



A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

EL ABORDAJE DEL CICLO DE POLÍTICAS Y SUS CONTRIBUCIONES PARA LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EN GRAN ESCALA

POLICY CYCLE APPROACH AND ITS CONTRIBUTIONS TO THE LARGE SCALE POLICIES OF ASSESSMENT

Almir Paulo dos Santos
Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil
E-mail: almirpaulo@yahoo.com.br

Maria Joselia Zanlorense
Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil
E-mail: mjzanlorense@hotmail.com

Eixo temático 3: Metodologias para a análise e pesquisa de Políticas
Educativas

Resumo: O objetivo desse trabalho é apresentar as contribuições do “Ciclo de Políticas”, enquanto abordagem metodológica para a análise de políticas educacionais, no contexto da gestão democrática da educação e a inserção do sistema nacional de avaliação em larga escala a partir das leis de criação dos sistemas municipais no Estado de Santa Catarina. O Ciclo de Políticas é um método para análise de políticas formulada pelo sociólogo Stephen Ball e por colaboradores. Será apresentada uma análise teórica referente aos contextos de políticas, como a relação metodológica que possibilita articular o objeto de investigação. Identificou-se que a gestão democrática da educação e a avaliação em larga escala são mais eficazes no contexto das práticas educacionais, com a participação dos profissionais da educação.

Palavras-chave: Metodologia. Políticas educacionais. Ciclo de políticas.

Resumen: El objetivo de este trabajo es presentar las contribuciones del "Ciclo de políticas", como un enfoque metodológico para el análisis de las políticas educativas, en el contexto de la gestión democrática de la educación y la inserción del sistema nacional de evaluación a gran escala a partir de las leyes de creación de los sistemas municipales en el Estado de Santa Catarina. El Ciclo de Políticas es un método para el análisis de las políticas formuladas por el sociólogo Stephen Ball y colaboradores. Se presenta un análisis teórico referente a los contextos de políticas, como a la relación metodológica que permite articular al objeto de investigación. Se identificó que la gestión democrática de la educación y la evaluación a gran escala son más eficaces en el contexto de las prácticas educativas, con la participación de profesionales de la educación.

Palabras clave: Metodología. Políticas educativas. Ciclo de las políticas.



Abstract: The objective of this paper is to present the contributions of the policy cycle approach as a methodological approach to the analysis of educational policies in the context of democratic management education and inclusion of the national system of large-scale evaluation from the laws governing the establishment of systems city in the Santa Catarina State. The policy cycle approach is a method for analyzing policies formulated by the sociologist Stephen Ball and colleagues. The paper presents a theoretical analysis of the contexts of policy cycle as methodological relationship which allows to articulate the object of investigation. It was possible to identify that democratic management of educational and large scale evaluation are more efficient in the context of practice with the participation of educational staff.

Keywords: Methodology. Educational policies. The policy cycle.

Introdução

Este artigo tem enquanto proposta para as políticas educacionais, utilizar o ciclo de políticas de Stephen Ball, enquanto caminho metodológico para análise da inserção do sistema nacional de avaliação e gestão democrática nas leis de sistema municipais de ensino e avaliação em larga escala no contexto das políticas municipais para o Estado de Santa Catarina.

Evidencia-se que o foco, para análise de políticas, incide na formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Barreto (2008) apresenta que a perspectiva do ciclo de política permite captar as formas pelas quais as políticas emergem, evoluem e se extinguem, no decorrer do tempo e no espaço, atendendo aos diferentes grupos e segmentos sociais, onde os interesses estão contemplados. As políticas em educação se movem em torno de processos sociais complexos, onde estão imbricados valores, opções éticas e projetos alternativos que movimentam os espaços da educação local.

O objetivo desse trabalho é apresentar as contribuições da abordagem metodológica que o Ciclo de Políticas possibilita, para a análise de políticas educacionais, no contexto da gestão democrática da educação e a inserção do sistema nacional de avaliação em larga escala a partir das leis de criação dos sistemas municipais no Estado de Santa Catarina.

Para conduzir a investigação, apresentamos uma abordagem metodológica do ciclo de política a partir de três contextos: o da influência, a produção dos textos e o da prática. O foco de análise, das políticas municipais



iniciam desde a formação do discurso de uma política, até a implementação dos sujeitos no contexto da prática, enfatizando os processo micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas. Esse contexto teórico do ciclo de política vai se articulando ao contexto da análise da pesquisa, considerada fundamental para localizar o objeto de investigação com o ciclo de política, conduzindo sequencialmente a investigação.

A metodologia do ciclo de política além de gerir a investigação, suscitou alguns resultados e apontamentos para as políticas na educação municipal. Um dos aspectos que caracteriza a pesquisa é a participação dos profissionais da educação nas práticas pedagógicas, na interpretação e reinterpretação da legislação, como nas ações de gestão democráticas e da avaliação em larga escala. No decorrer do texto será apresentada as outras análises a partir do ciclo de política enquanto análise metodológica.

Uma abordagem metodológica sobre o ciclo de política

O ciclo de política é apresentado pelos pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais Stephen Ball (2002), tendo enquanto fundamento compreender as políticas educacionais nos contextos das micropolíticas. Para análise da compreensão sobre a metodologia do ciclo de política, partimos das leituras dos trabalhos de pesquisa Ball (2002), da interpretação de Mainardes (2006), como do trabalho de Lopes (2002) e Mainardes e Marcondes (2009) sobre o ciclo de políticas de Stephen Ball.

As abordagens desenvolvidas pelos autores permite compreender e articular as políticas educacionais para uma análise metodológica, possibilitando o entendimento dos processos políticos, desde a sua criação, onde as políticas se iniciam, ao contexto, onde as políticas são reinterpretadas, na prática. O ciclo de políticas para o campo metodológico, situa o foco de análise, desde a formação do discurso de uma política, até a implementação dos sujeitos no contexto da prática, enfatizando os processo micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas.

Para Mainardes (2006), a abordagem do ciclo de política pode ser definida, desde sua natureza complexa e controversa da política educacional,



aos processos micropolíticos. As ações dos profissionais no contexto das práticas educacionais também correspondem a uma articulação dos processos macro e micro políticos para análise de políticas educacionais. Essa análise metodológica do ciclo de políticas possibilita uma compreensão mais abrangente das pesquisas. Ao mesmo tempo em que faz análise da formação do discurso da política e sobre sua interpretação a partir dos profissionais que atuam no contexto da prática, possibilita relacionar os textos da política a prática.

A análise metodológica referente ao ciclo de políticas, permite-nos compreender a formulação e reformulação de políticas mais abrangente, desde sua atuação num espaço micro, até a sua aplicação num contexto macro, trazendo-nos aspectos relevantes que se encontram imbricados em cada contexto. O ciclo de políticas utilizado nessa pesquisa está subdividido em três categorias: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática, capaz de orientar a investigação de políticas educacionais desde o contexto da influência (discursos, organismos, sistemas) aos textos políticos e legislativos, que expressam interesses propósitos, até no contexto da escola, sociedade, onde as políticas são reconstituídas, na prática. Esses contextos, além de imbricado, potencializa a reconstrução de políticas nas instâncias da educação local (escolas, instituições, profissionais, alunos, comunidade escolar). Isso não representa que essas políticas são aceitas em sua totalidade, pois é no contexto das práticas que os atores podem recriar as políticas a partir da organização dos sujeitos que ali, também fazem política. Isso significa que “há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Essa abordagem do ciclo de política fundamentado por Stephen Ball (2002), direciona essa investigação, enquanto aplicação metodológica para as políticas educacionais, promovendo uma fundamentação crítica e analítica, a partir dos três contextos. O contexto da influência exerce função sobre as políticas educacionais através do discurso. O foco que explicita tal fundamentação encontra alicerçado nos grupos de interesses que disputam para influenciar a definição das finalidades das políticas. Esse contexto, o da



influência, se refere às disputas e embates construídos nas diferentes arenas de políticas. É onde a elaboração das políticas educacionais tem início, e os discursos políticos são construídos, a partir de grupos que disputam, definindo e influenciando os espaços da educação.

É o contexto da influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes são desafiados por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. (MAINARDES, 2006, p. 51).

Neste contexto, os discursos exercem função de interferência, pois redes sociais estão envolvidas, como partidos políticos e processos legislativos. Tais discursos adquirem legitimidade, formando um discurso de base para as políticas, influenciando, comissões, grupos. Para Ball (2002), a disseminação da influência pode ser internalizada pela vinculação das ideias, por meio das publicações em textos legais, livros e discursos, como por organismos políticos, que postulam vinculação de recursos, administradas segundo princípios instituídos, enquanto fator de influência.

Já o contexto de produção de texto mantém interface com o contexto da influência. Estes estão diretamente associados, com propósitos dos discursos, transformarem e textos políticos. Observa-se que os textos políticos e legais estão ligados aos interesses do público em geral, porém, ambos possuem seus interesses. Geralmente os textos vinculados ao acesso à população, nem sempre explicitam uma total veracidade e coerência, às vezes postulam ideias contraditórias ou intencionais. Por isso é importante que “os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção”. (MAINARDES, 2006, p. 52).

Os textos produzem um sentido, estabelecem padrões e fornecem uma análise de execução das políticas educacionais, enquanto intervenção textual que carregam limitações e possibilidades. O contexto da produção de textos



caracteriza-se por documentos oficiais que representam a política, articuladas a partir de uma linguagem do público em geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Essas consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática. (MAINARDES, 2006, p. 52).

A análise metodológica precisa levar em conta o contexto onde foram produzidos os textos, como a intenção dos autores dos textos, legais como acadêmicos. “Os textos políticos são resultados de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares de produção de textos competem para controlar as representações políticas” (MAINARDES, 2006, p. 53). Geralmente os objetivos dos textos políticos, estão relacionados a estratégias de ação de interesses políticos, controlando, o conteúdo do texto, com aceitabilidade do público, caracterizando a influência que deve exercer.

O terceiro contexto, o da prática, é onde as políticas estão sujeitas à interpretação e, em consequência, à recriação de políticas. Isso pode acarretar mudanças e transformações significativas na política original. É nesse contexto que as políticas não são simplesmente “implementadas”, mas sujeitas a novas interpretações, recriadas nos diversos espaços de disputas. Muitos profissionais que atuam no contexto da prática visualizam, nos textos, os interesses submersos de grupos, não aceitando o conteúdo da legislação em sua totalidade.

Os profissionais inseridos neste contexto atuam na interpretação e recriação dos textos, fornecendo significado e compreendendo, às vezes de maneira diferente o texto original. Os profissionais da educação podem ser atuantes no processo de interpretação e recriação das políticas educacionais, interferindo no processo de implementação das políticas. É nesses espaços de debates e reflexões que a política pode produzir efeitos e consequências, que se traduzem em mudanças significativas na política original e no próprio



contexto onde a política foi iniciada. “Os profissionais que atuam no contexto da prática não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias experiências, valores e propósitos” (MAINARDES, 2006, p. 22).

São vários os interesses, e os autores dos textos políticos, mesmo assim, no contexto da prática esses autores não podem controlar o significado e a interpretação que é feita dos textos. Esse contexto da prática, enquanto análise metodológica identifica que as políticas potencializam interpretação como recriação, representando mudanças nas políticas propostas. Isso possibilita analisar políticas, não somente no contexto de sua formulação, mas na recriação de políticas e práticas educacionais.

O contexto de influência, da produção de textos e o contexto da prática: a articulação metodológica da pesquisa

Para abordagem teórico-metodológica do corpus empírico, deste trabalho se fundamenta nas concepções dos ciclos de políticas de Stephen Ball. Conforme Mainardes e Marcondes (2009), a proposta de abordagem do ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, interligando as instâncias do macro ao micro. Permite relacionar o macrocontexto com o microcontexto e vice-versa, estudando as influências mútuas e as mudanças que uma implementa na outra, potencializando os microcontextos.

O corpus empírico investigado, articulado com o ciclo de política para o contexto da influência, da produção dos textos e da prática, enquanto caminho de análise metodológica. Esse trabalho tem enquanto analisar as leis de sistema municipais de ensino do Estado de Santa Catarina e dois municípios com alto e baixo IDEB (2009). O foco dessa discussão concentra-se na inserção do sistema nacional de avaliação nas leis de SME e na gestão democrática, tanto no conteúdo expresso das leis, como no contexto das avaliações em larga escala com alto e baixo IDEB (2009).

O contexto da influência articula-se com o levantamento e os discursos para a formatação das leis de criação dos SME e Conselho Escolar. Já o contexto da produção legal é a constituição do banco de leis de Sistema



Municipal de Ensino (SME), no Estado de Santa Catarina. O contexto da prática, onde as políticas são reconstruídas, estão imbricadas com entrevistas semiestruturadas, nos dois municípios, tendo como foco as avaliações em larga escala (IDEB 2009) e a gestão democrática no âmbito da educação municipal. Logo, observa-se que a análise metodológica de políticas interaciona-se ao macro contexto, (avaliações em larga escala) com o micro contexto (secretaria de educação municipal e escola), onde as políticas podem ser recriadas.

O banco de leis de SME conta com 170 leis, constituindo 58% dos 293 municípios do Estado de Santa Catarina. As entrevistas semiestruturadas estão conectadas aos índices de maior e menor relevância nas avaliações em larga escala, formatando o universo da análise e reflexão metodológica qualitativa e quantitativa. Os documentos legais das leis de SME do Estado de Santa Catarina podem apresentar dados, em seu conteúdo, sobre a gestão democrática da Educação municipal, conectada ao contexto pedagógico escolar, assim como também abrem condições para a reformulação no contexto da prática, onde os profissionais da Educação exercem influências.

A secretaria de educação municipal, a escola e os profissionais da educação nem sempre acolhem as avaliações em larga escala em sua totalidade, mas potencializam, olhar para sua realidade escolar local. Apesar disso, vale destacar que elas formatam um índice, pertinente ao Sistema Nacional de Avaliação, possibilitando que as unidades escolares e o Sistema Municipal de Ensino as utilizem, enquanto, práticas de gestão.

Observa-se que se inter-relacionam vários contextos, desde a formulação das leis de SME do Estado de Santa Catarina e o próprio texto legal, bem como a aplicação, recriação das avaliações em larga escala, no contexto da secretaria de educação municipal. Ball (2002) afirma que o foco, para análise de políticas, deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Barreto (2008) apresenta que a perspectiva do ciclo de política permite captar as formas pelas quais as políticas emergem, evoluem e se extinguem, no



decorrer do tempo e no espaço, atendendo aos diferentes grupos e segmentos sociais, onde os interesses estão contemplados.

As políticas em Educação se movem em torno de processos sociais complexos, onde estão imbricados valores, opções éticas e projetos alternativos que movimentam os espaços da educação local. Mainardes (2006) explicita que os ciclos de políticas estão inter-relacionados, não tendo uma dimensão temporal ou sequencial e muito menos etapas lineares. Cada um dos contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesses, envolvendo disputas e embates.

Desse modo, embora cada contexto possua características específicas, eles se relacionam e dialogam compondo um ciclo, num movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações. Shiroma, Campos, Garcia (2005) explicitam que os textos de políticas, ao mesmo tempo em que são produtos e produtores de orientação políticas, podem gerar situações de mudanças e inovações, através de sua difusão e promulgação. Isso significa que, dentro das arenas das práticas, estão sujeitos à interpretação e à recriação. Werle (2008) afirma que as políticas não são processos formais, simplesmente de cumprimento de regras e normativas, mas ocorrem por processos diferenciados, articulados em diversos níveis, instituições, grupo e espaços que, na prática, são retrabalhados, inserindo modificações e interpretações.

A investigação fundamenta-se nas concepções dos ciclos de políticas de Stephen Ball, enquanto aporte teórico-metodológico. Caminho a ser percorrido, tendo como propósito fornecer subsídios para análise, interpretação e recriação de políticas para Educação local, no âmbito dos SME, das avaliações em larga escala e da Secretaria de Educação municipal. O corpus empírico apresenta-se inter-relacionado, a partir de arenas de disputas e ressignificação, mas de reformulação de indicadores de práticas democráticas de gestão para a Educação local.

A constituição das leis de SME pode ocorrer por diferentes instâncias. A do poder central formatando a legislação, como interesse burocrático e econômico, assim como a partir da participação de diversas lideranças municipais. Desse modo, as leis de SME, em conteúdo, podem ter um caráter



burocrático, como expressar maneiras de gestão democrática, interligadas ao contexto escolar. A análise investigativa sobre políticas da Educação incide sobre a formulação dos discursos e os documentos legais formatados, bem como parte da interpretação de que os profissionais da Educação potencializam o processo de ensino-aprendizagem, a partir de suas práticas e contextos, delineando espaços de resistências e conflitos, mas proporcionando uma inter-relação às diversas arenas que se constituem.

O foco para análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nestas arenas. (MAINARDES, 2006, p. 50).

Essa abordagem permite destacar a natureza complexa com que as políticas educacionais são construídas. São processos micropolíticos inter-relacionados a ações dos profissionais que lidam com as políticas em nível local e seus espaços políticos. É importante salientar que o caráter metodológico da pesquisa busca referenciais teórico-analíticos dinâmicos e flexíveis, articulados ao contexto da influência, da produção dos textos e do contexto da prática.

O estudo a partir da metodologia do ciclo de políticas, não incide diretamente sobre as análises e disputas geradas na produção das políticas públicas, mas a partir do contexto dos textos é da prática é possível identificar o das influências. Observa-se que as leis de SME podem ser constituídas a partir das diversas lideranças, que compõem a organização do município, como empréstimo de outras legislações. Isso caracteriza o contexto da influência, onde as leis de SME são criadas. Ball (2002) refere que os textos das políticas passam por processos de bricolagem (empréstimo de textos de outros contextos), muitas vezes não tendo a participação das instâncias locais.

Para Werle (2008), os textos legais são resultados de interações, de disputas e interesses, podendo ser modificados, revisados, suprimidos ou ampliados. Shiroma (2005) explicita que sua narrativa caracteriza-se pelo



populismo, senso comum e apelo à razão pública. Os textos representam a política, mas não são a política. São textos oficiais, documentos políticos que, por vezes, são interpretados, compreendidos, mal interpretados. Isso significa que, mesmo que os autores formatam o texto, a partir de diversos interesses e grupos, esses não podem ter o controle sobre os significados que serão atribuídos aos seus textos, pois parte dos textos podem ser rejeitados, excluídos ou, até mesmo, mal interpretados, no contexto da prática.

Os textos das leis de SME podem apresentar, em seu conteúdo, a inserção do Sistema Nacional de Avaliação, explicitando práticas de gestão democrática ao contexto escolar. Em sentido contrário, podem não apresentar, em seu conteúdo. O contexto da produção dos textos tem esse objetivo: auxiliar metodologicamente na análise das leis de SME de Santa Catarina. Já o contexto da prática auxilia nas entrevistas semiestruturadas nos dois municípios. As entrevistas semiestruturadas em dois municípios têm a finalidade de compreender o olhar dos profissionais de Educação das secretarias municipais na interpretação, reinterpretação, formulação e reformulação de políticas educacionais, a partir das avaliações em larga escala dos municípios, construindo ou não práticas de gestão democrática. A partir da articulação metodológica do ciclo de políticas com os contextos da pesquisa, evidenciam-se algumas contribuições da investigação.

Contribuições a partir da análise metodológica

A partir da aplicação metodológica do ciclo de políticas nos três contextos, o da influência, produção dos textos e o da prática, identificamos contribuições pertinentes para as políticas educacionais municipais. Para análise das leis de SME do Estado de Santa Catarina, a metodologia utilizada foi o contexto da influência e da produção de textos, contribuindo na construção de um banco de leis. Na atualidade, o banco de leis de SME conta com 170 leis, dos 293 municípios catarinenses, compreendendo 58% dos municípios do Estado. A identificação da legislação foi acontecendo, a partir de pesquisa junto ao site das prefeituras municipais, das associações dos municípios, bem como



de maneira direta, com as secretarias municipais de ensino. Essa organização da pesquisa identificou-se o contexto das influências. Em cada contato, observou como o município articulou a formatação da lei de SME. Alguns municípios resistiam em fornecer a lei de SME, outros faziam com maior atenção, inclusive abordando, como a lei se constituiu e quais foram os grupos que participaram na formatação da legislação.

Nesse universo da legislação, a análise documental fomentou dados para a pesquisa, bem como buscou elementos para pensar e refletir sobre as políticas de Educação municipal. Com esse montante de 58% dos municípios, com leis de SME, do Estado de Santa Catarina, identificamos que, até o ano de 2000, foram criadas 88 leis SME, compreendendo 30% da legislação dos municípios. Observou-se que a partir da LDB/96, muitos municípios sentiram-se impulsionados em constituir seu próprio SME em Santa Catarina, possibilitando conquistar a autonomia educacional local.

Observa-se que para o Estado de Santa Catarina, a LDB foi um elemento desencadeador, no sentido de que os municípios criassem seus SME e organizassem a Educação local. Logo após a sua promulgação, vários municípios do Estado de Santa Catarina criaram seus SME. A LDB/96 definiu as competências e as atribuições dos entes federativos, assim como estabeleceu, com clareza, a autonomia para os municípios criarem seu sistema de ensino.

No mesmo ano de criação da LDB/96, 12% dos municípios, criaram seus sistemas municipais de ensino. Esses 12% de municípios estão localizados em duas regiões específicas: a do Oeste de Santa Catarina e a do Vale do Itajaí. São dados parciais, justamente por não ter a totalidade de municípios e suas leis de SME. Identificamos, porém, que são regiões de destaque no desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina. O Oeste, pela agricultura, e o vale do Itajaí, por ser uma região portuária.

Esses fatores podem ter impulsionado os municípios na criação de suas leis de SME, conjuntamente com o desenvolvimento da economia local. Sarmiento (2005) explicita que uma das causas da criação de leis de SME é o aumento da ação dos municípios, no sentido de garantir recursos e espaços de



participação, na defesa dos interesses locais. Outro fator mencionado é o reconhecimento do município como ente jurídico, conquistando sua autonomia para atuar em regime de colaboração com o Estado e a União.

No ano de 1998, 11% de municípios criaram leis de SME. Observamos que essas legislações são criadas em diferentes regiões do Estado de Santa Catarina, não mais em regiões específicas. No ano de 1999, 19% de municípios criaram leis de SME. É o ano com o maior número de leis, relativas à criação do SME do Estado de Santa Catarina, também localizadas nas diversas regiões do Estado. De 2000 a 2003, foram criadas leis de SME, em 29% de municípios. Dos anos de 2004 a 2011, 28% de municípios passaram a ter leis de SME.

Das 170 leis de SME, de Santa Catarina, analisadas, encontramos 7% que não apresentam o conteúdo da gestão democrática. 71% das leis de SME fazem menção à gestão democrática, muito próxima da formatação da legislação estadual e Federal. Já 22% do total do banco de leis de SME, de Santa Catarina, demonstrando que, mesmo tendo referência à LDB/96, traz explícita a importância da gestão democrática nos diversos níveis do SME, possibilitando as secretarias municipais de educação, como a escola utilizar desse conteúdo expresso, no contexto das práticas educacionais.

As leis de SME que demonstram interações com a realidade local, trazendo aspectos reflexivos na reconstrução dos espaços escolares e do próprio sistema de ensino. Das 170 leis de SME analisadas, 22% apresentam essa estrutura documental, no sentido de pensar a gestão democrática, não somente como fundamentação da LDB/96 ou da Legislação Federal, mas como algo que constrói a autonomia do município, a partir das diversas entidades da comunidade. Nesse nível, situam-se as leis que desdobram o tema gestão democrática de diferentes maneiras: ações coletivas e prática política, autonomia escolar, práticas de gestão participativa no SME e na escola, e gestão democrática em regime de colaboração. Em cada um desses tópicos, foi analisado, apresentando partes de leis de SME.

Para o contexto da prática evidenciamos que a gestão em âmbito das secretarias de educação municipal tem a função de acompanhar o andamento



da aprendizagem, em sua rede de ensino, subsidiar as escolas com apoio técnico, pedagógico e financeiro, como oferecer formação a seus profissionais de educação, contribuindo com a proposta pedagógica em cada unidade escolar. Junto com essas funções, a Secretaria de Educação municipal acolhe o Sistema Nacional de Avaliação, buscando constituir o seu IDEB.

A partir das entrevistas, diferentes contextos de gestão foram identificados entre as secretarias. No município com alto IDEB, a equipe da Secretaria de Educação está trabalhando junto há oito anos, essencial para fazer um bom trabalho de gestão. Já no município com baixo IDEB, a equipe da Secretaria de Educação foi formada, conjuntamente com seus coordenadores, há apenas um ano. Anteriormente, nesse município só havia a secretária de Educação, que conduzia todas as funções em sua rede de ensino. Observou-se que a organização administrativa na Educação teve implicações fundamentais para se obter um melhor IDEB (2009) entre os municípios. Quando o município com alto IDEB obteve o primeiro índice, logo começou a desenvolver práticas de gestão, tendo como objetivo melhorar o seu IDEB. Já no município com baixo IDEB, no entanto, a equipe da Secretaria de Educação, não estava organizada. Ressaltamos a dificuldade em contratar os próprios coordenadores de ensino. Fischer (2010) explicita que é impossível refletir sobre os processos de aprendizagem, sem envolver a temática avaliação. Embora as avaliações em larga escala postulem um indicador quantitativo, elas refletem internamente, no contexto do sistema de ensino municipal. O índice atingido no IDEB movimenta as diversas instâncias da Educação, desde a gestão da Secretaria de Educação, a sala de aula e os profissionais envolvidos.

Os dois municípios, a partir do índice no IDEB, iniciaram a desenvolver práticas de gestão voltadas à avaliação em larga escala. O município com alto IDEB organizou um material, conjuntamente com os profissionais de Educação, que norteasse a Educação no município para os próximos anos. Observamos que a gestão da Educação no município estava sendo conduzida de maneira participativa, pelo contexto educacional local, formatando essas metas num livro, que serviu de parâmetro para todas as disciplinas, na condução de



práticas em sala de aula. O município com baixo IDEB também está buscando desenvolver uma prática de gestão com a participação das secretarias de Educação, denominado de trabalho em rede. Este trabalho em rede tem a finalidade das secretarias de educação, no sentido de contribuir com as dificuldades encontradas no contexto da Educação local. Nas observações analíticas o município com alto IDEB constrói suas práticas de gestão em conjunto com seus profissionais de Educação, enquanto que o município com baixo IDEB permanece no âmbito das secretarias, não envolvendo a comunidade escolar. Uma gestão democrática caracteriza-se como forma “dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos”, participantes da sociedade como profissionais comprometidos” (CURY, 2007, p. 489). Uma das características do baixo IDEB pode estar vinculada à falta de participação de toda a comunidade escolar, enquanto alternativa de comprometimento com as práticas desenvolvidas no município. Verificamos que o município com alto IDEB iniciou suas práticas de gestão envolvendo a comunidade educacional do município. Isso despertou o envolvimento de todos, com a proposição de melhorar a qualidade da Educação local.

Considerações finais

A abordagem teórico-metodológica, utilizada a partir dos ciclos de políticas de Stephen Ball (2002), apresenta as políticas educacionais como arenas, lugares, grupos de interesses, envolvendo disputas e embates para o contexto das influências, da produção dos textos e da prática. Observa-se que os contextos da investigação ao mesmo tempo em que estão imbricados, se afastam, proporcionando analisar as micropolíticas.

As leis de SME de Santa Catarina evidenciaram identificar que os contextos das influências como o da produção dos textos encontram-se conectados. Observou-se, onde a comunidade educacional participou na formulação da legislação, o conteúdo expresso das leis tem um caráter mais



democrático. Porém, onde a lei de SME está muito próxima da legislação Federal, o conteúdo não articula com as práticas escolares.

Essa mesma perspectiva de análise apresenta, nos dois municípios com alto e baixo IDEB (2009). O município com alto IDEB tem uma gestão na secretaria municipal de educação constituída há vários anos, possibilitando ações de gestão mais democrática. Já o município com baixo IDEB, observou-se que houve muitas trocas de governos, concomitante a de gestores nos decorrer da aplicação das avaliações em larga escala, trazendo dificuldades em conduzir ações num espaço de tempo maior, dificultando em desenvolver práticas de gestão mais democrática.

A metodologia do ciclo de políticas proporcionou analisar perspectivas de políticas, do macro a micro política. As avaliações em larga escala chegam com grande intensidade ao contexto da educação municipal. Identificou-se que a gestão, se desenvolve em diferentes perspectivas. Logo, no contexto onde as políticas são implantadas, não são aceitas em sua totalidade, são reconstruídas no contexto das práticas educacionais. Em conformidade com as leis de SME. Diferentes conteúdos são expressos nas leis. Algumas estão próximas à realidade educacional municipal, outras se aproxima da legislação Federal, ou seja, não estão sendo articuladas na realidade educacional, pelos profissionais potencializam políticas.

Este trabalho abre a perspectiva de novas pesquisas, mas, considera a importância da metodologia para o ciclo de políticas, na tentativa de contribuir para a construção de políticas educacionais no contexto da educação local, chamando atenção para as práticas educativas, para os sujeitos que ali potencializam políticas, tanto para melhorar a qualidade no ensino aprendizagem ou simplesmente alimentar políticas burocráticas, tornando o conhecimento submisso as ideologias neoliberais. Políticas educacionais que são pensadas, refletidas e acontecem no contexto da educação local, estão muito próximas de uma gestão democrática.



Referências

- BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, 2002, 15(2), pp. 03-23.
- BARRETO, R. G. As políticas de formação de professores: novas tecnologias e educação à distância. **Tecnologias educacionais e educação à distância: avaliando políticas e práticas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2008. p. 331-334.
- BRASIL. **Lei 9394, de 20 de Dezembro de 1996**. Diretrizes e Bases para Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.
- CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação pública. **Gestão democrática da educação**, Brasília, Boletim 19, p. 14-19, out. 2007.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.27, n.94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M.I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- LOPES, A. C. Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p.386-400, set. 2002.
- SARMENTO, M. J. Gerações e Alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, maio/Ago. 2005.
- SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. Decifrar textos para compreender apolítica: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.
- FISCHER, B. T. D. Avaliação da aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. In: WERLE, F. O. C. (Org.). **Avaliação em larga escala: foco na escola**. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.
- WERLE, F. O. C. Sistemas Municipais de Ensino como contexto da gestão democrática e dos Conselhos Escolares. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, LUSO-BRASILEIRO, COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DE EDUCAÇÃO – ANPAE, 2007. **Anais...** Porto Alegre, 12-14 de novembro de 2008. p. 23-51.