population is not making use of the services, that costs are accelerating, that there is real resistance to adopting an innovation, and so forth), then good evaluative information can help clarify the realities and trends noted with the monitoring system. (BANCO MUNDIAL, 2004b, p. 13)¹⁶

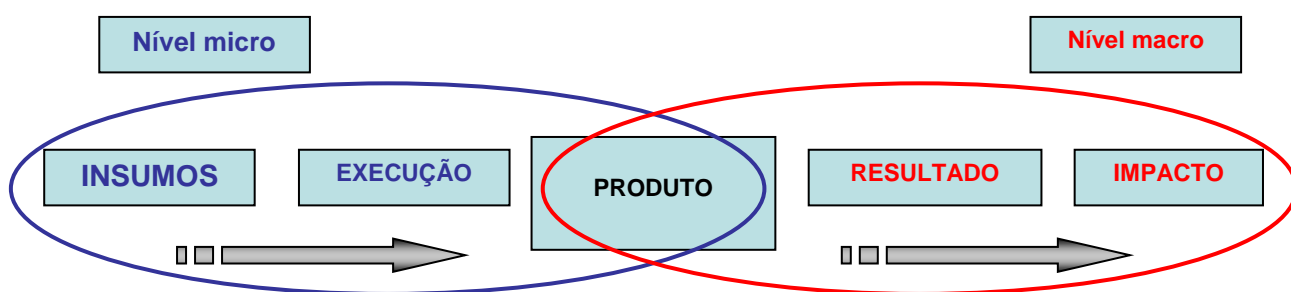
De acordo com o Banco, a aplicação de um método baseado nos resultados implica em que os gestores não se concentrem em insumos, atividades e processos, mas concentrem o seu interesse nos benefícios: do que tem sido feito para o que foi alcançado. Além disso, a gestão também deve estar embasado no uso de informações de desempenho para melhorar o processo de decisão (BANCO MUNDIAL, 2004b).

Pela análise do documento, um resultado é algo que "surge como consequência". Com relação à cooperação para o desenvolvimento, essa forma de

¹⁶ Monitoramento fornece informações de onde uma política, programa ou projeto é, em determinado momento (e mais tempo) em relação às respectivas metas e resultados. É descritivo de intenção. Avaliação dá provas de porque as metas e os resultados são ou não estão sendo alcançados. Destina-se a abordar questões de causalidade. De particular ênfase aqui é a expansão da função de M & A tradicional a concentrar-se explicitamente sobre os resultados e impactos. A avaliação é um complemento de um acompanhamento onde a monitorização do sistema envia sinais de que os esforços estão indo fora da pista; (por exemplo, que a população alvo não está fazendo uso dos serviços, que os custos estão acelerando, que não há uma verdadeira resistência à adoção de uma inovação, e assim por diante), então a informação avaliativa boa pode ajudar esclarecer as realidades e tendências verificadas, com o sistema de monitoramento.

avaliar deve gerar decisões que levem à redução da pobreza ou melhorar a vida dos homens e mulheres comuns de países em desenvolvimento. No entanto, na prática, os efeitos dessa avaliação são limitados, de modo que os avaliadores são forçados a olhar mais de perto os diferentes níveis de resultados em função dos demais fatores desprezados. Um dos componentes fundamentais das reflexões sobre resultados é o que é chamado de "cadeia de resultados", que é uma ilustração da relação esperada causal entre vários elementos ao longo do tempo. Em outras palavras, é uma relação direta "causa - efeito".

Figura 01 – Fluxo de implantação da gestão por resultados



Fonte: pesquisa de campo, 2012.

Depreende-se então que o resultado é uma realização, uma consequência ou impacto resultante de uma intervenção de desenvolvimento. A cadeia de resultados mostra a relação de causalidade entre os seus diferentes elementos ao longo do tempo, num processo linear. Representa uma simplificação de uma realidade complexa, em que muitos fatores além do controle de programas de gestão podem afetar os resultados da intervenção, especialmente nos aspectos políticos e conseqüências de impacto.

Nesse sentido, as concretizações são expressas como resultados quantitativos, ou seja, são produtos ou serviços que são importantes para a realização dos programas e projetos de cooperação. A avaliação entendida aqui como medida implica o registro do que ocorreu em um determinado período de tempo e com um orçamento específico. Assim, tendo como foco prático o registro das atividades realizadas, há uma tendência para os gestores se concentrarem nos aspectos relativos à supervisão dos resultados, muitas vezes ignorando a supervisão do processo.

Management and maintenance of M&E systems require creating the right incentives and providing sufficient financial, human, and technical resources for organizations, managers, and staff to carry out monitoring tasks. Individual and organizational responsibilities should be delineated, and a clear “line of sight” established—meaning that staff and organizations should understand their connections to common goals. Clear relationships need to be established between actions and results. Individuals and organizations need to understand how their specific tasks contribute to the big picture.

Good maintenance of monitoring systems should also take into account new advances in management and technology. Systems, procedures, or technologies may need upgrading and modernizing. Staff and managers should also be provided periodic training to keep their skills current.

Unless systems are well managed, they will deteriorate. Monitoring systems—like any other systems—require constant rebuilding, renewal, and strengthening through good management. (BANCO MUNDIAL, 2004b, p.18)¹⁷

A criação de um sistema de monitoramento e avaliação com foco em resultados deve assim prestar o apoio necessário com base em provas e evidências para facilitar o processo de decisão. Depois de ter estabelecido o quadro dos resultados com os indicadores correspondentes, objetivos e metas, deve-se associá-lo com um plano e um sistema para fornecer aos gestores e outras partes interessadas informações confiáveis sobre o que funciona bem e o que não funciona. Isso requer o estabelecimento de sistemas de monitoramento e informações necessárias a fim de medir a performance organizacional, chegar a acordos sobre a frequência de supervisão e pessoal competente para coletar informações e avaliar se os resultados desejados estão sendo alcançados sob as disposições do plano e orçamento previstos.

O documento - *Monitoring and Evaluatin: Some Tools, Methods e Approaches* - Monitorização e Avaliação: Algumas Ferramentas, Métodos e

¹⁷ Gestão e manutenção de sistemas de M & E exigem a criação de o direito de incentivos e fornecendo financeiro suficiente, humano e recursos técnicos para as organizações, gerentes e pessoal para execução tarefas de monitoramento. Responsabilidades individuais e organizacionais deve ser delineada, e uma "linha de visão" clara estabelecida significado que os funcionários e as organizações devem compreender as suas ligações para objetivos comuns. Relações claras precisam ser estabelecidas entre ações e resultados. Indivíduos e organizações precisam entender como as suas tarefas específicas contribuem para a imagem grande. Boa manutenção de sistemas de vigilância devem também ter em conta novos avanços em gestão e tecnologia. Sistemas, procedimentos, ou tecnologias podem exigir atualização e modernização. Pessoal e os gestores também devem ser fornecidos treinamento periódico para manter as suas habilidades atuais. A menos que os sistemas são bem geridos, eles vão se deteriorar. Monitoramento sistemas -como qualquer outro sistema, requerem constante reconstrução, renovação, e reforço através de uma boa gestão.

Abordagens, de 2005, é um dos poucos editados também em língua portuguesa. Nele é feita uma apresentação superficial e prática, das principais ferramentas, métodos e abordagens que podem ser utilizados no âmbito de uma avaliação de projetos.

Monitoring and evaluation (M&E) of development activities provides government officials, development managers, and civil society with better means for learning from past experience, improving service delivery, planning and allocating resources, and demonstrating results as part of accountability to key stakeholders.

Within the development community there is a strong focus on results this helps explain the growing interest in M&E. Yet there is often confusion about what M&E entails. The purpose of this M&E Overview is to strengthen awareness and interest in M&E, and to clarify what it entails (BANCO MUNDIAL, 1997, p.5)¹⁸.

É necessário distinguir o que o banco chama de resultados e o que pode ser interpretações. Resultados é o produto da análise ou respostas da aplicação de critérios e indicadores; as interpretações são avaliações de como entender o que o avaliador apontou como análise, juízos de valor. O banco dá muita ênfase aos relatórios de avaliação, mas pouca preocupação com sua divulgação. Os relatórios de resultados não são uma compilação de todas as informações colocadas por escrito em um documento, mas sim, a sistematização e difusão do conhecimento elaborado pelos avaliadores.

Em outro trecho do documento o banco revela o foco no elemento custo-benefício:

Cost-benefit and cost-effectiveness analysis are tools for assessing whether or not the costs of an activity can be justified by the outcomes and impacts. Cost-benefit analysis measures both inputs and outputs in monetary terms. Cost-effectiveness analysis estimates inputs in monetary terms and outcomes in non-monetary quantitative terms (such as improvements in student reading scores) (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 20)¹⁹.

¹⁸ A monitorização e avaliação (M&A) das atividades de desenvolvimento proporcionam às entidades governamentais, gestores do desenvolvimento e sociedade civil meio aperfeiçoado para aprenderem à custa das experiências passadas, melhorarem a prestação de serviços, planearem e afetarem recursos e demonstrarem resultados às partes interessadas, como parte do processo de responsabilização. Na comunidade de desenvolvimento, o centro da atenção está nos resultados o que ajuda a explicar o interesse crescente na M&A. No entanto, ainda há muita confusão quanto ao teor da M&A. O objetivo dos Aspectos Gerais da M&A é aumentar o conhecimento e o interesse na M&A e esclarecer o que isso comporta.

¹⁹ A análise da relação custo-benefício e de eficácia em função do custo são instrumentos que permitem avaliar se os custos de uma atividade podem ou não ser justificados pelos resultados e impactos produzidos. A análise da relação custo-benefício mede os fatores de produção e a produção em termos monetários. A análise de eficácia em função do custo estima os fatores de produção em termos monetários e os resultados em termos quantitativos não monetários.

Observa-se a tendência do banco por uma abordagem avaliativa orientada para a melhoria e prestação de contas. Foco na análise custo - benefício é um conjunto de procedimentos quantitativos utilizados para compreender o custo total de um programa e determinar que os investimentos sejam feitos sobre os benefícios a serem obtidos. O objetivo é determinar os custos associados com as entradas do programa, determinar financeiramente os resultados do programa, utilizando de indicadores que comparam com os de programas semelhantes, ou seja, analisa a produtividade de um programa em termos econômicos. O Banco preza pela história econômica do programa que ao ser analisado como competente no que se refere ao custo - eficaz, no qual examina a relação entre o investimento em um programa e a extensão dos impactos positivos e negativos sobre o área desse programa.

No documento - *Impact Evaluation – The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank* – o IEG apresenta um material bastante objetivo a respeito dos aspectos metodológicos da avaliação de impacto. Neste relatório, de 2006 faz uma análise da experiência do Banco Mundial: no primeiro capítulo define a avaliação de impacto, no segundo descreve as diferentes abordagens a este tipo de avaliação e, no terceiro, expõe experiência do IEG nesta área. O relatório inclui, também, um conjunto de estudos de caso que lhe servem de fundamento para defender a avaliação de impacto.

Impact evaluation is an assessment of the impact of an intervention on final welfare

outcomes.¹ The results agenda has forced agencies to demonstrate that the money they spend is improving the lives of poor people, thereby increasing demand for impact evaluation. In the current environment, calls for increased aid spending are only credible if it can be shown that current spending is indeed contributing toward the attainment of the Millennium Development Goals.

However, the meaning of impact evaluation has taken on different meanings over time, and there continue debates as to how it should be done. This introductory chapter has the following purposes. First, it puts forward the definition of impact evaluation as a 'counterfactual analysis of the impact of an intervention on final welfare outcomes.'

Second, it discusses two sources of bias which can result in impact evaluation studies giving misleading results: (1) contagion, and (2) self-selection bias (BANCO MUNDIAL, 2006 p. 6)²⁰.

²⁰ Avaliação de impacto é uma avaliação do impacto de uma intervenção no bem-estar último. A agenda de resultados forçou as agências para demonstrar que o dinheiro que gastar é melhorar a vida dos pobres, aumentando assim a demanda por impacto na avaliação. No ambiente atual, as

A avaliação de impacto para o Banco envolve um processo para a tomada de escolhas sobre um estudo de avaliação que efetivamente modifique uma dada realidade. Todos os aspectos desta abordagem são escolhidos e aplicados para ajudar os usuários na resolução de seus problemas de maneira concreta. Em outro trecho deste mesmo documento, o Banco mostra como a avaliação de impacto é prioritária.

As in other development agencies, the evaluation work undertaken by IEG is only a fraction of all evaluation supported by the Bank. In the case of the World Bank, impact evaluation is also undertaken by borrower governments of Bank-supported projects or by the Bank's operational departments. These studies are called self-evaluations, as opposed to the independent evaluations undertaken by IEG. The Bank's research department (DEC) also undertakes evaluation work, usually impact evaluations. Unlike IEG, DEC's mandate does not require it to restrict its attention to activities supported by the Bank, so some studies are of less direct relevance in assessing the Bank's development effectiveness. However, DEC has launched an important new initiative – Development Impact Evaluation (DIME) – which provides technical support for operational staff wanting to include impact studies in their project designs, and hosts seminars and workshops to disseminate methods and findings from impact evaluations (BANCO MUNDIAL, 2006 p. 27)²¹.

Nesse sentido o Banco se autodetermina como intérprete da realidade a ser impactada. Os princípios desta abordagem por impacto são a análise do mérito e valor da modificação concreta e duradoura da situação. Os beneficiários aparecem apenas como meros receptores dos resultados positivos esperados.

chamadas para os gastos aumento da ajuda são apenas credível se puder ser demonstrado que o gasto atual é de fato contribuindo para a realização de os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No entanto, o significado da avaliação de impacto assumiu diferentes significados ao longo do tempo, e ali continuar debates sobre a forma como isso deve ser feito. Este capítulo introdutório tem as seguintes finalidades. Primeiro, apresenta a definição de avaliação de impacto como "análise contrafactual do impacto de uma intervenção sobre os resultados finais do bem-estar." Em segundo lugar, discute duas fontes de polarização que pode resultar em estudos de avaliação de impacto dando resultados enganosos: (1) contágio, e (2) viés de auto-seleção.

²¹ Como em outras agências de desenvolvimento, o trabalho de avaliação realizado pela IEG é apenas uma fração de tudo avaliação apoiados pelo Banco. No caso do Banco Mundial, impacta também nas ações junto aos governos mutuário de projetos apoiados pelo Banco ou pelos departamentos operacionais do Banco. Estes estudos são chamados de auto-avaliações, ao contrário para as avaliações independentes realizadas pelo IEG. O Banco do departamento de pesquisa (DEC), também realiza um trabalho de avaliação, geralmente avaliações de impacto. Ao contrário do IEG, o mandato DEC não obriga a restringir sua atenção para atividades apoiadas pelo Banco, assim que alguns estudos são de relevância menos direta na avaliação do desenvolvimento do Banco eficácia. No entanto, a DEC lançou uma nova iniciativa importante – Desenvolvimento Avaliação de Impacto (DIME) - que fornece suporte técnico para a equipe operacional querendo incluir estudos de impacto em seus designs de projetos e seminários anfitriões e oficinas para disseminar métodos e os resultados das avaliações de impacto.

O *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs. Indicative Principles and Standards* – é um livro de 2007, preparado pelo IEG sob os auspícios da Divisão de Avaliação e em resposta ao desafio lançado ao IEG de desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento de padrões e princípios consensuais para a avaliação de Programas de Parceria Regional e Global. Tem como objetivo melhorar a qualidade e independência da avaliação de programas deste tipo como forma de fortalecer a sua relevância e eficácia.

Monitoring, the responsibility of the management and operational staff, is the continuous assessment of progress achieved during program implementation in order to track compliance with the plan, to identify reasons for noncompliance, and to take necessary actions to improve performance. An evaluation is a systematic and objective assessment of an ongoing or completed policy, program, or project, its design, implementation, and results. The aim is to determine the relevance and achievement of its objectives, and its developmental effectiveness, efficiency, impact, and sustainability (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 35)²².

O processo de monitoramento e avaliação para o Banco não se caracteriza pelo controle social concomitante ao processo de execução da política ou programa. De acordo com os documentos o monitoramento se constitui em um instrumento para assegurar a interação entre o planejamento e a execução, possibilitando a correção de desvios e a retroalimentação permanente de todo o processo de planejamento, de acordo com a experiência vivenciada com a execução do que foi planejado. Mais adiante o texto aprofunda a temática:

Monitoring is one of a range of evaluations that may be applied to GRPPs at any given time, but usually after the program has evolved to a steady state. It is commonly defined as the systematic assessment of the effects — positive or negative, intended or unintended of one or more development interventions on the final welfare outcomes of the affected individuals, households, and communities, and the extent to which these outcomes can be attributed to the development intervention (s). In its most rigorous form, an impact evaluation compares the welfare outcomes of the intervention(s) during the period being evaluated with an explicit counterfactual — the hypothetical situation that would have prevailed

²² O monitoramento, a responsabilidade da gestão e administração de pessoal, é a avaliação contínua dos progressos alcançados durante implementação do programa, a fim de acompanhar o cumprimento do plano, para identificar as razões para o descumprimento, e para tomar as medidas necessárias para melhorar o desempenho. Uma avaliação é uma avaliação sistemática e objetiva de uma política em curso ou concluída, programa ou projeto, sua concepção, implementação, e resultados. O objetivo é determinar a relevância e realização dos seus objetivos, e da sua eficácia no desenvolvimento, eficiência, impacto e sustentabilidade.

in the absence of the intervention(s). Different approaches to impact evaluation include quantitative impact evaluation, participatory impact evaluation, and theory-based (program logic) approaches. Good impact evaluations will combine all three Approaches (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 129)²³.

A ausência de um componente politizador nesse monitoramento demonstra que, na concepção do Banco o monitoramento não se diferencia qualitativamente de um acompanhamento, pois além de não documentar sistematicamente cada etapa do processo de implantação do Plano, pouco identifica os desvios na execução das atividades propostas fornecendo as ferramentas para a avaliação.

Já no documento - *Evaluation of World Bank Support for Primary Education* – o Banco Mundial defende que a Educação Básica é essencial para que as populações pobres melhorem a sua situação, especialmente porque lhes fornece um conjunto de conhecimentos e capacidades que lhes serão muito úteis para essa melhoria. Neste documento é feita uma avaliação do apoio do Banco Mundial a programas e projetos relacionados com a Educação Básica.

An evaluation of support to primary education—by applying findings and lessons to the key assumptions and strategies of current programs—has the potential to substantially influence the strategic agenda and effectiveness of future policies aimed at the EFA goals, especially basic knowledge and skills acquisition for all.

...The evaluation traced the World Bank's support to countries through the results chain, from Bank inputs (such as finance, policy dialogue, and analytic work) to government inputs (policies and plans, public spending, and institutional capacity), to educational system inputs/service delivery (for example, classrooms, textbooks, trained teachers, and supervision/community involvement), to outputs (primary school enrollments and completion), to outcomes basic knowledge and skills acquisition, and welfare/employment outcomes (BANCO MUNDIAL, 2007 p. 30)²⁴

²³ Avaliação do impacto é uma de uma série de avaliações que podem ser aplicada a GRPPs a qualquer momento, mas normalmente após o programa tem evoluiu para um estado de equilíbrio. É comumente definida como a avaliação sistemática dos efeitos - positivos ou negativos, intencional ou não de uma ou mais intervenções de desenvolvimento sobre os resultados finais do bem-estar dos indivíduos afetados, famílias e comunidades, e a extensão em que estes resultados podem ser atribuídos à intervenção de desenvolvimento (s). Na sua forma mais rigorosa, uma avaliação de impacto compara o resultados bem-estar da intervenção (s) durante o período em avaliação com um contrafactual explícita - a situação hipotética que teria verificado na ausência de intervenção (s). Diferentes abordagens para a avaliação de impacto incluir a avaliação de impacto quantitativo, avaliação de impacto participativa e baseada em teoria (programa lógica) abordagens. Avaliações de impacto em três abordagens.

²⁴ Uma avaliação de apoio ao ensino fundamental através da aplicação de resultados e lições e as principais premissas e estratégias do atual programa tem o potencial para substancialmente

A aquisição de competências para todos, de que trata o documento está vinculada à comunicação das informações e não necessariamente à produção coletiva das mesmas. O desenvolvimento da avaliação de políticas educacionais envolve uma longa discussão com os principais interessados no programa e as razões para este ser avaliado. As informações produzidas a partir do processo político dessas discussões é que pode determinar a forma de monitoramento para transmitir ou comunicar os resultados que dele ocorram. Ou seja, se desde o início há um espaço para diálogo amplo de partes interessadas, então o monitoramento se torna um elemento de aprendizagem permanente sobre a política ou projeto.

Sendo assim, avaliar para o Banco Mundial é garantir o custo-benefício para que o impacto dos projetos possa servir como argumento para os relatórios de conclusão, num processo onde a comunicação e o diálogo com os beneficiários são pontuais e voltados para a obtenção de informações.

6.2 A AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA DA UNESCO

A UNESCO possui uma vasta experiência no campo avaliativo. Pode-se notar a presença da avaliação educacional como uma recomendação expressa aos países em desenvolvimento na obra da UNESCO desde os primeiros anos da década de 90, no contexto em que a ênfase na mudança do papel do Estado estava em evidência.

Em novembro de 1991 a Conferência Geral da UNESCO recomendou a convocação de uma comissão internacional para refletir sobre a educação no século XXI. Criada em 1993, a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI apresentou, em 1996, seu Relatório, conhecido como Relatório Jacques Delors, no qual apontou a avaliação rigorosa dos sistemas educacionais como um dispositivo indispensável ao debate sobre as opções educacionais nos países, na medida em que possibilitaria à sociedade fazer tais opções (DELORS, 1996).

influenciar a agenda estratégica e eficácia das futuras políticas que visam os objetivos da EPT, especialmente conhecimentos básicos e aquisição de competências para todos.

... A avaliação pautada no apoio do Banco Mundial aos países, através da cadeia de resultados, do Banco e seus insumos (como finanças, diálogo político e analítico trabalho) apoia o governo (políticas e planos, gasto público, e capacidade institucional), nas entradas do sistema de ensino / prestação de serviços (por exemplo, salas de aula, livros, professores treinados, e supervisão / comunidade envolvimento), e nas saídas (escola primária matrículas e conclusão), tendo como resultados os conhecimentos básicos e a aquisição de competências e bem-estar / emprego resultados.

Para tanto, a avaliação recomendada seria ampla e, portanto, não restrita à dimensão econômica (custo/benefício), considerando-se a oferta, o ensino, o financiamento, a gestão, a orientação geral e o prosseguimento dos objetivos de longo prazo. Seria também uma avaliação objetiva e pública, de forma a apreender a situação do sistema educativo e seu impacto na sociedade.

A comissão apontou razões de ordem política e pedagógica para tal avaliação, quais sejam: tornar os debates no parlamento e nos meios de comunicação um debate da sociedade; propiciar a prestação de contas dos orçamentos públicos para a educação; oferecer aos diferentes atores um conhecimento mais perfeito de sua atuação; e operar na difusão de inovações (DELORS, 1996).

Os dispositivos de avaliação, mais que propiciar o planejamento educacional de longo prazo e servir aos processos de gestão educacional, são enfatizados, nesse momento, como instrumentos de um processo democrático de escolha das opções educacionais pela sociedade. A avaliação passa a ser ressaltada não mais apenas como um recurso de administração dos governos segundo um novo papel do Estado, mas como um recurso da própria sociedade na definição dos rumos da educação que reconheça como necessária e desejável, a partir de um dimensionamento daquela que existe de fato. Aponta, pois, para uma direção na qual se pode pensar a avaliação como recurso de uma administração pública, entendida esta para além do sentido estrito de administração governamental ou estatal. Com a alteração da perspectiva, a avaliação passa a ser considerada uma questão de interesse local e global, nacional e subnacional, nacional e internacional.

No Brasil, os anos de 1990 registraram a consolidação de diversos sistemas e estratégias de avaliação da educação. Além do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, instituiu-se o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e foi promovida a modernização das estatísticas educacionais, com a criação de um Sistema Integrado de Informações Educacionais – SIED. Tudo isso contou como apoio da UNESCO que nesta época já apontava a avaliação como prioridade do planejamento estratégico da educação e uma maior presença da questão da avaliação na pesquisa educacional. Para isso, a reforma administrativa propiciou a criação de condições institucionais e políticas para o exercício regular das práticas de medida e avaliação educacional. A publicidade oficial e a utilização

de mídias foram estratégicas para a disseminação do imperativo e das promessas da avaliação educacional, bem como para legitimar a regulação da educação por essa via.

No período 2000-2010, diversas medidas foram adotadas ou anunciadas com vistas a dois propósitos: aperfeiçoamento das iniciativas de avaliação já consolidadas e expansão do alcance de tais iniciativas tendo como objetivo adentrar a unidade escolar e mobilizá-la para a prática da mensuração e da avaliação. A UNESCO esteve bastante presente nesse processo visto que na sua página na internet é possível aceder aos relatórios das avaliações realizadas e aos documentos metodológicos recomendados nesse período (UNESCO, 2001).

De acordo com os documentos da Agência, em termos operacionais cabe ao Serviço de Supervisão Interna-IOS fornecer informações para o alcance dos objetivos através de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos riscos e resultados com base em processos de controle, gestão e governança. O mecanismo de supervisão consolidada pelo IOS cobre auditoria interna, avaliação, investigação e apoio de gestão (UNESCO, 2001).

Trabalho de investigação é realizado em conformidade com as normas uniformes para investigações adotadas pela Conferência de Investigadores Internacionais das Organizações das Nações Unidas e das instituições financeiras multilaterais, a fim de assegurar: a regularidade do recebimento e guarda de todos os fundos e outros recursos financeiros da agência; e a conformidade das obrigações e despesas com as dotações ou prestação financeira.

No documento *Evaluation Handbook* – Manual de avaliação – a avaliação é definida como uma ação formativa, que visa proporcionar uma informação contínua e útil para a modificação e ajuste da política ou programa à medida que este progride. O objetivo desta avaliação é instrumentalizar com informações os seus gerentes e funcionários para capacitá-los em mudanças programáticas consideradas adequadas. O documento está dividido em três partes: uma que trata das questões básicas da avaliação, outra que identifica as etapas da avaliação e a última que descreve os principais métodos de recolha de dados (UNESCO 2007a). Os conceitos usados de forma recorrente neste manual são:

- Categoria: ação ou mobilização de recursos, tais como fundos, assistência técnica ou outros meios para produzir resultados específico.

- Entrada: recuso financeiro, humano e material usado para uma atividade.
- Saída: produto tangível (incluindo serviços) de uma determinada atividade, diretamente atribuíveis a esta. As saídas referem-se ao acabamento da atividade e seus resultados.
- Cenário: contexto necessitando de intervenção; situação ou condições em que para indivíduos, organizações ou grupos preocupado se a atividade não existe. Usando o mesmo exemplo, a análise contrafactual, neste caso, seria a de considerar o que teria acontecido na ausência de atividade de formação de professores.

Analisando este manual observa-se que a UNESCO adota em seu discurso a defesa dos três “ES”: eficiência, eficácia e efetividade.

Evaluation is the systematic and objective assessment of an activity, project, programme, strategy, policy, topic, theme, sector, operational area or institution. As an essential part of the policy development process, evaluation provides timely assessments of the relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability of interventions. Evaluation is essentially about – are we doing the right thing, are we doing it right and are there better ways of achieving the results? (2007, p. 5) ²⁵.

A avaliação com base na abordagem da eficiência defendida pela UNESCO serve para fornecer informações sobre o problema, sobre a formulação e concepção de projeto e sobre que desenho este projeto deve ter para atender aos seus objetivos. Isto é principalmente para determinar a consistência e a aplicabilidade de programa ou política. Em outro trecho do documento aborda-se a condição do avaliador externo.

Evaluations can be either externally or internally conducted. In UNESCO, strategically significant evaluations are typically conducted externally with UNESCO commissioning an external evaluator. IOS undertakes some evaluations, most often of field offices and institutes. A particular type of internal evaluation is self-evaluation which is evaluation conducted by those who are entrusted with the design and delivery of an intervention. Evaluation differs from other types of assessment carried out at UNESCO. While there may be

²⁵ A avaliação é a sistemática e objetiva análise de uma atividade, projeto, programa estratégico, política, tópico, tema setor da área operacional, ou instituição. Como uma parte essencial do processo de desenvolvimento da política, a avaliação fornece análises pontuais da relevância, eficiência, impacto, eficácia e sustentabilidade das intervenções. A avaliação é essencialmente sobre - nós estamos fazendo a coisa certa, nós estamos fazendo a coisa certa e da melhor forma para atingir os resultados?

some overlap between the different types, they vary in purpose and level of analysis.

Monitoring: An ongoing function that uses the systematic collection of data related to specified indicators which provides management and the main stakeholders of a development intervention with indications of the extent of progress and achievement of expected results and progress in the use of allocated funds. Monitoring provides an early indication of the likelihood that expected results will be attained and provides an opportunity to validate the programme theory and logic and to make necessary changes in programme activities and approaches. The periodic implementation reports to Donors are important components of monitoring of extrabudgetary projects. Monitoring provides essential inputs for evaluation and is therefore part of the overall evaluation process (2007, p.6)²⁶.

Evidencia-se que este avaliador externo tem uma função eminentemente técnica, assumindo postura neutra e seguindo as instruções programas pela agência. AS instituições selecionadas e contratadas devem fornecer uma visão geral dos diferentes aspectos cobertos pela avaliação, para mais uma vez, verificar sua eficácia. Usa-se a competência de avaliadores externos para focar nos itens de interesse positivo do projeto e assim fornecer uma imagem atraente e positiva da política implementada. As solicitações da agência sobre o que avaliar são, em geral, as informações que podem ajudar uma organização para confirmar suas afirmações de excelência e um apoio seguro do público. Ou seja, o avaliador externo vem para legitimar as decisões políticas tomadas sobre a avaliação.

Outro material utilizado para fomentar a política de avaliação da UNESCO e o *Guidelines for Developing Terms of Reference for Evaluations: A Results-based Approach*; Neste pequeno guia lançado em 2007 Estas são as diretrizes que devem orientar a elaboração de Termos de Referência - TdR nas avaliações da UNESCO. O Guia define regras rígidas, mas deixa alguns pontos como parte de

²⁶ As avaliações podem ser externamente ou internamente conduzidas. Na UNESCO, estrategicamente avaliações significativas são normalmente conduzidos externamente com a UNESCO e com avaliador externo. IOS compromete algumas avaliações, na maioria das vezes de escritórios de campo e institutos. Um especial tipo de avaliação interna é de autoavaliação que é a avaliação realizada por aqueles que são confiadas a concepção e execução de uma intervenção. A avaliação difere de outros tipos de análise realizada na UNESCO. Embora possa haver alguma sobreposição entre os diferentes tipos, eles variam em propósito e nível de análise.

Monitoramento: Uma função contínua que usa a recolha sistemática de dados relacionados com indicadores específicos que fornece gestão e as principais partes interessadas de uma intervenção de desenvolvimento com indicações do grau de progresso e realização de os resultados esperados e os progressos na utilização de recursos alocados. Monitoramento fornece um início indicação da probabilidade de que os resultados esperados serão alcançados e fornece uma oportunidade de validar a teoria do programa e lógica e fazer as mudanças necessárias nas atividades do programa e abordagens. Os relatórios de execução periódicos para Donors são componentes importantes de acompanhamento de projetos extra-orçamentários. Monitoramento fornece insumos essenciais para a avaliação e, portanto, é parte do processo de avaliação global.

negociação, visto que os TdR devem ser sempre adaptados às características das avaliações que pretendem definir, uma vez que são eles o documento básico para assinatura dos acordos de cooperação e também a fonte primária dos itens a serem avaliados no projeto.

An evaluation cannot be effectively carried out without a sound Terms of Reference that clearly sets out expectations and what is to be delivered. The ToR for an evaluation provides the purpose, process and product of the evaluation. It clearly sets out the context for the evaluation, the purpose of the evaluation, the evaluation scope, the evaluation criteria, key evaluation questions, an indicative timeframe and deliverables. The concerned sector¹ is responsible for drafting the ToR. The process for developing the ToR should be a participatory one that involves the key stakeholders and users of the evaluation. The Internal Oversight Service (IOS) provides advice and feedback on the ToR to ensure it meets these guidelines. IOS must approve the Terms of References for strategically significant evaluations. (2007, p 1)²⁷.

Neste guia embora a participação dos beneficiários na avaliação apareça, fica claro que a última palavra é dada pelo Serviço de Supervisão Interna; configurando-se assim uma participação superficial, sem poder de decisão, nem sobre a avaliação, nem sobre o projeto. A UNESCO realiza uma avaliação politicamente controlada. Os termos de referência são discutidos sobre um modelo previamente pensado pela UNESCO, que traz para mesa de negociação os critérios e até o cronograma a se estabelecer.

Evaluation specifies the timeframe to be covered by the monitoring, the geographical coverage, the thematic coverage and/or project coverage. List the major questions the evaluation should answer – they should relate to the purpose and be precisely stated to guide the evaluator in collecting information and data. The questions should be organized around the chosen evaluation criteria, which usually are efficiency, effectiveness, relevance, impact and sustainability. Where applicable, evaluation questions should be formulated with a gender

²⁷ Uma avaliação não pode ser efetivamente realizada sem um bom Termo de Referência que defina claramente as expectativas e o que é para ser entregue. Os Termos de Referência para uma avaliação estabelecem o efeito, o processo e o produto da avaliação. Ele define claramente o contexto para a avaliação, a propósito da avaliação, o âmbito da avaliação, a avaliação critérios de avaliação, questões-chave, um calendário indicativo e resultados. O sector¹ em questão é responsável pela elaboração do TdR. O processo para o desenvolvimento do ToR deve ser participativo, envolvendo os principais interessados e usuários do avaliação. O Serviço de Supervisão Interna (IOS) fornece aconselhamento e feedback sobre os TdR para garantir o cumprimento destas diretrizes. IOS deve aprovar os Termos de Referência buscando estrategicamente as avaliações significativas.

perspective and the evaluation shall present findings accordingly (2007, p 1)²⁸.

Metodologicamente o guia recomenda entrevistas e questionários cujos questionamentos estejam relacionados com aquilo que se deseja saber, deixando pouca abertura para o novo, o inesperado, o que de fato a realidade apresenta. As perguntas desta abordagem são organizadas pelas metas que estão sempre vinculadas ao financiamento externo, geralmente buscam revelar se os programas financiados têm sido implementados corretamente ou se eles têm conseguido sucesso com o planejado. O guia recomenda esta abordagem referenciada nos seguintes critérios:

- Relevância: medida em que os objetivos da ação estão consistentes com os objetivos e estratégia da organização, as necessidades dos beneficiários, as necessidades do país e prioridades globais. Em retrospecto, a avaliação da relevância, investiga se os objetivos de uma intervenção ou seu design ainda são adequados às circunstâncias encontradas.
- Eficiência: medida em que os insumos são convertidos em resultados com economia.
- Eficácia: até que ponto os objetivos políticos foram alcançados, dada a sua importância relativa. A este respeito, o relatório da relação custo-benefício analisa se os efeitos e impactos da atividade justificam seus custos.
- Impacto: Alterações da situação a ser atendida pela atividade real. Reflexos duradouros e de longo prazo das ações realizadas pelo projeto.
- Sustentabilidade: A continuação dos benefícios gerados por uma atividade depois o final da intervenção e sua manutenção pelos beneficiários sem mais necessidade de investimento externo.

²⁸ A avaliação específica o período a ser coberto pelo monitoramento, a cobertura geográfica, o cobertura temática e / ou cobertura do projeto. Lista as principais questões que a avaliação deve responder - devem se relacionar com o propósito e ser precisamente definidos para orientar o avaliador na coleta de informações e dados. As perguntas devem ser organizadas em torno dos critérios de avaliação escolhidos, que geralmente são a eficiência, eficácia, relevância, impacto e sustentabilidade. Onde aplicável, questões de avaliação devem ser formulados com uma perspectiva de gênero e a avaliação deve apresentar as conclusões em conformidade.

O manual lançado em 2009, intitulado *Manual for Monitoring and Evaluating Education Partnerships* (Manual de Monitoramento e Avaliação de parcerias educativas) é o mais completo instrumento de orientação para os parceiros sobre a avaliação de programas de cooperação editado pela UNESCO. Este Manual foi produzido para vários tomadores de decisão que atuam em parcerias para a educação. É o resultado de várias iniciativas envolvendo governo, empresas e agentes da sociedade civil que procuram trazer experiências positivas, na avaliação sobre a oferta de educação para todos.

O Manual tem uma abordagem baseada no quadro lógico para o acompanhamento e avaliação de múltiplos sujeitos decisores, integrantes das parcerias para a educação. Em geral, um quadro lógico é uma técnica de gestão para o desenvolvimento da concepção global de um programa ou projeto, para melhorar a implementação do monitoramento, e para reforçar a avaliação, como elemento essencial do programa ou projeto, de forma clara e sucinta em todo seu ciclo. O quadro é estruturado no modelo causa e efeito, que visa atividades com base em uma cadeia de resultados.

Whilst multi-stakeholder partnerships for education may differ in their scale, ranging from national alliances to locally-based initiatives, the processes of establishing and implementing involved are common to almost all types of partnership. Monitoring needs to focus both on the working of the partnership and the performance of the programme of educational activities, and will provide valuable information to feed into a mid-term evaluation. As part of the planning process, the partners will need to allocate adequate resources from the start for both monitoring and evaluation. Monitoring is normally the responsibility of management with responsibility for evaluation resting independently with the governing body. Effective monitoring is an essential element of a learning and ultimately sustainable educational initiative (2009, p. 35)²⁹.

A política de avaliação proposto neste manual esclarece as atribuições no monitoramento e alocação de recursos baseados na interdependência dos parceiros e demais envolvidos. Informa como deve ser o ciclo de planejamento, programação, orçamento, execução e elaboração de relatórios. O documento propõe um

²⁹ Apesar dos multi-decisores nas parcerias para a educação poderem diferir em sua escala, o que vão avaliar, desde as alianças racionais a iniciativas de base local, os processos de elaboração e execução envolvidos são comuns para quase todos os tipos de parceria. O monitoramento precisa se concentrar no trabalho da parceria e desempenho do programa de atividades educacionais, e irá fornecer informações valiosas para alimentar uma avaliação de meio-termo. Como parte do processo de planejamento, os parceiros terão de alocar recursos adequados desde o início, tanto para acompanhamento e avaliação. O monitoramento é normalmente de responsabilidade da gestão de forma independente. O acompanhamento eficaz é um elemento essencial de uma aprendizagem e finalmente sustentável iniciativa educacional.

sistemático e objetivo procedimento de análise e interpretação de informações projetadas para atender às perguntas específicas sobre a base de critérios e parâmetros acordados entre os principais parceiros e partes interessadas.

O manual aborda ainda um ponto pouco encontrado nos documentos desta pesquisa que é a autoavaliação; entendida neste como uma ferramenta ou um processo para permitir que os avaliadores reflitam criticamente sobre seu desempenho e impactos de suas atividades.

O ponto de vista técnico prevalece tanto na avaliação quanto no monitoramento como podemos ver no trecho abaixo:

The public sector, business and civil society often come to the partnering table with very different views on the role and purposes of monitoring and evaluation. Depending on the resources they have available and other factors, such as the formality of the regulatory environments in which they operate, monitoring and evaluation can play more or less of a role in an organization's governance and management. For naïve, less experienced organizations, monitoring and evaluation can appear daunting from a technical point of view or may be perceived as an unwelcome distraction or an unnecessary drain on limited resources, which could otherwise be spent on educational improvements. For the more experienced, monitoring and evaluation is recognized as a crucial tool for improving partnership function, delivery and outcomes, and strengthening cooperation between partners and key stakeholders and beneficiaries (2009, p. 45)³⁰.

As organizações mais experientes, como citada no documento, utilizam a avaliação e o monitoramento para auditoria, o que envolve a revisão dos controles de gestão, de gastos e de desempenho sobre a utilização eficaz e recursos econômicos, e a preservação dos bens. A confiabilidade dos dados financeiros em conformidade regulamentar e políticas, a eficácia da gestão de riscos e à adequação de estruturas, sistemas e processos organização, são elementos fundamentais para a avaliação de políticas pela UNESCO.

³⁰ O setor público, empresas e sociedade civil, muitas vezes vêm à parceria com pontos de vista muito diferentes sobre o papel e finalidade do monitoramento e avaliação. Dependendo dos recursos que têm os fatores disponíveis e outros, tais como a formalidade da regulamentação ambientes em que operam, monitoramento e avaliação podem atuar mais ou menos de um papel na posição de gestão. Para os ingênuos, as organizações menos experientes, o monitorando e avaliação pode parecer assustador a partir de um ponto de vista técnico ou pode ser percebido como uma distração indesejada dos recursos limitados, que poderiam ser gastos em melhorias para a educação. Para os mais experientes, o monitoramento e avaliação são reconhecidos como uma ferramenta fundamental para melhorar a parceria função de entrega, e resultados, e para fortalecer a cooperação entre os parceiros e as principais partes interessadas e os beneficiários.

Conforme trecho abaixo, a UNESCO considera importante a comunicação entre todos os envolvidos na avaliação, incluindo-se os beneficiários do projeto, mas não deixa claro se esta comunicação envolve a tomada de decisões ou apenas a escuta de suas demandas.

The importance of communicating with all stakeholders during the monitoring and evaluation processes cannot be stressed too much. Precisely who these stakeholders are will vary depending on circumstances, but the list of stakeholders in Box 12 provides a brief list of some of the key people who should always be included. The involvement of all partners when undertaking monitoring and evaluation processes is clearly vital, but it is all too easy to forget to involve other stakeholders, for example, parents, employers and even government departments. Failure to include these parties will not only give rise to a partial set of conclusions, but more importantly will also mean that any consequent recommendations will be much less easy to implement. Monitoring and evaluation is clearly not a new phenomenon in the management of educational interventions, but in the context of multi-stakeholder partnerships for education it is entering relatively new and uncharted territory. There is no definitively correct way to undertake monitoring and evaluation of multi-stakeholder partnerships for education. Whatever the approach taken, however, it will be important to communicate well with all those who have the right and need to know what is happening and why (2009, p. 94)³¹.

O foco do processo de comunicação na gestão, conforme abordado acima, não está especificamente no empoderamento dos sujeitos nem na participação ativa dos beneficiários do projeto, mas na gestão da informação. Esta abordagem trata de fornecer aos gestores ou coordenadores de projetos as informações necessárias para dirigir e elaborar relatórios sobre os seus programas, incluindo fornecer informações para ganhar alguma vantagem política. Nesta concepção avaliar é continuamente gerar informações que os gestores precisam

³¹ A importância de se comunicar com todas as partes interessadas durante os processos de monitoramento e avaliação não pode ser forçada demais. Precisamente que essas partes interessadas variam de acordo com circunstâncias, mas a lista de interessados na Caixa 12 fornece uma breve lista de algumas das pessoas-chave que devem sempre ser incluídos. O envolvimento de todos os parceiros, quando a realização de monitoramento e avaliação de processos é claramente vital, mas é tudo muito fácil esquecer-se de envolver outras partes interessadas, por exemplo, pais, empregadores e até mesmo o governo. Fato de estas partes não só irá dar origem a um conjunto parcial de conclusões, mas o mais importante também significa que quaisquer consequentes recomendações será muito menos fácil de implementar. O Monitoramento e avaliação não são claramente um fenômeno novo na gestão das intervenções de ensino, mas no contexto da vários tomadores de decisão para a educação estão entrando relativamente num território novo e desconhecido. Não há nenhuma maneira definitivamente correto realizar monitoramento e avaliação de parcerias multiparticipadas para a educação. Qualquer que seja o método utilizado, no entanto, será importante para se comunicar bem com todos aqueles que têm o direito e o precisa saber o que está acontecendo e por quê.

para planejar, controlar, dirigir e concluir seus programas. As fontes de questões abordadas são gestão de pessoal e seus superiores.

De acordo com os documentos aqui analisados a avaliação da UNESCO concebe a avaliação como uma prática tão sistemática e imparcial quanto possível, considerando que um projeto se configura como uma linha completa de atividades em um único assunto que demanda a solução de um problema. Assim, uma avaliação deve fornecer informações baseadas em evidências que analisadas e investigadas podem incorporar resultados oportunos, recomendações e lições aprendidas no processo de tomada de decisão pela própria agência.

Os documentos deixam clara a diferença entre monitoramento e avaliação. Monitoramento é a revisão, em curso pela administração, dos progressos realizados durante a execução de um projeto ou programa, para monitorar o cumprimento das atividades e tomar as decisões necessárias para melhorar o desempenho. A avaliação é um conjunto de ações que visam responder aos objetivos do projeto identificando a partir de critérios e valores o quanto de eficácia e eficiência foi atingido.

A UNESCO deixa claro, portanto, que sua participação nos diversos setores está referenciada nas convenções e compromissos internacionais consolidados pelos Estados-membros em diversos eventos e conferências de cúpula. Esta articulação permanente, de acordo com o próprio órgão, propicia a viabilização da cooperação técnica de modo que favoreça o cumprimento do desenvolvimento humano almejado.

As avaliações da UNESCO tornaram-se cada vez mais simplificadas, porque seu papel na determinação das políticas educacionais mundiais também foi reduzido a apenas um agente cooperador e, principalmente, um motivador das políticas educacionais. Sua maior atribuição no contexto atual é o de organizar encontros, fóruns e congressos sobre educação, enquanto o Banco Mundial assumiu antigas atribuições suas como a de coordenar ações econômicas, políticas e educacionais nos países em desenvolvimento.

Em suma, a preocupação maior da UNESCO em firmar acordos internacionais voltados para uma educação equitativa para todos tem na avaliação uma ferramenta para manter o poder de decisão sobre projetos e programas; estimulando o aumento da eficácia e produtividade da força de trabalho,

recomendando, para tal, o investimento na educação básica para a população dos países periféricos.

Nesse processo, a avaliação organiza-se sob a mesma orientação, como mostram os documentos internacionais nos âmbitos global, latino-americano e nacional, da racionalidade, destacando a necessidade da educação para inserção mais efetiva no mercado de trabalho e na sociedade.

Nesse sentido a avaliação destina-se a determinar a relevância, o valor, a eficácia, a eficiência, o impacto e a sustentabilidade das intervenções, que são os em critérios ou pontos de referência a serem adotados pelos parceiros e os principais interessados.

A avaliação sob a ótica da UNESCO centra-se na análise dos resultados esperados e alcançados, através da revisão da cadeia de resultados, processos, fatores contextuais e da causalidade, a fim de determinar o grau de realização, ou a falta de realização, e resultados.

Importante destacar que a ideologia presente no discurso da UNESCO é a mesma do Banco Mundial e procura reforçar a ideia do mercado como regulador da economia, e da competência da mão de obra, que pela busca do consenso fará reduzir a pobreza e a miséria, conforme discutido nos inúmeros congressos, fóruns ou encontros mundiais sobre os problemas educacionais.

6.3 O PNUD E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Para o PNUD a avaliação de programas e projetos é um processo de análise e acompanhamento cujo objetivo é gerar informações que possam orientar a tomada de decisões. Portanto, para melhor entendê-la se faz necessário compreender antes, como os projetos são implementados.

A cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro é viabilizada por meio de um documento de projeto, conhecido como PRODOC, que descreve o problema a ser enfrentado, os produtos, resultados específicos e atividades, com seus respectivos orçamentos e cronogramas. Cada projeto é idealizado com os mecanismos de gestão acordados entre as partes, focando a mensuração dos resultados, incluindo a prestação de contas, e os cenários desejados ao final de sua execução (PNUD, 2001a).

Nesse processo ocorrem encontros preliminares entre as equipes do PNUD, da Agência Brasileira de Cooperação - ABC e da instituição requisitante - que passa ser chamada de Agência Executora - para a identificação do problema específico a ser resolvidos; ações a serem adotada e fechamento de acordos voltados para efetiva contribuição ao desenvolvimento humano e social.

Em seguida, o PNUD e a instituição requisitante preparam o documento de projeto, seguindo as Diretrizes de Formulação de Projeto do PNUD. A ABC, então, analisa o Documento de Projeto à luz das prioridades nacionais de desenvolvimento. Numa reunião formal do Comitê de Avaliação de Projeto (*Project Appraisal Committee* - PAC), a Agência Executora faz uma apresentação aos demais parceiros, dos elementos mais relevantes do projeto, permitindo avaliar seus méritos e vulnerabilidades, riscos e problemas esperados durante a implementação. Por fim, o PRODOC é assinado pelas três instituições acima citadas; podendo ser revisto e ajustado sempre que necessário (PNUD, 2001a).

Após a assinatura do PRODOC, o projeto passa a ser continuamente monitorado pela equipe do Escritório local do PNUD, responsável por tratar diretamente com a Agência Executora, assegurando sua efetiva implementação. Esta equipe utiliza ferramentas de acompanhamento e gerenciamento financeiro, produzindo informação constante sobre a utilização dos recursos do projeto, durante seu ciclo de vida. Outro mecanismo de avaliação e monitoramento é o Comitê Local de Contratos (*Local Contracts Committee* - LCC) do PNUD, que tem como objetivo analisar as solicitações de aquisição de bens e serviços dos projetos, visando a transparência dos processos, garantindo a melhor qualidade e os melhores preços da aquisição (PNUD, 2001a).

Alterações no PRODOC são decididas durante a reunião tripartite de revisão do projeto, realizada periodicamente entre as agências nacionais de execução, a ABC e o PNUD. Nessas reuniões são avaliadas a adequação das estratégias estabelecidas, o progresso do projeto, seu desenho, podendo haver alterações e reorientação ao longo de sua implementação.

Ao final das atividades do projeto, é feita uma revisão geral para encerramento legal. Fazem parte do ciclo do projeto, também, avaliações por resultados, por áreas temáticas, ou de impacto. As aprendizagens construídas com a prática e a experiência acumulada com cada projeto dão ao PNUD insumos para serem transmitidos a outros projetos de desenvolvimento humano, no Brasil e em

outros países. Paralelamente, o departamento responsável pelo controle de resultados do PNUD realiza, anualmente e de forma independente, auditorias nos projetos; onde os erros e acertos encontrados são socializados internamente e com os parceiros. Periodicamente também ocorrem auditorias externas independentes, para avaliar não apenas os aspectos contábeis e físicos dos projetos, mas sua relevância e contribuição ao desenvolvimento local. O PNUD elaborou muitos documentos de orientação para avaliação dos projetos de cooperação, a seguir destacam-se os quatro documentos mais usualmente utilizados e citados na literatura sobre o tema (PNUD, 2001a).

O material *Managing for results: Monitoring and Evaluation in UNDP* (Gestão por resultados: Monitoramento e Avaliação do PNUD) pretende apoiar o processo de adaptação da avaliação à gestão centrada nos resultados. Identifica os principais desafios que se colocam a essa adaptação, assim como os instrumentos mais úteis em cada uma das fases da avaliação.

The purpose of monitoring is to ensure the systematic assessment of performance and progress of UNDP interventions toward achievement of outcomes at country level. In practice, monitoring assesses the performance and progress of projects, programs, partnerships and soft assistance in relation to SRF outcomes. The scope of monitoring is now therefore wider than just looking at what projects deliver. Information from monitoring provides the basis for making decisions and taking action. As such, it supports immediate decision-making needs more than it contributes to long-term knowledge building.

[...] The monitoring tools applied should match the needs at each level. Monitoring of outcomes may require a different mix of tools than the tools traditionally used at project level, for example through review, analysis or surveys rather than field visits or tripartite/bi-lateral meetings (PNUD, 2001, p.6)³².

Observa-se acima um grande destaque dado ao monitoramento dos projetos. O monitoramento é entendido como uma série de atividades paralela ao desenvolvimento do projeto onde o avaliador tende a identificar em termos concretos

³² O objetivo do monitoramento é assegurar a avaliação sistemática de desempenho e progresso do PNUD em intervenções para o alcance dos resultados ao nível nacional. Na prática, o monitoramento avalia o desempenho e o progresso de projetos, programas, parcerias e assistência em relação aos resultados da SRF. O âmbito do monitoramento é agora, portanto, mais amplo do que apenas olhar para o que os projetos oferecem. Informações de monitoramento fornecem a base para a tomada de decisões e agir. Como tal, ele suporta imediato de tomada de decisão precisa mais do que isso contribui para construção do conhecimento. As ferramentas de monitoramento aplicadas devem corresponder às necessidades em cada nível. O monitoramento de resultados pode exigir um mix diferente de ferramentas em relação às tradicionais utilizadas ao nível do projeto, por exemplo, através da análise de revisão, ou inquéritos ao invés de visitas de campo ou tripartidas / reuniões bilaterais.

os indicadores parciais. Através da análise de agentes os agentes avaliadores identificam, ao longo do processo, múltiplas variedades de perspectivas e mudanças de partes da realidade.

O monitoramento, no discurso do PNUD, tem como foco o cumprimento dos objetivos. Assim, uma avaliação pautada no cumprimento dos objetivos se divide em duas partes: primeiro, a medição de realização dos objetivos, que, sua vez, gera duas atividades distintas: 1- a clarificação dos objetivos de um programa e 2- medir o quanto já se atingiu os objetivos do programa; e em segundo lugar, para verificar o quanto o programa tem contribuído para a realização dos objetivos.

Essa concepção de monitoramento, portanto consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano do desenvolvimento dos projetos em relação a seus objetivos e metas. Deve ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É essencial que haja indicadores, permitindo saber o quanto dos objetivos e metas estão sendo alcançados.

Em 2002, foi redigido o *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results* (Manual de Monitoramento e Avaliação de Resultados) como forma de apoiar a implementação de uma gestão centrada nos resultados no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os instrumentos e métodos apresentados neste manual têm como objetivo facilitar a implementação de uma avaliação centrada nos resultados que permita melhorar o desempenho e a eficácia do PNUD no combate à pobreza – Este documento é baseado na premissa de que a avaliação deve ser parte de qualquer esforço para melhorar a eficiência e inovação.

Monitoring and evaluation help improve performance and achieve results. More precisely, the overall purpose of monitoring and evaluation is the measurement and assessment of performance in order to more effectively manage the outcomes and outputs known as development results. Performance is defined as progress towards and achievement of results. As part of the emphasis on results in UNDP today, the need to demonstrate performance is placing new demands on monitoring and evaluation in country offices (COs) and program units³³.

³³ Monitoramento e avaliação ajudam a melhorar o desempenho e alcançar resultados. Mais precisamente, o objetivo geral de monitoramento e avaliação é a medição e avaliação de desempenho, a fim de gerir mais eficazmente os resultados e produtos conhecidos como resultados de desenvolvimento. O desempenho é definido como o progresso em direção e obtenção de resultados. Como parte da ênfase nos resultados em PNUD hoje, a necessidade de demonstrar o desempenho está colocando novas demandas sobre monitoramento e avaliação de escritórios nacionais (COS) e as unidades do programa.

A avaliação assim é entendida como uma equação entre desempenho e resultado. Nesse contexto metas de resultado fixadas no planejamento devem ser alcançadas pelos avaliadores e representam o critério básico para a avaliação do desempenho de todas as áreas de responsabilidade do PNUD. Esta concepção está amparada também no sistema de auditoria, onde cada atividade do projeto possui receitas e despesas planejadas e executadas. Tem como premissa exigir e vincular o resultado das diversas partes que compõem o projeto, suas atividades, traduzindo-se num instrumental tanto de avaliação de resultados como de avaliação de desempenho dos gestores.

Com o sugestivo título de: *Who are the Question-markers? A Participatory Evaluation Handbook* (Quem são os decisores? Um Manual de Avaliação Participativa) surgiu em 1997 um manual para compor o quadro de esforços realizado pelo escritório de avaliação do PNUD, voltado para a redefinição e reorientação da função avaliação. Com este manual o PNUD iniciou a consolidação da avaliação na instituição e ainda hoje é referência para a compreensão das questões avaliativas e a sua implementação, de forma a integrá-las na cultura de avaliação do PNUD. De acordo com esse documento a participação é entendida como forma de poder de decisão pelos beneficiários, discurso que não se sustentou nos documentos mais atuais do PNUD.

Participatory evaluations breathe life into more conventional evaluation approaches by involving project stakeholders in all aspects of the evaluation: designing the TOR, collecting and analyzing data, formulating recommendations and making changes in the implementation of a project's activities. In addition, supplementing more formal methods of inquiry, such as standard questionnaires or one-on-one interviews, with no formal techniques can yield richer information than the use of only formal methods. As a result of the active involvement of stakeholders in reflection, assessment and action, a sense of ownership is created, capacities are built, beneficiaries are empowered and lessons learned are applied both in the field and at the program level, increasing effectiveness. There is growing evidence that sound, sustainable development requires their participation throughout the development process in project planning, decision-making, implementation and evaluation (PNUD, 1997, p.15)³⁴.

³⁴ Avaliações participativas ganharam vida em abordagens mais convencionais de avaliação, envolvendo os participantes do projeto em todos os aspectos da avaliação: a projeção do TOR, coleta e análise de dados, formulação de recomendações e na aplicação das atividades de um projeto. Além disso, inclui métodos mais formais de investigação, tais como questionários padrão ou entrevistas, já que técnicas não-formais podem produzir informações mais ricas do que o uso de apenas métodos. Como um resultado da participação ativa das partes interessadas na reflexão, avaliação e ação, é criado um senso de propriedade, as capacidades são construídas, os beneficiários têm o poder e as

Neste manual os decisores são também os sujeitos beneficiados pelo projeto, como condição necessária à sustentabilidade. Em outro trecho, o manual defende a avaliação *ex-post*:

Participatory evaluations may take place during the course of a project (usually at its mid-point), towards or at the end, or a significant amount of time (e.g., two years) after a project has been completed. Undertaking an evaluation at mid-point offers several advantages. It represents an opportunity to take stock of a project's progress to date, its achievements and any obstacles encountered. Lessons learned can be applied and corrective action can be taken if necessary. Since mid-term evaluations are forward-looking, they can provide stakeholders with the tools to take different courses of action. Terminal evaluations, which usually look at the longer-term impact of a project or program, tend to be done towards the end of a project whereas ex-post evaluations are undertaken at least two years after a project has been completed. Since all of the stakeholders may not be involved or associated with the project or program after its completion, the level of their participation in ex-post evaluations may vary considerably (PNUD, 1997, p.41)³⁵.

Para o PNUD essa avaliação *a posteriori* é feita durante ou após a finalização do projeto a fim para verificar sua eficiência e eficácia. Esta avaliação é normalmente feita com base em critérios de natureza técnica: se os objetivos foram claramente definidos, especificados e eram mensuráveis.

O Documento: *Participatory Organizational Evaluation Tool* (Ferramenta de Avaliação Participativa Organizacional) desenvolvido em 1998 é simultaneamente uma ferramenta e um guia de processo para apreciar a capacidade organizacional, especialmente de ONGs parceiras. Esse guia apresenta o conceito PROSE, que é uma estratégia de avaliação, cuja ferramenta principal é a autoavaliação.

lições aprendidas são aplicadas tanto no campo quanto no programa, aumentando sua eficácia. Há evidências crescentes de que o desenvolvimento sustentável requer a participação de todos em todo o processo de desenvolvimento: no planejamento, na tomada de decisão, execução e avaliação.

³⁵ Avaliações participativas pode ter lugar durante o curso de um projeto (normalmente no seu ponto médio), no sentido ou no final, ou uma quantidade significativa de tempo (por exemplo, dois anos) após um projeto foi concluído. A realização de uma avaliação no ponto médio oferece várias vantagens. Ela representa uma oportunidade para fazer um balanço do progresso de um projeto até à data, as suas conquistas e os obstáculos encontrados. As lições aprendidas podem ser aplicadas e ações corretivas podem ser tomadas, se necessário. Desde avaliações intercalares são declarações de previsão, eles podem proporcionar às partes interessadas com as ferramentas para fazer cursos de ação diferentes. Avaliações de terminais, o que geralmente olham para o impacto a longo prazo de um projeto ou programa, tendem a ser feito no final de um projeto enquanto ex-post são realizados pelo menos dois anos depois que um projeto tenha sido concluído. Como todas as partes interessadas não podem estar envolvidos ou associados com o projeto ou programa após a sua conclusão, o nível de sua participação na *ex-post* pode variar consideravelmente.

PROSE stands for Participatory, Results-Oriented, Self-Evaluation, a new methodology for assessing and enhancing organizational capacities. PROSE is designed for use by service organizations, schools, and government units committed to dramatically improving their ability to promote significant, positive, and lasting change. PROSE is suitable for assessing capacity and catalyzing organizational change in relation to such concerns as: practices related to exceeding customer expectations, organizational effectiveness in achieving mission, community participation, equity, decentralization, and managerial effectiveness.³⁶

Pela análise dos documentos aqui apresentados nota-se que, em suas avaliações, o PNUD utiliza como critérios: relevância, adequação aos resultados, eficácia, eficiência e impacto. A relevância envolve saber em que medida os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento são compatíveis com as exigências dos beneficiários, as necessidades do país, as prioridades e políticas globais dos parceiros e doadores.

A adequação dos resultados implica coincidir os objetivos da intervenção no contexto em que o projeto é executado. Para uma adequação coerente são considerados: a) os problemas e as necessidades da população-alvo, b) as políticas nacionais de desenvolvimento, regional ou local, no setor em que intervenção vai acontecer; c) a existência de outras ações sinérgicas, complementares ou de cooperação, com outros doadores bilaterais ou multilaterais, d) a política de cooperação para o desenvolvimento; e) as capacidades técnicas e financeiras dos envolvidos.

O critério eficácia é entendido como o grau em que foram atingidos ou se espera atingir os objetivos da intervenção de desenvolvimento, tendo em conta a sua importância Relativa. Também é usado como uma medida agregada ou julgamento sobre o mérito ou valor de uma atividade, isto é, o grau em que uma intervenção foi alcançada, ou se espera alcançar.

A eficiência é entendida como a medida do quão economicamente viável são os recursos / insumos empregados no projeto. Quanto dos insumos forma

³⁶ PROSE significa autoavaliação participativa orientada para resultados, a metodologia para um novo modelo e reforço das capacidades organizacionais. PROSE é projetado para uso por organizações de serviços, escolas e unidades governamentais comprometidos com melhorar drasticamente a sua capacidade de promover uma mudança significativa, positiva e duradoura. O PROSE é adequado para a avaliação de competências e para catalisar mudanças organizacionais em relação às preocupações, tais como: práticas relacionadas com atender as expectativas do cliente, a eficácia organizacional para alcançar a missão, a participação da comunidade, equidade, descentralização e eficácia gerencial.

convertidos em resultados. Isto é, a busca de uma combinação ótima entre os recursos financeiros, materiais, técnicos, humanos e naturais e os resultados obtidos.

O impacto é o critério usado para saber a extensão em que uma intervenção melhora ou enfraquece a capacidade de um país ou região para fazer um uso mais eficiente, equitativo e sustentável de seus recursos humanos, financeiros e naturais. Os impactos podem incluir efeitos intencionais e não intencionais das ações. Refere-se à análise dos efeitos que a intervenção proposta tem sobre a comunidade em geral. É a análise de todas as possíveis consequências de uma intervenção em nível local, regional ou nacional. Implica a continuação dos benefícios de uma intervenção de desenvolvimento após a sua conclusão. A probabilidade de benefícios continuados a longo prazo.

O uso dos cinco critérios listados acima tem sido uma constante em todos os processos avaliativos do PNUD e nos documentos analisados nesta pesquisa. Essa exigência pode ter um efeito limitador, não deixando espaço para critérios de ordem particular, contextualizada para cada caso.

A presença constante do discurso participacionista, inclusive nos títulos dos documentos não é suficiente para encobrir a falta de critérios para a participação pretendida e a orientação clara de que o envolvimento dos beneficiários na tomada de decisões deve acontecer desde o início, na tomada de decisão sobre a necessidade ou não de um projeto; o que exclui o viés político do processo avaliativo. Este aumentaria a consistência, transparência e eficiência na utilização da avaliação não só como instrumento de gestão, mas do processo de aprendizagem e formação cidadã.

A política de avaliação do PNUD segue as normas de avaliação e padrões considerados pela instituição, baseada em uma abordagem geral com foco nos resultados. Se considerarmos que as recomendações dos organismos internacionais quanto aos objetivos da educação básica no Brasil são o da prevenção do impacto provocado pela desigualdade econômica (mortalidade, desnutrição infantil, analfabetismo), a avaliação de programas e seus resultados funcionam como argumento para melhorar os indicadores do ensino fundamental e reduzir ao mínimo os custos de programas e projetos.

Dentro desta ótica, as avaliações são orientadas para investigar a cobertura, custo e impacto das políticas e programas, este último geralmente medido

através de aferição do estado nutricional, da inteligência, de habilidades cognitivas, por exemplo, mas, raramente, do desenvolvimento social. O indicador chave deste modelo é a avaliação custo–benefício, incluindo nos benefícios principalmente as taxas de retorno. Este é o modelo economicista particularmente presente nos documentos orientados, encomendados ou publicados pelo PNUD.

7. AVALIAÇÃO PÚBLICA

A avaliação de políticas e programas educacionais no Brasil tem sua história marcada pela influência dos organismos internacionais financiadores/cooperadores. Uma avaliação fundamentada em princípios eminentemente técnicos, ora com foco nos processos, ora com foco nos resultados; mas sempre marcada pela falta de diálogo com os beneficiários na origem da avaliação, pela falta do olhar crítico reflexivo das pessoas diretamente envolvidas no projeto; pela tomada de decisões nos gabinetes dos técnicos especialistas.

Esta avaliação apresenta em seus aspectos ontológicos e epistemológicos alguns pressupostos distintos com relação a visão de mundo e de homem, e também de educação e avaliação. O homem é concebido nesse modelo como uma realidade pronta, objetiva e acabada; e o mundo um lugar permeado por verdades perenes e não sujeito a alterações. Busca-se uma aparente simplificação do processo voltando os olhares prioritariamente para os resultados observáveis, medidos e quantificados, pois apenas esses são considerados como “científicos”. Preferindo os produtos acabados por serem mais estáveis e favorecerem a medição e a comparação, reduz-se a avaliação de políticas, programas e projetos a um controle do resultado observado em relação à uma ação proposta.

Esse tipo de avaliação não satisfaz mais ao mundo contemporâneo, porque apresenta uma concepção mecanicista de vida e inscreve-se na ideologia positivista, sobretudo porque tende a transformar em dogma a ideia da monocausalidade linear e hoje a causalidade não é mais a explicação suficiente para um fenômeno, um problema. Compreender não é mais procurar a causa. A constatação de que, nas situações de vida e nas práticas sociais, a explicação pode ser pluricausal e não-linear afetou a perenidade desse modelo e sugeriu a necessidade de outras avaliações.

Em contraposição, a avaliação que conta com a participação efetiva de membros da comunidade beneficiada pelo programa ou projeto não apenas como fonte de informação, mas como membro avaliador - desde a sua decisão por avaliar de determinada forma um projeto - pode ser considerada como uma avaliação pública. É pela discussão que a informação se transforma em interrogação epistemológica sobre as intenções de uma política ou projeto; que um

questionamento ético e político sobre o quê, como e porque avaliar imprimem à avaliação os princípios da contextualização e politização.

A avaliação pública não elimina a parte técnica, pois deve aplicar instrumentos de análise e pode descrever relações entre pontos fortes e fracos de programas, em relação a determinados objetivos. Mas não se limita aos princípios técnicos, igualmente potencializa a parte politizadora, participativa e dialógica do processo ao garantir o poder de decisão aos beneficiários ou envolvidos diretamente no programa via participação na avaliação antes, durante e após a sua execução. Assim, mais importante que atribuir um valor e julgar programas, a avaliação pública facilita o diálogo e negociações entre interessados.

A principal característica da avaliação pública é que os avaliadores, os interessados ou usuários finais, estão envolvidos em todas as etapas do processo de avaliação, desde a definição dos termos de referência e coleta e análise de dados para fazer recomendações e tomar medidas corretivas ou fazer melhorias.

A avaliação pública é um tipo de avaliação participativa, considerando que existem muitas formas de participar e nem todas elas garantem o diálogo e poder de decisão aos impactados, em todas as fases da avaliação. Na avaliação pública, o papel e o propósito da avaliação não dependem apenas do especialista no programa. Uma avaliação deste tipo coloca tanto (se não mais) ênfase no processo como no produto final, isto é, o seu relatório. O objetivo da avaliação pública não é apenas o de cumprir uma exigência burocrática, mas também para desenvolver a capacidade das partes interessadas em avaliar o seu ambiente e tomar decisões; daí o seu caráter educador.

A estratégia politizadora prevê adesão da comunidade no planejamento, programação, execução, operação e autoanálise (metavaliação) da avaliação do programa. Nesse contexto, todo beneficiário é um avaliador, mas nem todo avaliador é um beneficiário. Ou seja, a adequada implementação do programa depende da população afetada por ele, e que por ele é continuamente avaliado. A população-alvo é incluída no processo de análise como avaliador e não somente como avaliado.

Em uma avaliação pública, as partes interessadas fazem mais do que fornecer informações, elas estabelecem prioridades e pensam no alcance de objetivos específicos. Também decidem sobre a condução de avaliação, analisam os resultados e fazem recomendações. O avaliador especialista em avaliações

convencionais entrevista os beneficiários participantes e conduzem o processo de decisão com base na interpretação da fala daqueles. Na avaliação pública, o especialista avaliador assume a postura de mediador entre o conhecimento técnico e o conhecimento socialmente produzido, torna-se mais um articulador nas participações, provocando aproximações entre todas as críticas e considerações, consolidando o relatório final, se necessário, com base nas conclusões das partes interessadas.

Os processos decisórios são a base da avaliação pública. A análise dos resultados da avaliação, os encaminhamentos/ações após resultados de coleta de dados, a metodologia a ser utilizada e a decisão sobre o foco de avaliação, sua realização e divulgação final estão nas mãos da equipe de avaliação.

Ao final de uma avaliação considerada pública o monitoramento deve ter sido usado para fazer mudanças no programa e ajudar no desenvolvimento de novos projetos. Para orientar o trabalho da equipe, apoiado no planejamento estratégico; para a tomada das decisões, reportando-se aos financiadores quando houver e no trabalho de divulgação e publicização dos resultados. Nesse sentido, os avaliadores públicos potencializam o uso da avaliação, ao compartilhar saberes no processo de gestão da avaliação, considerando o alto nível de autonomia da equipe envolvida no programa. Dessa forma, a equipe incorpora, durante o processo de avaliação, os próprios resultados e tem mais facilidade de implementar mudanças, porque aprendeu na prática.

Assim, temos que a avaliação pública distingue três fases: 1- tomada de decisão, por parte dos beneficiários, sobre como o projeto ou programa será avaliado, 2 – monitoramento do desenvolvimento do projeto ou programa e, 3- comunicação dos resultados finais e conclusão.

A decisão em avaliar é um momento privilegiado de cidadania e politização social, pois os indivíduos envolvidos no processo exercitam o empoderamento. O que será avaliado não é uma decisão unilateral, mas o produto de uma reunião de trabalho envolvendo os beneficiários diretos, que são realmente aqueles capazes de tomar a melhor decisão sobre porque e o quê avaliar. Uma vez que você tenha determinado o que vai avaliar, deve-se estabelecer o quanto a avaliação irá abranger tanto no espaço e no tempo.

Nesta primeira fase são elaborados os instrumentos de avaliação (baremas, termos de referência, etc.) onde serão discriminados os critérios de

avaliação. É, portanto o momento de definir e acordar sobre o conteúdo do processo de avaliação. Neste primeiro contato formal entre as instituições e os beneficiários, o que for decidido pode trazer resultados positivos ou provocar o desenvolvimento negativamente.

Na fase do monitoramento, a presença dos beneficiários contribui para a atualização permanente das informações necessárias à análise do andamento do projeto. Esta é a fase em que se têm mais avaliadores envolvidos, devido à diversidade de atividades que devem ser realizadas, e, portanto podem-se contratar avaliadores externos para compor a equipe.

A comunicação dos resultados de monitoramento e conclusões é a terceira fase do processo de avaliação. Nesta fase, a entidade avaliadora, por ordem direta do governo vai divulgar publicamente, conclusões e recomendações que têm sido alcançados no relatório final do processo de avaliação. O relatório final é um produto da avaliação que tem grande valor em termos de conteúdo, ou seja, aspectos relevantes de uma ação e / ou intervenção participativa.

As fases acima apresentadas não são estanques, são articuladas e se retroalimentam. Elas dão concretude à política de avaliação pública, pois é a manifestação concreta da politização e participação dos beneficiários do projeto. Dentro desta abordagem, os avaliadores são orientados pelos seguintes questionamentos metodológicos: o que eu vou avaliar? Como eu vou avaliar? O que esperar da avaliação? A primeira pergunta, característica da primeira fase, se refere ao conteúdo da avaliação, discriminado nos instrumentos por onde a cooperação é canalizada. A segunda questão, própria da segunda fase, refere-se aos meios necessários para realizar a avaliação; entramos no reino das ferramentas para uso e análise dos critérios e processos avaliativos. E, finalmente, a terceira questão refere-se ao interesse geral da avaliação, no âmbito dos fins e objetivos da mesma.

Em uma avaliação pública, em qualquer uma das fases acima apresentadas, as partes precisam conhecer e negociar de forma clara e transparente seus interesses, tendo acesso à todas as informações, para que possam tomar as melhores decisões. Os primeiros encontros, na fase inicial, são cruciais para a dinâmica e desenvolvimento da avaliação pública. O primeiro contato formal entre os gestores das instituições envolvidas e os diretamente atingidos pelo projeto marca o futuro tratamento entre as partes, e afetará o desenvolvimento do

processo no que se refere à clareza e transparência. Além disso, valoriza um conhecimento mútuo pessoal e institucional, melhorando a convivência mais tarde.

Ainda sobre a abordagem metodológica na avaliação pública, a fase final tem como elemento chave a redação final do relatório que deve ter sido elaborado ao longo do caminho e não como uma etapa estanque ao final. Não é possível conhecer profundamente as conclusões e sugestões do projeto e a própria avaliação realizada nele sem levar em conta a análise dos beneficiários, visto que, são eles quem conhece melhor os impactos das ações de cooperação durante a execução do projeto e podem expressar opiniões adequadas para guiar o trabalho avaliativo de toda a equipe.

Vimos então que o processo de avaliação pública se desenvolve em fases. Cada uma tem seu conteúdo específico que é voltado principalmente para dar empoderamento aos avaliadores beneficiários e informações sobre cada uma das etapas do processo, por meio da participação nas decisões, aumentando a clareza e transparência das ações avaliativas. A ideia de avaliação pública até aqui apresentada não encontra ressonância nos conceitos e metodologia das avaliações realizadas pelos organismos internacionais, conforme apresentado nos capítulos anteriores, exatamente neste aspecto; a ausência da figura do avaliador beneficiário, que traz para a equipe avaliativa seu conhecimento aprofundado sobre a realidade, que aponta as ações avaliativas mais condizentes com o contexto. Esse avaliador é o elemento público da avaliação pública, desde que tenha autonomia e poder de decisão conjunta.

A avaliação pública, quando incorporada a projetos de educação oriundos da cooperação com organismos internacionais, visa modificar o curso de determinadas visões, ações ou problemas e provocam um fenômeno simultaneamente político, educativo e histórico, porque, entre outros aspectos, conta com o olhar e a força dos diretamente afetados pelos resultados.

O modelo avaliação pública leva em consideração que os dois tipos de participantes: os avaliadores-beneficiários, e os avaliadores-especialistas guiam suas ações pelos princípios da necessidade, demanda e provimento; o que complexifica as avaliações de custo-benefício. Neste caso, a avaliação torna-se pública, ao instrumentalizar os atores sociais para discutir e negociar suas necessidades, aprender com o máximo de conhecimento disponível e também agir melhorando seu comportamento no local beneficiado pelo projeto.

Na contramão de um processo avaliativo público, emancipatório, indutor do desenvolvimento local - institucional e social - as políticas de avaliação da educação no Brasil, via de regra, buscam a padronização e a mensuração dos resultados conforme orientações dos organismos internacionais vistas nos capítulos anteriores.

Essa mensuração dos resultados está na base da universalização da cultura da avaliação de políticas e programas como mecanismo de regulação, enquanto deveria ser um dos elementos no processo avaliativo, que provocasse a emancipação. O lugar da mensuração na avaliação pública é de abordagem complementar ao processo discursivo, através do qual o ato de avaliar estabelece ligação diretamente relacionada ao desenvolvimento das práticas democráticas, fortalecendo o direito do exercício da cidadania.

Avaliar é uma necessidade que surge a partir do grau de exigência do cidadão beneficiário da política ou projeto em relação aos seus direitos, a qualidade de serviços prestados, a capacidade de provocar responsabilidades e de resolver de fato os problemas enfrentados. Assim, a exigência da avaliação identifica-se com um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões participativas, no monitoramento e avaliação das políticas ou projetos, a fim de solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

A dialogicidade, no âmbito do que aqui se compreende como avaliação pública, é um processo de comunicação, que entende o diálogo como a interlocução entre pessoas que atuam e aprendem juntas. Estas pessoas, trazendo o conteúdo da sua experiência para o encontro como o conhecimento do outro, transformam o diálogo em uma ação política.

É através da palavra e da ação que as pessoas se manifestam como seres dotados de inteligência capazes de inventar conceitos para expor seu entendimento das coisas e do mundo. Por seu lado, o mundo e seus elementos só alcançam uma significação a partir do momento em que a inteligência humana cria algum conceito que venha a dar sentido à essa existência. Se for criando conceitos que o homem recria e dá sentido ao mundo, é possível dizer então, que a linguagem

e a comunicação são elos que ligam o homem à este mundo; e tudo o que lhe cerca depende sempre do seu olhar, da sua interpretação, de seu julgamento. É nesse sentido, que a avaliação pública prescinde da dialogicidade como capacidade do homem expor seu pensamento e transformá-lo.

Uma avaliação pautada na dialogicidade, fundada no diálogo, é a que se dá em uma relação de respeito, autonomia, participação, ou seja, numa relação horizontal, de muita confiança. Daqui deduzimos que o diálogo é característica da avaliação pública por excelência.

Outro componente da avaliação pública é a politicidade, gerada também da pronúncia da palavra, da ação dialógica. Sabemos que todo ato avaliativo é um ato político, que leva a um compromisso social de transformação e libertação ou de opressão e encarceramento. Se a avaliação se pretende neutra, não é avaliação, mas puro “praticismo”, transmissão que está longe da ação reflexiva, da práxis. A politicidade é aquela que concebe a avaliação como problematizadora da realidade em modificação pelo projeto; fundada na relação dialógica e dialética entre os atores envolvidos no processo, que ao dialogar e politizar, problematizam e aprendem juntos.

A política, entendida como conflito de interesses em busca do bem comum é que pode, mediatizada pelo diálogo, buscar ou almejar a transformação através da participação; pois assim como não se consegue educar um povo imerso na passividade, não se pode avaliar onde o poder de decisão está concentrado nas mãos de um. Assim, uma avaliação que não esteja entranhada de uma ação politizadora, dificilmente conseguirá retroalimentar um projeto que consiga atingir seus objetivos sociais.

Quando há a ausência de diálogo e possibilidade de decisão, há também a ausência de cidadania. Uma avaliação de políticas educacionais que aposta mais na ingenuidade da consciência do que na atuação crítica das pessoas está longe de ser pública, mas massificadora e manipuladora dos interesses dos que se julgam capazes de interpretar as necessidades dos que precisam. Sem uma participação crítica dos beneficiários no processo de avaliação não pode haver politicidade, que só se dá na conquista da dialogicidade.

A avaliação que se pretende pública exige o jogo permanente da negociação, descartando, por esse raciocínio, qualquer ideia que leve a pensar no poder como uma categoria estável, fixa e inerente ao sujeito, tampouco deve

corresponder à relação harmônica ou a homogeneidade de discursos. Na avaliação pública o poder se apresenta distribuído na multiplicidade de vozes construídas nas relações sociointeracionistas, sempre orientadas por posições identitárias e múltiplas.

A avaliação pública aqui defendida pode ser implementada no contexto atual brasileiro ainda que influenciada pelas determinações de organismos internacionais, e embora vivamos em relativo contraciclo; porque num momento em que o espírito do tempo está voltado para a competição, para a comparação, vamos encontrar uma modalidade de avaliação que defende outros valores.

Politizadora e dialógica, portanto, devem ser as avaliações de políticas educacionais, pois diversificadas, complexas, contraditórias e profundas são as necessidades educativas da sociedade. Os beneficiados pelas políticas e programas educacionais não podem abdicar de sua participação no processo avaliativo pela necessidade não apenas de garantir bons resultados, mas para a própria emancipação dos envolvidos, garantir uma política verdadeiramente democrática, uma ética impregnada dos valores que incluam mais amplos âmbitos sociais, respeitando a pluralidade e as diferenças.

Em tempos de sociedades cada vez mais complexas, não se pode esquecer que toda exclusão começa pela falta de conhecimento, mas também pela negação da compreensão e da crítica daquilo que é diferente de nós mesmos. Por isso, os beneficiados pela política educacional não podem ficar excluídos do ato de sua avaliação. A ignorância é uma das mais cruéis formas e fontes de exclusão, pois é a privação da condição básica de existir.

Se as funções dos agentes avaliadores têm seu foco central na qualificação do projeto educativo social, entendido aqui em seus sentidos plenos de emancipação pessoal e participação ativa na construção da sociedade democrática, o enfrentamento crítico e proativo desta questão deve ser feito por processos de avaliação dialógica e politizadora.

A avaliação pública não se confunde com o controle, mas este também é uma função da avaliação, pois o controle social é uma premissa da democracia. O controle e a regulação, devem ser entendidos como a dinâmica que utiliza todas as informações para balizar os resultados e servir de espaço para o diálogo e a negociação.

Este conceito de regulação dialoga com o de autonomia, isto é, com a promoção dos possíveis, a invenção dos caminhos e a projeção dos horizontes próprios. A autonomia não se confunde com a soberania, está sempre em relação com a alteridade e, portanto, com a heteronomia. Enquanto a regularização como mera conformação à norma e aos regulamentos é uma abdicação da autonomia, a regulação é um processo que faz intervir o diálogo ou a relação entre a autonomia, que é o exercício criativo e crítico da autorregulação, e o quadro normativo externo, isto é, a heteronomia. A regulação, em muitos aspectos, estará em conformidade com a norma, porém, não há de se restringir a um mero cumprimento acrítico e burocrático das determinações exteriores. A regulação deve guardar rica relação com a auto-regulação, isto é, com as oportunidades e possibilidades que se produzem no exercício criativo da autonomia.

Nos casos em que a avaliação se reduz a medida e a regularização ou a mero controle, no sentido de conformação à norma, ela é um instrumento de poder do professor, do administrador e de instâncias governamentais. Mas, diferentemente, se ela é um processo de regulação no sentido de que ajuda a compreender e melhorar a realização dos processos educativos, cognitivos, psicossociais, estruturais e organizacionais, então, ela é um patrimônio público, é um bem comum a serviço da formação dos indivíduos para a vida social, do desenvolvimento institucional e dos projetos do Estado.

Finalmente, como a avaliação pública concorda níveis e atores diferenciados, podem-se pensar alguns desafios para sua implementação. O primeiro é envolver as pessoas que vivem o problema educativo a ser atingido pela política ou projeto, no processo de avaliação. Isso exige atenção e disposição de tempo, além da crença de que de fato sua participação será ativa, desde o nascedouro. O envolvimento da comunidade local, por vezes acostumada com falsos processos participacionistas, requer o esclarecimento e a crença do seu papel como agente ativo na avaliação.

A produção de informações confiáveis, úteis e utilizáveis para fins de análise, revisão e correção de rumos da política ou programa continua um desafio aberto, em que pesem os esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação. O diálogo torna-se vazio quando as informações não são confiáveis e abre-se espaço para o prevalecimento das ideias e valores individuais, fora do contexto em que a avaliação deve ser realizada.

A avaliação pública é feita com o público, pelo público e para o público aqui entendido como os beneficiados pela política ou programa. Este público conhece melhor que ninguém quais são suas reais necessidades insatisfeitas, portanto devem participar como avaliadores da política ou programa não pelo viés técnico do custo-benefício esperado como resultado, mas pelo caminho do dialogicidade e da politização, que os tornam sujeitos autônomos e autores da realidade que os cerca.

8. CONCLUSÕES

A importância da avaliação está consolidada em nossa sociedade; não há mais motivos para discutir a relevância da avaliação de políticas e projetos na educação. A propensão para realizar avaliação vem crescendo a cada ano: tanto nas abordagens tecnicistas quanto nas tendências emancipatórias. Importante lembrar que avaliação não é análise, não é apenas pesquisa; a avaliação é um momento privilegiado de empoderamento da sociedade civil e os resultados dela devem ser apreendidos pelas pessoas, para serem incorporados nos projetos.

Nos documentos oficiais analisados nesta pesquisa a interlocução com a sociedade civil, tem sido destacada como elemento da política de ação do BID, do PNUD e da UNESCO. Por outro lado, se há esse discurso de invocação da sociedade civil para o contexto das políticas fomentadas pelos organismos internacionais, há também tensões que são visíveis sobre esse discurso.

Na abordagem do BID, a sociedade civil está diretamente ligada à questão do processo de modernização do Estado; incorporada sob a lógica antiestatista, onde a participação da sociedade civil se configura como um importante procedimento de desregulamentação do Estado; pelo qual o desenvolvimento social e o avanço democrático devem ser efetivados.

A pesquisa aqui apresentada confirma esse entendimento teórico, pois organizações que buscam um avaliador com foco no processo, tendem a enxergar mais na avaliação o seu potencial estratégico, enquanto as organizações que buscam um avaliador com foco nos resultados tendem a se aproximar mais da percepção de avaliação como promoção dos projetos ou como uma atividade burocrática-formal.

De acordo com os estudos realizados nesta pesquisa os organismos internacionais quando tratam da presença dos beneficiários no processo de avaliação o fazem para maximizar o impacto dos projetos. Essa participação permite melhorar a consideração dos diversos elementos de tipo social, cultural e econômico dos beneficiários, com o que se aumenta a probabilidade de obter um maior impacto, mas estes pouco ou nenhum empoderamento possuem. O processo de tomada de decisão não lhes acolhe.

Sobre a UNESCO o estudo revela que esta agência têm estratégias e / ou instrumentos de avaliação específicos, onde a participação da sociedade é sempre apontada como fundamental; o que contribuiu para torná-la reconhecida como uma organização intelectual e ética com maior influência na política de desenvolvimento internacional para a educação.

Além disso, a UNESCO, dada a sua vantagem comparativa como uma agência especializada das Nações Unidas no campo da educação, parece destacar-se dos outros dois organismos, no campo da conceituação teórica sobre a educação. O BID aparece como uma instituição mais financiadora, enquanto o PNUD traz a carga operacional com o foco na eficácia e relevância das estratégias implementadas, para impulsionar a avaliação de projetos para o desenvolvimento.

A análise mostra que as políticas de avaliação das três instituições convergem para o mesmo objetivo de buscar o custo benefício nas ações, impondo aos países parceiros o seu ponto de vista. Costuma-se falar sobre cooperação internacional inter-agências, porém nos documentos analisados essa suposta cooperação não fica explicitada. Hoje, o Banco Mundial se destacada das outras agências estudadas tirando da UNESCO, que deveria cumprir a promoção inicial da educação, o papel fundamental de construtora dos discursos dominantes sobre como elaborar políticas para a educação e como avaliá-las.

As metodologias de avaliação utilizadas tanto pelo BID, quanto pelo PNUD e pela UNESCO não variam em aspectos como prazo e operacionalização, podendo-se distinguir também três abordagens, cujas principais características se apresentam a seguir:

a) Análise custo-benefício: parte de um princípio muito simples que é o de comparar os custos com os benefícios econômicos do projeto. Se estes são maiores que os custos, existe uma primeira indicação de que o projeto deveria ser aprovado. É requisito básico dessa abordagem que os custos e benefícios do projeto sejam expressos em unidades monetárias, portanto, é uma metodologia adequada para a análise de projetos produtivos, uma vez que nestes, tanto os custos como os benefícios são de tipo econômico. A análise custo-benefício é utilizada quase que exclusivamente na etapa *ex-ante* da avaliação para tomar uma decisão a respeito da execução, rejeição ou postergação de um projeto. No entanto, é considerada igualmente relevante a análise *ex-post* já que permite

determinar os custos incorridos e o impacto obtido e, em função das relações entre eles, manter a programação original, reprogramar ou cancelar o projeto.

b) Análise do Custo Mínimo: compara os custos monetários (tanto em uma avaliação ex-ante como ex-post), com a possibilidade de alcançar eficientemente objetivos que não se podem expressar em dinheiro. Esta abordagem deixa de lado a análise dos objetivos (benefícios), assumindo que eles derivam de uma decisão política, e se dedica a assegurar que sejam alcançados com custos mínimos. Ou seja, se limita a garantir a eficiência, via minimização de custos, omitindo-se a respeito da eficácia (impacto) do projeto.

c) Análise Custo-Impacto: compara como a análise acima, esta defende a possibilidade de alcançar mais eficientemente os objetivos do projeto. Porém, não se restringe a avaliar a eficiência de um projeto, mas também avalia seu impacto, determinando em que medida o projeto alcançará ou alcançou seus objetivos, que mudanças produzirão ou produziram na população-objetivo e quais são seus efeitos secundários ou sua eficácia. Esta pode ser aplicada tanto na avaliação ex-ante como na ex-post.

Em geral, o Banco Mundial, a UNESCO e o PNUD adotam abordagens aparentemente convergentes. Na verdade, eles concentram sua análise em termos de aspectos sociais e focam nas desigualdades no acesso à educação, especialmente educação básica crianças dos países mais pobres e mais densamente povoados. Contudo, do ponto de vista das características, a descrição de três organizações internacionais revela algumas diferenças, tanto nos seus papéis e funções, bem como suas orientações. Quanto às orientações estratégicas a UNESCO é quem melhor fornece assistência especializada em educação e avaliação aos países em desenvolvimento com base na expertise nacional para seus projetos. Seu apoio é principalmente técnico; através dos seus serviços, a organização apoia países em desenvolvimento na concepção de políticas, planos e programas e orienta firmemente como a avaliação deve ser realizada.

O apoio do Banco Mundial e do PNUD é basicamente técnico e financeiro, e por isso mesmo sujeita os países beneficiários a comparar os custos monetários (tanto em uma avaliação ex-ante como ex-post), com a possibilidade de

alcançar eficientemente objetivos que não se podem expressar em dinheiro, condições e políticas favorecidos por ela. Apesar destas características muito diferentes, orientações políticas e estratégicas mostram uma certa convergência.

Análise de política e estratégia destas três instituições mostra uma evolução positiva no discurso. Eles colocam mais ênfase em programas que promovam a redução da presença do Estado, e prioridade para educação básica. No que diz respeito à promoção da educação a revisão dos documentos técnicos e políticas ajudaram a destacar as principais lições formalmente adotadas como recomendação para implementação de estratégias avaliativas nos países cooperados.

As três instituições têm mostrado, através dos seus documentos técnicos e políticos sobre avaliação, pouca atenção quanto à publicação e difusão dos seus resultados. Sabe-se que os resultados de avaliação de programas oferecem uma medida importante sobre o desempenho dos governos em resolver os problemas sociais, num tempo em que as informações sobre a efetividade das atividades de governo provariam ser particularmente úteis. Isso demonstra, na prática, a falta de interesse no real empoderamento do público sobre a política ou programa, uma vez que sem informação suficiente ou confiável a tomada de decisão fica comprometida; e não facilita aos beneficiários determinar os resultados obtidos com o dinheiro de seus impostos; nem habilitar os demais sujeitos envolvidos a assumirem responsabilidade por resultados e processos equitativamente.

A avaliação de políticas e programas no Brasil está num estágio crucial. Embora haja exemplos de sucesso, não se desenvolveu completamente como um amplo e efetivo sistema de governo, o que deixa ainda mais espaço para a detreminação dos organinsmos internacionais no como avaliar políticas para a educação. São necessários forte participação popular e grande esforço para aperfeiçoar a qualidade e a relevância das avaliações, para alcançar as exigências de informação fora dos departamentos e instituições e mudar a cultura falso participacionista.

Os componentes essenciais de um sistema de avaliação de programas no Brasil estão implantados. Mas é necessário que sejam aperfeiçoados com relação à abrangência, relevância e confiabilidade das avaliações de programas. Para que o sistema de avaliação funcione efetivamente, as avaliações chaves desenvolvidas por grupos de avaliadores dentro dos departamentos, necessitam do julgamento

externo formal, da participação decisória dos beneficiários em todas as etapas e fases, como foi defendido no modelo avaliação pública.

A relevância e a pertinência das avaliações são acentuadas quando ligadas às iniciativas do governo e do público atingido conjuntamente, sobre todas as decisões relativas à alocação de recursos, às revisões de programas e políticas e aos relatórios de prestação de contas. Esses laços devem ser fortalecidos.

Nesse contexto, como uma política de avaliação, a avaliação pública faz mais do que identificar o problema, analisar alternativas viáveis, escolher uma das alternativas, monitorar a implementação e avaliar os resultados. Isto faz parecer que a avaliação é um método solucionador, quando o método é um meio para transportar a contextualização, e uma clara intenção de melhorar a política ou programa.

Recomenda-se que projetos de cooperação internacional no futuro, devam considerar os seguintes aspectos:

- Garantir a participação decisória dos beneficiários pelo programa em todas as fases do processo avaliativo;
- Estabelecer prioridades tendo em conta as necessidades reais do público, dando vez e voz aos que vivem as demandas.
- Pautar todas as ações de avaliação e monitoramento no diálogo com o público, numa relação horizontal, reconhecendo que também (ou principalmente) é deles o poder decisão, ou seja, a politização no processo.
- Independência política e econômica dos países cooperados para que a cooperação torne-se um instrumento de mudança.

Em síntese, não basta que a avaliação de políticas educacionais sejam instrumentalmente eficazes, elas devem ser também politicamente eficientes.

REFERÊNCIAS

ABC-Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de orientação de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.abc.gov.br/abc_por/conteudo/PRJCTI_new2.pdf . Acesso em 13.mar.2011.

_____. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/FinanciamentoExternoECOoperacao/Legislacao/Diretrizes_ABC_MRE_Desenvolvimento_CTI_fev2005.pdf. Acesso em 13.mar.2011.

ABREU, Jayme. **Educação e desenvolvimento sócio-econômico na América Latina**: expressão de uma Conferência. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. XXXVII, n. 86, p. 5-31, abr./jun. 1962.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional**: regulação e emancipação – para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1987.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados, 1982.

ARDOINO, J., BARBIER, R., GIUST-DESPRAIRIES, F., (1998) Entrevista com Cornelius Castoriadis. In: BARBOSA, J.G., (coord.). **Multirreferencialidade nas ciências e na educação**. São Carlos: Editora da UFSCar, p. 50-72.

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004, coleção Amencar.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p.29-39.

ARRUDA F., Rosilda; TENÓRIO, Robinson M. **A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional**: um enfoque epistemológico Revista Lusófona de Educação, vol. 15, 2010, pp. 71-97 Acesso em: 12/12/2010 visitado em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/309.pdf

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Editora Autores Associados. 1997. p.75 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

BACHELARD, Gaston. **A Formação do Espírito Científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Uma parceria de resultados**: o Banco Mundial no Brasil. Washington, 2003a. Doc. Disponível em: <http://www.bancomundial.org>. Acesso em: 08 jul.2012.

_____. **Monitoring and Evaluation**: Some Tools, Methods and Approaches. Washington, USA, 1997.

_____. **Impact Evaluation** – The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank , USA, 2006.

_____. **Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs**. Indicative Principles and Standards , Washington, D.C: World Bank; USA, 2007.

_____. **Ten steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System**. Washington, D.C: World Bank; 2004b.

_____. **From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda**: An Evaluation of World Bank Support to Primary Education Washington, D.C: World Bank; 2006 – p. 4-152.

_____. **Brasil. Justo, Competitivo, Sustentável**: Contribuições para debate – Visão Geral. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial. Washington, 2002. D.C. U.S.A. Impresso no Brasil. Dezembro 2002.

_____. **Novo relatório do Banco Mundial e do FMI**. Washington, D.C., 2003b. Disponível em: <http://www.worldbank.org/data/wdi2003>. Acesso em: 11 ago. 2011.

_____. **Sobre o Banco Mundial**. 2004a Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index>. Acesso em: 30 jul.2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 2009.

BIANCHETTI, Roberto. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

BENDIX, R. **Max Weber**: um perfil intelectual. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política (2 volumes)**. Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiaí Mênaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

_____. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 18.

_____. **Política e cultura**.. Torino: Giulio Einaudi, 1955.

_____ **As ideologias e o poder em crise.** 4. ed. Brasília: UNB, 1999.

_____ **O futuro da democracia.** 9a ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____ **Teoria geral da política** - a filosofia e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOLLMANN, Maria da Graça. **Alternativa Político-Pedagógica à Política de Educação do(s) governo(s) neoliberais.** In: Congresso Nacional de Educação (Coned), Educação, Democracia. 4º, São Paulo. 2002. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/jornal/2002/4%20Coned>. Acesso em: 7 jan.2011

BONAMINO, Alicia M. C. de. **O sistema nacional de avaliação da educação básica:** referências, agentes e arranjos institucionais e instrumentais. Rio de Janeiro; 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BONNIOL, J-J ; VIAL, M. **Modelos de Avaliação:** textos fundamentais. Porto Alegre: Artmed, 2001, p. 15-366.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Manual de Avaliação. Ministério do Planejamento. 2010. Acesso em 13/05/2011 Disponível em http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/ManualdeAvalia%C3%A7%C3%A3o_A_B2010.pdf ,

Bustelo Ruesta, M. **Diferencias entre Evaluación e Investigación: una distinción necesaria para la identidad de la Evaluación de Programas.** Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 4, 1999, p. 9 – 29. Acesso em 13/05/2010 , visitado em:

_____. Ruesta, M. **Deontología de la evaluación:** el modelo de los códigos éticos anglosajones”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11 – 12, 1998, p. 141 – 156. Acesso em 22/07/2010 visitado em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=186144>

CANO, Ignácio. **Introdução à avaliação de programas sociais.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia:** o discurso competente e outras falas. 3.ed. São Paulo: Moderna, 1982.

CHELIMSKY, E., y Shadish, W. R. **Evaluation for the 21st Century, A Handbook.** Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. 1997. Acesso em 02/02/2011. Visitado em: http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=woH3oHF_egEC&oi=fnd&pg=PT12&dq=Evaluation+for+the+21st+Centur

y,+A+Handbook&ots=cssogqSyjn&sig=6oE5jKRo9LOMFRYLFCB8-dANWkY#v=onepage&q=Evaluation%20for%20the%2021st%20Century%2C%20A%20Handbook&f=false

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. S. Paulo: Xamã Editora, 1996.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Evaluación de proyectos sociales**. Madrid: Siglo XXI, 1993.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. **A avaliação na área da saúde**: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. M. A. Institucionalizando a avaliação em saúde. Cadernos de saúde pública. III (1), 1997.

CORAGGIO, José L., **Propostas do Banco Mundial para a educação**: sentido oculto ou problemas de compreensão. In: TOMMASI, L., WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez/PUC/ Ação Educativa, 1996, p. 75-124.

COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos, Revista de Administração Pública, 37 (5): 969-92. Rio de Janeiro: Zahar, 1973

CUNHA, L.A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Portugal: Edições Asa, 1996.

DEMO, Pedro. **Politicidade** – Razão humana. Campinas: Papirus, 2002.

DIEESE. **Avaliação e Desconstrução**. Nota Técnica nº 104, agosto de 2011. (Disponível em)

<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec104CriseEconomica.pdf>

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. **Avaliação democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, L.F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, in Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (orgs.), Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2001.

_____, Sônia. **As políticas sociais brasileiras**: diagnóstico e perspectivas. Brasília: IPEA, 1989.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Lua Nova, 24, 1991, P.85-116.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

FARIA, Regina M. **Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências**, in Rico, Elizabeth Melo (org.), Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. M. B. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo: Cadernos IDESP (15), 1986.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e formação dos professores**. BICUDO, Maria Aparecida Viggiani; SILVA JUNIOR, Celestino Alves da. Formação do educador e avaliação educacional: UNESP, 1997 (p. 17-24).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia – Saberes necessários à prática educativa**. 27ª edição. Editora Paz e Terra. São Paulo. 2003.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 21: 211-259, 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____ **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Perspectiva Atual da Educação**. Porto Alegre, Arte médico, Sul, 2000.

GARCIA, R. C. **A Reorganização do processo de planejamento do governo**. Brasília: Ipea, jan. 2000(Texto para Discussão, n. 726).

GIROUX, Henry. (1990) **Los profesores como intelectuales**, Piados: Barcelona. Pp. 171-178.

GONZALEZ BRACHO, T. **El Banco Mundial frente al problema educativo: un análisis de sus documentos de política sectorial**. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.

GUBA, E.G. & LINCOLN Y. S. **Fouth generation evaluation**. In: HARTZ, Z. M. A. Institucionalizando a avaliação em saúde. Cadernos de saúde pública. III (1), 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2007**. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br>.

IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf. Acesso em 20.Dez.2011.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90**. São Paulo/SP: FEUSP, 2000 (Tese de Doutorado em Educação).

_____, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. São Paulo: ANPED, 2001.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Folha de S.Paulo, Paris. “Free-lance”. Entrevista: concedida a Fernando Eichenberg. Disponível em: <http://www.editoraplanta.com.br/EnE/laval>. Acesso em: 21 abr. 2009.

LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “Alívio” da Pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FEUSP. São Paulo, 1998.

LOPES, Eliane Marta Teixeira & GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. **História da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A 2001.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. São Paulo : Cortez, 1995.

MARX, K.; ENGELS, F. A ideologia alemã. 1845-46. [São Paulo]: Boitempo, [1993].

MARX, Karl. **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis: editora Vozes, 1993.

_____, Karl. **O capital: o processo de produção do capital**. 7ª ed. São Paulo: DIFEL, 1982.

NAGEL, Stuart. **Conceptual Theory and Policy Evaluation**. In: Interative Journal. USA: pp.71-76, 2001.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda Externa para a Educação Brasileira – Da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel/PR: UNIOESTE, 1999.

OFFE, Claus. **A democracia contra o Estado do bem-estar**. In: Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OHNO, T. **O Sistema Toyota de Produção**: além da produção em larga escala. Trad. Cristina Schumacher. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997

OLIVEIRA, Francisco. **Neoliberalismo à brasileira**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PALMEIRA, Maria José de O. **Natureza e Conteúdo das Políticas Públicas na Atualidade**: Notas introdutórias. Salvador: Revista da FAEEBA, Ano 5, n.º 6 (jul./dez.), 1996.

PERRY, Anderson. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

PNUD. **Handbook on Monitoring and Evaluation for Results**. New York: Department of Public Information, 2002.

_____. **Managing for results: Monitoring and Evaluation in UNDP**. New York: Department of Public Information, 2001.

_____. **Who are the Question-markers? A Participatory Evaluation Handbook**. New York: Department of Public Information, 1997.

_____. **Measuring and Demonstrating Impact UNDP/GEF Resource Kit**. New York: Department of Public Information, 2005.

_____. **Como o PNUD Opera**. Brasília: PNUD, 2001^a Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ObjetivosPNUD.aspx?indice=2> Acesso em: 03 out. 2012.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2007. Disponível em: http://www.pnud.org.br/~/Docs/declaracao_do_milenio.pdf Acesso em: 03 out. 2012.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 1996.

_____. **DOCUMENTO DO PROGRAMA DO PAÍS PARA O BRASIL**. Brasília: PNUD, 2008. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pnud/arquivos/PNUDeseusObjetivos_dodumentodepais.pdf Acesso em: 03 out. 2012.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005**: Racismo, pobreza e violência. 2005b. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2005/rdh2005b.zip>.> Acesso em: 03 out. 2012.

_____ **Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf> Acesso em: 03 out. 2012.

_____ **Atlas do Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>> Acesso em: 11 out. 2006b.
PNUD. Equipe do PNUD Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/equipe/>
Acesso em: 27 fev. 2012

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas-econômicas Pós-90.** Brasília: Plano Editora, 2003. 341p.

RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação e compromisso público.** Florianópolis: Insular, 2003.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil.** 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas e programas: Notas introdutórias.** Mimeo. 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso Sobre as Ciências.** São Paulo, Edições Afrontamento, 1998.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal.** São Paulo: Record, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Educação no Brasil: concepção e desafios para o século XXI.** Cadernos de Educação, Brasília, DF, v. 6, n. 15, jun, 2001.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano: Investimentos em educação e em pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SCRIVEN, M. **Evaluation Thesaurus.** 4th ed. London: Sage, 1991, p.391.

SHIROMA, Eneida Oto. **Política Educacional.** Rio de Janeiro. DP&A, 2000.

SILVA, Maria Abádia da. **Políticas para a educação pública: intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional.** Campinas/SP: UNICAMP, 1999 (Tese de Doutorado em Educação).

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.), **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

SIQUEIRA, Ângela de Carvalho. **O Novo Discurso do Banco Mundial e o seu mais Recente Documento de Política Educacional.** Acesso em: 15 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0552423529049.doc>

SOARES, Maria C. C. **Banco Mundial: políticas e reformas.** In: DE TOMASI, L; WARDE, M. J. e HADAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas Educacionais. S. Paulo : Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996, p. 15-41.

SOUZA, Lanara G. **Desenvolvimento Local Sustentável em Políticas Públicas Educacionais de Municipalização.** Revista FAEEBA. Salvador: v.11, p.377 - 382, 2002.

STUFFLEBEAM, D. L.; y, SHINKFIELD, A. **Evaluación Sistemática,** Guía teórica y práctica, 2º reimp. Barcelona: Paidós, 2002.

_____, Daniel L; MADAUS, George f., SCRIVEN, Michael. **Evaluation Models: viewpoints on educational and human services evaluation,** Boston, Kluwer_Nijhoff Publishing, 1983, p. 3_22.

_____, D. L. **The Metaevaluation Imperative.** The American Journal of Evaluation 22, nº 2 (Summer), 2001, p. 183 – 209. Acesso em 11/09/2010.

Disponível em:

http://www.wmich.edu/evalphd/wp-content/uploads/2011/02/The_Metaevaluation_Imperative.pdf

_____, D. L. (). **Meta – evaluation.** The Occasional Paper Series by The Evaluation Center of Western Michigan University, nº 3 (December), 1974, 120p. Acesso em 11/09/2010. Disponível em:

<http://globalhivmeinfo.com/CapacityBuilding/Occasional%20Papers/03%20Meta-Evaluation.pdf>

TENÓRIO, Robinson Moreira. **Estatística na Escola:** entendendo o que dizem os dados das avaliações. In: Seminário Temático I, 2004, Salvador. Avaliação Educacional: principais tendências e propostas inovadoras. Salvador : UFBA/FCM, 2004. v. 1. p. 32-39

TAMAYO SÁEZ, M. **El análisis de las políticas públicas.** En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), La Nueva Administración Pública (pp. 281 – 312). Madrid: Alianza, 1997.

TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADADD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez; PUC-SP, 1996.

UNESCO. **Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.** Tradução de John Stephen Morris. Brasília: representação da UNESCO no Brasil, 2002. Disponível em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>. acesso em 29 de junho de 2010.

_____. **Declaração mundial sobre Educação para todos e plano para satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem.** Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, Jontiem, Tailândia, 1990.

_____. **Evaluation Handbook,** Unesco, 2007a. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 19 jun.2012.

_____. **Guidelines for Developing Terms of Reference for Evaluations: As Results-based Approach**, Unesco, 2007b. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 15 jul.2011.

_____. **Manual for Monitoring and Evaluating Education Partnerships**. Unesco, 2009. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 15 jul.2011.

_____. **A Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**, Nova Delhi- Índia: Unesco, 1993. Disponível em: www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi. Acesso em: 10 ago.2012.

_____. **O Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos: atendendo nossos Compromissos Coletivos**. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000a. Disponível em: www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais/marcoDakar. Acesso em: 18. jun.2012.

_____. **Declaração de Cochabamba** sobre Educação Para Todos, Bolívia: Unesco, 2001. Disponível em: www.unesco.br. Acesso em: 15 ago.2012.

_____. **XIII Conferencia Ibero-americana de Educação** - Declaração de Tarija Tarija, Bolívia: Unesco, 2003- Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 14 ago.2012.

_____. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT – 20003/2004: Gênero e Educação para Todos; o salto rumo à igualdade**. Brasil, 2003b. Relatório Conciso. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 19 jun.2012.

_____. **Relatório de Acompanhamento Global da Educação Para Todos - EPT – 2000b**. Brasil, 2000m. Relatório. Disponível em: www.unesco.br. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. **Sobre a UNESCO**. Brasil, 2001 Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/> Acesso em: 20 jul. 2011.

VIEIRA, Sofia Leiriche. **Política e Planejamento Educacional**. 2ª ed.Fortaleza. Edições Democrático rocha, 2001.

WEISS, C. H. **Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?** The American Journal of Evaluation 19, nº 1 , 1998, p- 21 – 23. Acesso em 04/09/2009.
[http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/bfa6f2dadb3e3c77c1256e61006189a6/\\$FILE/text_e_J6.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/bfa6f2dadb3e3c77c1256e61006189a6/$FILE/text_e_J6.pdf)

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Gente, 2004, 15 – 705.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. Human Development Report 1992 . New York: Oxford University Press, 1992.