

ESTUDOS EM AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

ISSN 0103-6831
e-ISSN 1984-932X



Avaliação 73

AVALIAÇÃO DE PROJETOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

INDEXADO EM

BAMP - Biblioteca Ana Maria Poppovic (*Brasil, FCC*)

www.fcc.org.br

BBE - Bibliografia Brasileira de Educação (*Brasil, Cibec/Inep/MEC*)

http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1

Capes - Portal de Periódicos/Qualis (*Brasil*)

<http://www.periodicos.capes.gov.br/>; <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/>

Clase - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (*México, Unam*)

<http://biblat.unam.mx/>

Diadorim - Diretório de Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (*Brasil, Ibict*)

<http://diadorim.ibict.br/handle/1/1027>

Dialnet - Fundación Dialnet (*Espanha, Universidad de La Rioja*)

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=24462>

DOAJ - Directory of Open Access Journals (*Suécia*)

<http://www.doaj.org/>

Edubase - Faculdade de Educação (*Brasil, Unicamp*)

<http://143.106.58.49/fae/default.htm>

Educ@ - Publicações on-line de Educação (*Brasil, FCC*)

<http://educa.fcc.org.br/scielo.php>

Google Scholar - <http://scholar.google.com.br/>

Iresie - Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa

(*México, Cesu-Unam*)

<http://www.iissue.unam.mx/iresie/>

Latindex - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (*México, Unam*)

<http://www.latindex.unam.mx>

REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (*Espanha*)

http://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista1741

Sumários.org - Sumários de Revistas Brasileiras (*Fundação de Pesquisas Científicas de Ribeirão Preto - FUNPEC-RP, Brasil*)

http://www.sumarios.org/periodicos?area=5&title_peri=estudos+em+avalia%C3%A7%C3%A3o+educacional

UlrichsWeb Global Serial Directory

<http://ulrichsweb.serialssolutions.com>

VERSÃO ELETRÔNICA

www.fcc.org.br

VERSÃO IMPRESSA

Abril de 2019

Tiragem: 200 exemplares

E-MAILS

eae@fcc.org.br (*contato*)

publicacoesfcc@fcc.org.br (*aquisição e assinaturas*)

PROJETO GRÁFICO

Gustavo Piqueira e Samia Jacintho / Casa Rex

DIAGRAMAÇÃO

Líquido Editorial - Cláudio Brites

IMPRESSÃO

PSI7 Printing Solutions & Internet 7 S.A.

ESTUDOS EM AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Periódico da Fundação Carlos Chagas criado em 1990 sucedendo *Educação e Seleção* (1980-1989). Tem como objetivo divulgar a produção acadêmica relacionada com o campo da avaliação educacional, acolhendo trabalhos originários de diferentes áreas das ciências humanas, com perspectivas teóricas e metodológicas diversas, propiciando a troca de informações e o debate acadêmico. Publica trabalhos inéditos, apresentados sob a forma de artigos, ensaios teórico-metodológicos, relatos de experiência, entrevistas e resenhas.

As normas para a publicação estão no final do fascículo. A revista não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em matérias assinadas.

Direitos autorais reservados: reprodução integral de artigos apenas com autorização específica; citação parcial permitida com referência completa à fonte.

COMITÊ EDITORIAL

Nelson Gimenes (*Editor-chefe*)

Adelina Novaes

Adriana Bauer

Fabiana Silva Fernandes

Gabriela Miranda Moriconi

Vandré Gomes da Silva

EDITORES ASSOCIADOS

Daniel Abud Seabra Matos

Raquel Rangel de Meireles Guimarães

Rodrigo Rosistolato

CONSELHO EDITORIAL

Bernardete A. Gatti

(*Fundação Carlos Chagas, São Paulo, São Paulo, Brasil*)

Clarilza Prado de Sousa

(*Fundação Carlos Chagas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil*)

Dalton Francisco de Andrade

(*Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil*)

Domingos Manuel de Barros Fernandes

(*Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Fernando Lang da Silveira

(*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil*)

Joaquim José Soares Neto

(*Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil*)

José Francisco Soares

(*Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil*)

Lina Kátia Mesquita de Oliveira

(*Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil*)

Luzia Marta Bellini

(*Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Paraná, Brasil*)

Maria Eugénia Ferrão

(*Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal*)

Maria Inês Gomes de Sá Pestana

(*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, Distrito Federal, Brasil*)

Naura Syria Carapeto Ferreira

(*Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil*)

Nícia Maria Bessa

(*Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil*)

Nigel Pelham de Leighton Brooke

(*Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil*)

Paulo de Martino Jannuzzi

(*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil*)

Robert Verhine

(*Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil*)

Sandra Zákia Sousa

(*Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil*)

Sérgio Vasconcelos de Luna

(*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil*)

Yara Lúcia Esposito

(*Fundação Carlos Chagas, São Paulo, São Paulo, Brasil*)

NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO E DIFUSÃO CIENTÍFICA (NDDC)

EQUIPE DE EDIÇÃO

Adélia Maria Mariano da S. Ferreira – Coordenação

Camila Maria C. de Oliveira – Assistente editorial

Júlia Nejelschi Trujillo – Auxiliar de Edições

Marcia Caxeta – Assistente editorial

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Biblioteca Ana Maria Poppovic

REVISÃO ESTATÍSTICA

Miriam Bizzocchi

Raquel da Cunha Valle

SUMÁRIO

TABLA DE CONTENIDO

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL EDITORIAL EDITORIAL

Avaliação de projetos, programas e políticas educacionais 6

Evaluación de proyectos, programas y políticas educacionales

Evaluation of educational projects, programs and policies

ADRIANA BAUER, FABIANA SILVA FERNANDES, NELSON GIMENES

ARTIGOS ARTÍCULOS ARTICLES

“Quão ‘bom’ é suficiente?” Definição de critérios avaliativos de valor e mérito 14

“¿Cuán ‘bueno’ es suficiente?” Definición de criterios evaluativos de valor y mérito

“How ‘good’ is good enough?” Defining evaluative worth and merit criteria

ADRIANA BAUER

Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários 44

Efectos de Bolsa Família en las desigualdades educativas enfrentadas por sus beneficiarios

Effects of Bolsa Família on educational inequalities faced by its beneficiaries

GABRIELA THOMAZINHO

Contribuições da Theory-Driven Evaluation para avaliação do Pibid 70

Contribuciones de la Theory-Driven Evaluation para la evaluación del programa Pibid

Contributions from Theory-Driven Evaluation to the evaluation of Pibid

FERNANDA LITVIN VILLAS BÔAS, LEILA CHALUB MARTINS, JOAQUIM JOSÉ SOARES NETO

Avaliação do Pibid por licenciados egressos: um estudo de caso 104

Evaluación del Pibid por licenciados egresados: un estudio de caso

Evaluation of Pibid by recently graduated students in teaching: a case study

GRACIETE TOZETTO GOES, MARY ÂNGELA TEIXEIRA BRANDALISE

Avaliação de projetos e desenvolvimento do pensar avaliativo: relato de um percurso 138

Evaluación de proyectos y desarrollo del pensar evaluativo: relato de un recorrido
Project evaluation and evaluative thinking: reporting an experience

ANA CAROLINA VARGAS, TEREZA PEREZ, PATRICIA DIAZ

Avaliação continuada de programas de educação superior 170

Evaluación continuada de programas de educación superior
Continuous evaluation of higher education programs

ANA MARIA CARNEIRO, ADRIANA BIN

Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do ProUni 202

Democratización del acceso a la educación superior en debate: evaluación de ProUni
Debate on the democratization of access to higher education: evaluation of ProUni

CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA, ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Avaliação de programas governamentais: Ciência sem Fronteiras em foco 224

Evaluación de programas gubernamentales: enfoque en Ciência sem Fronteiras
Evaluation of governmental programs: Ciência sem Fronteiras in focus

ANDRÉ LUIZ MENDES ATHAYDE, TELMA REGINA DA COSTA GUIMARÃES BARBOSA

Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução 254

Diez años de Proinfância: efectos de una política pública de inducción
Ten years of the Proinfância: effects of a public policy of induction

BRUNO TOVAR FALCIANO, MARIA FERNANDA REZENDE NUNES, EDSON CORDEIRO DOS SANTOS

Impacto dos espaços de desenvolvimento infantil no primeiro ano na pré-escola 280

Impacto de los espacios de desarrollo infantil en el primer año preescolar
Impact of child development centers in the first year of preschool

MARIANE C. KOSLINSKI, TIAGO LISBOA BARTHOLO

ENTREVISTA ENTREVISTA INTERVIEW

**Tendências e desafios na avaliação de programas educacionais:
entrevista com Chris Coryn 314**

Tendencias y desafios en la evaluación de programas educativos: entrevista con Chris Coryn
Trends and challenges in program evaluation: an interview with Chris Coryn

ADRIANA BAUER, FABIANA SILVA FERNANDES

DIRETRIZES AOS AUTORES DIRECTRICES A LOS AUTORES
GUIDELINES TO AUTHORS 326

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.6598>

AVALIAÇÃO DE PROJETOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ADRIANA BAUER^I

FABIANA SILVA FERNANDES^{II}

NELSON GIMENES^{III}

Este número temático tem como objetivo fomentar o debate acerca da avaliação de programas, trazendo diversas perspectivas teórico-metodológicas e experiências avaliativas que podem fornecer pistas para o desenvolvimento do campo, bem como para a discussão dos desafios para a consolidação e a ampliação desse tipo de avaliação no Brasil.

O conjunto dos textos selecionados contempla avaliações e análises que abrangem iniciativas governamentais voltadas para educação infantil, ensino fundamental e educação superior, bem como programas de formação de professores e de incentivo à pesquisa. Os artigos discutem aspectos inerentes às diferentes etapas de políticas e programas governamentais na área da educação, desde a análise de sua concepção e adequação para a resolução dos problemas sociais a que se referem até aspectos concernentes aos processos e resultados obtidos pelos programas.

^I Fundação Carlos Chagas (FCC) e Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-5942-9181>; adbauer@fcc.org.br

^{II} Fundação Carlos Chagas (FCC), São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-3458-9963>; fsfernandes@fcc.org.br

^{III} Fundação Carlos Chagas (FCC) e Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP), São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0003-4114-2331>; ngimenes@fcc.org.br

Avaliar ações, projetos e programas públicos educacionais é uma atividade inerente ao processo de elaboração, implementação e acompanhamento de políticas e programas. Constitui ferramenta essencial à apreciação dos resultados obtidos, ao fomento e à retroalimentação do planejamento, à redefinição de rumos e ao aprimoramento de ações, estratégias e recursos. Apesar de sua importância, pouco esforço tem sido empenhado, no Brasil, na proposição de estudos sobre os conceitos, modelos e procedimentos inerentes à avaliação de projetos e programas, bem como na realização desse tipo de avaliação na educação.

Mesmo com o recente aumento de iniciativas avaliativas ensejadas pela perspectiva de *accountability* e pela introdução de princípios de eficiência, eficácia e efetividade para fundamentar a análise das etapas das políticas governamentais, pode-se dizer que se faz necessário aumentar o investimento no desenvolvimento de aportes teórico-metodológicos e na própria execução de avaliações de programas, projetos e ações da área educacional, cuja importância já havia sido ressaltada por Heraldo Vianna no início dos anos 2000:

Apesar desse relativo desenvolvimento, foi ignorado, por alguns segmentos, o fundamento teórico da avaliação; a subjacente teoria da avaliação em que se baseia a ação avaliativa, aspecto este que será ressaltado no presente trabalho. (VIANNA, 2005, p. 45)

Naquele momento, o autor também notava uma ausência de definição adequada do escopo e significado da avaliação de programas em suas múltiplas dimensões, apontando uma confusão conceitual com outro tipo de avaliação, mais especificamente, a avaliação de desempenho. Pode-se acrescentar também, às preocupações do autor, um imbricamento entre avaliação de programas e avaliação em larga escala e entre avaliação de programas e análise de políticas.

A esse respeito, cabe esclarecer que análise de política e avaliação de programas não podem ser considerados sinônimos nem, tampouco, mutuamente excludentes, na medida em que a ação pública pode ser objeto de estudo em ambas vertentes (MEIRING, 2001).

É evidente que não se desconsideram as inter-relações existentes entre a análise de políticas, que começa a se desenvolver a partir de meados do século XX na área de ciência política, e a moderna avaliação de programas, cuja história principia a partir da década de 1960. Ambas podem se aplicar a diversas etapas do Ciclo de Políticas, ainda que o escopo da análise de política

seja mais amplo e não comprometa o analista com a necessidade de emitir um juízo de valor acerca do que está sendo avaliado. Como explica Frey (2000, p. 214), apoiado em Windhoff-Héritier (1987, p. 7), “a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política.

Já a avaliação de programas é objeto de várias definições que ora a compreendem como uma investigação empírica acerca de uma ação, projeto ou programa, ora a relacionam ao uso rigoroso de metodologias científicas e aportes teóricos, numa acepção mais próxima à de pesquisa avaliativa. Minayo (2005, p. 23), por exemplo, define a avaliação de programas e projetos como o “conjunto de atividades técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação, implementação e resultados”.

De todo modo, em seus primórdios, esse tipo de avaliação foi atrelado à preocupação de se responder a questões como: O programa concretiza seus objetivos? Quão adequada é essa realização? Se não está adequado, que aspectos podem/devem ser aprimorados? Nesse sentido, historicamente, esse tipo de avaliação contribui para o aprimoramento dos programas aos quais se refere, a partir de um ajuizamento de valor sobre a proposta, os processos, os custos, os resultados ou impactos.

No entanto, diversas abordagens avaliativas têm se constituído ao longo dos últimos anos, como ilustram os artigos a seguir que compõem esse número, muitas das quais questionam, inclusive, a necessidade de ajuizamento sobre o mérito e o valor dos programas, contribuindo aparentemente para o esmorecimento das fronteiras entre *policy analysis* e *policy evaluation*.

O artigo de Adriana Bauer, “Quão ‘bom’ é suficiente?” Definição de critérios avaliativos de valor e mérito”, trata de uma questão pouco discutida no país: valores e critérios de mérito subjacentes ao processo avaliativo de políticas e programas. A partir da análise de referenciais teóricos estadunidenses, produzidos em momento histórico no qual era necessário avançar na discussão sobre parâmetros de julgamento do mérito dos programas que considerassem outros aspectos para além da eficácia e da eficiência, a autora busca identificar que tipo de teorias de valoração estão presentes nos estudos avaliativos produzidos no Brasil, mostrando que essa discussão ainda é incipiente em território nacional.

Já o trabalho de Gabriela Thomazinho, “Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários”, focaliza o Programa Bolsa Família, buscando verificar se ele tem efeitos na redução de

desigualdades educacionais, no que se refere ao acesso, à igualdade de tratamento, associada à justiça distributiva e à garantia do aprendizado. De acordo com a autora, verifica-se que os principais efeitos estão relacionados à dimensão do acesso à educação.

Contribuição significativa para se pensar na aplicação da abordagem da avaliação orientada pela teoria, de Chen e Rossi, se encontra no artigo sobre o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), de autoria de Fernanda Litvin Villas Bôas, Leila Chalub Martins e Joaquim José Soares Neto. No texto “Contribuições da Theory-Driven Evaluation para avaliação do Pibid”, os autores realizam uma análise com base nos princípios teórico-metodológicos postulados pela Theory-Driven Evaluation, contribuindo para o estabelecimento do modelo de ação e do modelo de mudança que subjazem ao desenho e às ações de implementação do programa e para o estabelecimento da teoria do programa, a partir da qual novas análises podem ser realizadas, quer desse programa, quer de outros programas de incentivo à docência ou de estágio curricular. O Pibid também é objeto de análise de Graciete Tozetto Goes e Mary Ângela Teixeira Brandalise, no artigo “Avaliação do Pibid por licenciados egressos: um estudo de caso”, mas com outra abordagem avaliativa, focada nos participantes. Elementos para o entendimento da importância da abordagem são fornecidos pelas autoras, que dialogam com diversos aportes teóricos do campo da avaliação de programas.

O texto “Avaliação de projetos e desenvolvimento do pensar avaliativo: relato de um percurso”, de Ana Carolina Vargas, Tereza Perez e Patricia Diaz, explora os usos formativos dos resultados de avaliações de programas fundamentadas em abordagens que têm, em seu bojo, pressupostos filosóficos construtivistas e que são comprometidas com a transformação social e com abordagens colaborativas. Exploram, assim, princípios avaliativos que têm sido considerados em avaliações realizadas pela Comunidade Educativa Cedac, exemplificando como estes se concretizaram na avaliação do Projeto Pequenos Leitores.

O artigo de Mariane C. Koslinski e Tiago Lisboa Bartholo, “Impacto dos espaços de desenvolvimento infantil no primeiro ano na pré-escola”, discorre sobre a criação dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs), iniciativa da Secretaria Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro, que reúne no mesmo ambiente a creche e a pré-escola. Os autores, com base em estudo longitudinal, avaliaram o impacto da ação no desenvolvimento de 2.700 crianças, de 46 escolas, concluindo que não há um efeito claro dos EDIs sobre o desenvolvimento das crianças em matemática e linguagem.

Também relacionado à educação infantil, o trabalho de Bruno Tovar Falciano, Maria Fernanda Rezende Nunes e Edson Cordeiro dos Santos, “Dez

anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução”, faz uma avaliação do Proinfância, um programa do governo federal de auxílio à construção de novos estabelecimentos de creche e pré-escola. Busca aferir os resultados das ações desse programa no estado no Rio de Janeiro. Os autores concluem que a creche foi a etapa mais beneficiada pelo programa e destacam o seu mérito na indução de um padrão mínimo de referência de qualidade. No entanto, afirmam que a expansão da rede de educação infantil, foi fruto de planos próprios de ampliação da oferta em muitos municípios, o que significa que o programa não foi determinante para o aumento de vagas em educação infantil.

Com foco na discussão de programa voltado ao ensino superior, Ana Maria Carneiro e Adriana Bin apresentam e discutem, no artigo “Avaliação continuada de programas de educação superior”, a avaliação do Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), experiência que busca utilizar as informações produzidas pelo processo avaliativo, de forma contínua, para o aprimoramento do programa. Ao relatar essa experiência avaliativa, as autoras respaldam-se tanto em aportes teóricos da análise de políticas quanto em autores da avaliação de programas, para discutir os desafios da implementação de programas e de sua avaliação continuada, em uma perspectiva formativa, tendo como foco a análise da viabilidade do programa e dos resultados por ele produzidos.

Claudia Regina Baukat Silveira Moreira e Ângelo Ricardo de Souza analisaram, em “Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do ProUni”, o Programa Universidade para Todos (ProUni), mediante a identificação dos perfis dos bolsistas beneficiados nos cursos de Pedagogia, Medicina e Direito, a partir dos microdados do questionário socioeducacional do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Os autores verificaram que o programa é limitado em seu alcance, na medida em que há uma reprodução das desigualdades educacionais nos diferentes cursos.

O programa Ciência sem Fronteiras também foi alvo de avaliação em estudo realizado por André Luiz Mendes Athayde e Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa, “Avaliação de programas governamentais: Ciência sem Fronteiras em foco”, que relevou algumas características do processo de realização dos estágios no exterior, a partir da vivência de 20 estudantes matriculados em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) de Montes Claros – MG.

Por fim, este número especial de *Estudos em Avaliação Educacional* traz em destaque uma entrevista com o pesquisador em avaliação de programas Chris Coryn, professor titular do Evaluation Center, da Western Michigan University,

e diretor do Programa de Doutorado Interdisciplinar em Avaliação da instituição. Nessa entrevista, Dr. Coryn discute aspectos teórico-metodológicos concernentes à avaliação de programas. São destacados, ainda, os avanços já alcançados e os desafios atuais para o aprimoramento desse tipo de avaliação em contextos como o do Brasil, assim como aspectos presentes nas discussões mais recentes da literatura internacional sobre a temática.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

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

MEIRING, M. H. *Fundamental public administration: a perspective on development*. 2. ed. Port Elizabeth: School for Public Administration and Management, 2001. (Publication, 7).

MINAYO, M. C. S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, R. (ed.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 19-51.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação de programas: duas questões. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 43-56, jul./dez. 2005.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

ARTIGOS

ARTÍCULOS

ARTICLES

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5879>

“QUÃO ‘BOM’ É SUFICIENTE?”¹ DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS AVALIATIVOS DE VALOR E MÉRITO²

ADRIANA BAUER¹

RESUMO

Este texto procura discutir conceitos associados à noção de valor e à ação de valorar na avaliação de programas, tendo em vista a necessidade de fazer julgamentos acerca da qualidade de uma política, programa, projeto ou ação social que lhe é inerente. Busca-se contribuir para fomentar a discussão a respeito da prática de valoração nas avaliações de programas sociais. Para isso, é feita uma revisão das literaturas estadunidense e brasileira, a fim de identificar como as questões de valoração têm sido propostas teoricamente e explicitadas em pesquisas avaliativas. São examinados, de forma exploratória, relatórios de avaliação e artigos sobre avaliações de programas, com foco na área educacional. Conclui-se, com base na análise bibliográfica realizada, que a discussão sobre a atribuição de valor raramente tem sido feita na literatura nacional de forma explícita, ressaltando-se a necessidade de seu aprimoramento.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO • MÉRITO • VALOR.

1 A sugestiva pergunta é inspirada em questionamento feito por Cousins e Shulha (2008), em seu texto sobre as complexidades inerentes à escolha de critérios e padrões de valoração.

2 Dedico este texto a Chris Coryn, por ter me apresentado, durante suas aulas no Evaluation Center, as discussões sobre valoração e as teorias avaliativas, propiciando um intenso aprendizado acerca da avaliação de programas; a Nelson Antonio Simão Gimenes, colega da Fundação Carlos Chagas que, há anos, ouvindo as discussões que fiz sobre mérito e valor em um curso, sugeriu que as sistematizasse na forma de texto; e a Paulo de Martino Jannuzzi, cuja produção intelectual proficua no campo da avaliação, do monitoramento e dos indicadores sociais tem iluminado meus estudos e inspirado minhas formas de pensar acerca de importantes problemas relativos ao campo.

1 Fundação Carlos Chagas (FCC) e Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil;
<http://orcid.org/0000-0002-5942-9181>; adbauer@fcc.org.br

“¿CUÁN ‘BUENO’ ES SUFICIENTE?” DEFINICIÓN DE CRITERIOS EVALUATIVOS DE VALOR Y MÉRITO

RESUMEN

Este texto busca discutir conceptos asociados a la noción de valor y a la acción de valorar en la evaluación de programas, teniendo en cuenta la necesidad de juzgar acerca de la calidad de una política, programa, proyecto o acción social que le es inherente. Se busca contribuir a fomentar la discusión acerca de la práctica de valoración en las evaluaciones de programas sociales. Para ello, se hace una revisión de la literatura estadounidense y brasileña, a fin de identificar cómo las cuestiones de valoración han sido propuestas teóricamente y explicitadas en investigaciones de evaluación. Se examinan, de forma exploratoria, informes de evaluación y artículos sobre evaluaciones de programas, con enfoque en el área educativa. Se concluye, en base al análisis bibliográfico realizado, que la discusión sobre la atribución de valor se realiza raras veces en la literatura nacional e internacional de forma explícita, lo que resalta la necesidad de su perfeccionamiento.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • CRITERIOS DE EVALUACIÓN • MÉRITO • VALOR.

“HOW ‘GOOD’ IS GOOD ENOUGH?” DEFINING EVALUATIVE WORTH AND MERIT CRITERIA

ABSTRACT

This text discusses concepts associated with the notion of value and the action of valuing in program evaluation, considering the need to make judgments about the quality of a policy, program, project or social action that is inherent to it. It seeks to contribute to foment the discussion about valuation in the evaluation of social programs. To that end, it reviews the US and Brazilian literature in order to identify how valuation questions have been theoretically proposed and made explicit in evaluative research. Reports and articles on program evaluation with a focus on education are examined. It concludes, based on this bibliographical analysis, that the discussion about the attribution of value has seldom been conducted in the national literature in an explicit way, which reinforces the need for improving it.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • EVALUATION CRITERIA • MERIT • WORTH.

INTRODUÇÃO

Ruim é ruim e bom é bom, e é a tarefa da avaliação dizer qual é qual. (SCRIVEN, 1986, p. 19)

A polêmica citação que inicia este artigo, tomada de um texto de Michael Scriven (1986), refere-se a um dos aspectos constituintes da avaliação de políticas, programas, projetos e ações sociais: a atribuição de valor à entidade avaliada,³ a partir da qual são (ou deveriam ser) tomadas decisões.

O aspecto valorativo parece indissociável da avaliação de programas, como pode ser observado inclusive pela própria definição do que é esse tipo de avaliação, na perspectiva de diversos autores. Em geral, se diz que avaliação é:

Determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (seja o que for que estiver sendo avaliado). Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação,

³ Essa entidade pode ser um objeto, um programa, um projeto, uma ação ou uma pessoa.

esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 35)

O processo de determinar o mérito, valor ou significância de algo, ou o produto desse processo. (SCRIVEN, 1991, p. 139)

[...] fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) ou se elaborar a partir de um procedimento científico (pesquisa avaliativa). (CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 1997, p. 31)

Se há certa concordância acerca da ideia de que mérito e valor são predicados básicos da avaliação de programas, cabe especificar o que significa cada um desses conceitos e que relações se tecem entre eles, bem como suas diferenças.

Primeiramente, nota-se que, segundo Guba e Lincoln (1980, p. 61), a distinção entre mérito (*merit*) e valor (*worth*) é arbitrária, visto que ambos são elementos constituintes da noção de valor (*value*).⁴ Já para Davidson (2005, p. 247), “mérito é a qualidade absoluta ou relativa de algo, seja globalmente ou em relação a um critério particular”, sem que a autora faça distinção entre mérito e valor.⁵

De todo modo, mérito tem sido compreendido como o *valor intrínseco* de algo e seu julgamento pode variar de acordo com os diferentes juízes que

4 Os autores explicam suas escolhas teóricas e analisam sua proposta em relação aos postulados de Scriven, outro teórico importante da avaliação de programas estadunidense, que também reconhece que a noção de valor abriga mais de uma dimensão. Não é objetivo deste texto aprofundar a discussão semântico-conceitual desses autores, mas o leitor pode encontrá-la em Guba e Lincoln (1980, p. 61).

5 Esse texto não trata de aspectos metodológicos para a determinação de mérito ou valor, ainda que se reconheça que os desenhos metodológicos utilizados nas avaliações dependem dos valores públicos que lhes são subjacentes (JANNUZZI, 2016), bem como dos valores e interesses pessoais dos envolvidos (VIANNA, 2005). Para os fins desse trabalho, basta comentar que, segundo Davidson (2005), o julgamento do mérito necessita: da coleta de dados relevantes que permitam ao avaliador julgar o que é avaliado em uma dada dimensão de qualidade; e da síntese das performances por ele obtidas quando se trata de uma dimensão multicriteriada.

fazem parte do processo avaliativo, visto que diferentes atores tendem a considerar diferentes indicadores de mérito (GUBA; LINCOLN, 1980).

Já o valor (*worth*) tem sido compreendido como o valor de uma entidade avaliada para um dado contexto, ou seja, o *valor extrínseco*. Segundo Mathison (2005), determinar esse valor requer uma compreensão completa do contexto particular em que o programa, projeto ou ação é implantado, bem como conhecimento das qualidades e atributos do que está sendo objeto de avaliação.

Em termos gerais:

- mérito (*merit*): qualidade intrínseca ao programa ou objeto avaliado;
- valor (*worth*): qualidade extrínseca do programa ou objeto avaliado, em relação ao contexto para o qual foi proposto, ao atendimento das necessidades reais do público-alvo, entre outros elementos exteriores à proposta que devem ser considerados em sua avaliação;
- significância (*significance*): pode ser entendida como a importância do programa/projeto/objeto avaliado, ou seja, a conclusão geral sobre o mérito e valor quando todas as considerações pertinentes foram sintetizadas.

Conclui-se, pelo exposto, que há variação nas bases de julgamento tanto por mérito quanto por valor e significância, ainda que a variabilidade seja maior nessas últimas, dado o caráter contextual do valor e da atribuição de significância. Nas palavras de Guba e Lincoln (1980, p. 64, tradução nossa):

[...] essa variação decorre do fato de que os julgamentos de mérito estão vinculados a características intrínsecas da própria entidade e, portanto, relativamente estáveis, enquanto os julgamentos de valor dependem da interação da entidade com algum contexto e, portanto, variam conforme os contextos variam. [...] Se, por outro lado, alguém estiver falando sobre as diferentes dimensões em que o mérito e o valor podem variar, é necessário considerar o tempo, o grau de consenso e os fatores de limite. As avaliações de mérito são feitas em termos de critérios que são relativamente invariáveis ao longo do tempo, enquanto avaliações de valor são feitas em termos de critérios que podem se alterar rapidamente com mudanças sociais, econômicas ou outras condições de curto prazo. Além disso, é prová-

vel que haja um grau relativamente alto de consenso sobre os critérios de mérito, enquanto os critérios que valem a pena dependem, entre outras coisas, de conjuntos de valores que podem ser muito diferentes entre e dentro de grupos sociais e organizacionais.⁶

Deve-se notar, no entanto, que nem todas as três dimensões ocorrem de forma concomitante. Um programa pode ter mérito, mas não ter valor ou significância em um determinado contexto. Se não atende às demandas dos seus *stakeholders*,⁷ diz-se que ele não tem valor. Além disso, todo programa (ou política) que não tenha mérito não possui valor, pois, se não faz bem o que se propôs a fazer, não pode ser empregado para suprir as necessidades de seus *stakeholders*. Um programa mal formulado, nesse sentido, não tem mérito e nem valor.

Caberia, pois, ao avaliador, determinar com clareza o que pretende avaliar (objeto) e as dimensões de qualidade relacionadas a esse objeto, a fim de definir possíveis critérios de mérito e de valor do programa. Há, no entanto, autores que divergem dessa concepção. Segundo Schwandt (2005, p. 443-444), muitos avaliadores discordam que a atribuição de mérito, valor ou significância é inerente à avaliação de programas sociais, advogando que seu papel é, antes, descrever e explicar a realidade, sem emitir julgamento.

Neste texto, defende-se que o debate acerca do estabelecimento dos critérios de mérito, valor e significância de um programa é fundamental para a garantia da transparência pública e da ética nos processos avaliativos, ainda que os diversos autores que se dedicaram ao desenvolvimento de teorias sobre avaliação de programas tenham posturas diferentes sobre a questão.

Shadish, Cook e Leviton (1991) preocuparam-se em analisar, no pensamento de teóricos de diferentes épocas da história recente da avaliação de programas, como a questão da valoração é compreendida e trabalhada. Na obra intitulada *Foundations of program evaluation: theories of practice*, eles analisam

6 Do original: "that variation arises from the fact that judgments of merit are tied to intrinsic characteristics of the entity itself, and are therefore relatively stable, while judgments of worth depend upon the interaction of the entity with some context and thus vary as contexts vary. [...] If, on the other hand, one is talking about the different dimensions along which merit and worth may vary, one needs to consider time, degree of consensus, and boundary factors. Assessments of merit are made in terms of criteria which are relatively invariant over time, while worth assessments are made in terms of criteria that may alter rapidly with changing social, economic, or other short-term conditions. Moreover, there is likely to be a relatively high degree of consensus about merit criteria, while worth criteria depend, among other things, on value sets likely to be very different both between and within social and organizational groupings".

7 Diz-se dos interessados na avaliação, podendo ser o público-alvo do programa ou ação avaliada, os propositores das políticas, seus executores e a sociedade em geral.

estudos de sete autores⁸ que consideram representantes de três diferentes estágios das teorias avaliativas: o estágio 1, representado por Campbell e Scriven, cuja principal preocupação teria sido iluminar a solução dos problemas sociais; o estágio 2, com pensadores como Weiss, Wholey e Stake, em que haveria o comprometimento com a geração de alternativas à avaliação de programas, enfatizando o uso dos resultados e o pragmatismo; e o estágio 3, de Cronbach e Rossi, centrado em teorias que tentam integrar “o passado”, considerando as principais preocupações exploradas nos estágios anteriores.

Em suas análises das obras e teóricos selecionados, Shadish, Cook e Leviton (1991) consideraram cinco diferentes dimensões: construção do conhecimento (como construir conhecimento válido acerca do objeto avaliado); valoração (como atribuir valor aos resultados das avaliações); programa social (que seria compreender as posições dos teóricos acerca de como os programas mudam); uso dos resultados (suas indicações acerca de como usar os resultados no processo da política); e, finalmente, suas posições sobre como organizar a prática avaliativa.

Neste artigo interessa explorar as considerações dos autores sobre a dimensão de valoração que, segundo eles, discute essencialmente o papel ocupado pelos valores e processos de valorar em cada perspectiva teórica, tendo como discussão central os caminhos e as formas pelas quais valores podem ser associados à descrição dos programas. Os autores defendem que os valores são onipresentes na avaliação de programas e, em geral, os teóricos que se preocupam com a questão acreditam ser importante responder se o objeto ou entidade avaliada é bom/adequado, deixando evidentes a noção de “bom” considerada e as justificativas para essa conclusão. Enquanto componente de uma teoria de avaliação, a dimensão valorativa preocupa-se em discutir “como os avaliadores podem tornar os problemas de valor explícitos, lidar com eles abertamente e produzir uma análise sensível às implicações de valores dos programas” (SHADISH; COOK; LEVITON, 1991, p. 47). Os autores se baseiam em Beauchamp para afirmar que as teorias de valoração podem ser metateorias, teorias prescritivas ou teorias descritivas, que definem como segue:

Metateoria: estudo da natureza e justificativa para valorar;
Teoria prescritiva: teoria que defende a primazia de interesses particulares; e

⁸ São eles: Michael Scriven, Donald Campbell, Carol Weiss, Joseph Wholey, Robert Stake, Lee Cronbach e Peter Rossi.

Teoria descritiva: teoria que descreve os valores, sem defender que um deles é melhor.⁹ (SHADISH; COOK; LEVITON, 1991, p. 48, tradução nossa)

Para exemplificar suas colocações, os autores defendem que Michael Scriven é o único teórico que possui uma metateoria de valoração, enquanto Ernest House teria proposto uma teoria prescritiva, advogando a necessidade de uma teoria de justiça estar subjacente às análises dos resultados das avaliações. Argumentam, ainda, que Joseph Wholey propõe uma teoria descritiva, pois defende que cabe ao avaliador apenas tentar compreender e descrever os valores dos propositores de cada política/programa ou ação social. Os autores salientam que teóricos que assumem uma teoria prescritiva têm uma perspectiva crítica e uma “autoridade intelectual” que não combinam com as teorias descritivas, visto que se defrontam com a necessidade de refletir sobre o que é “bom” para a condição humana, para o bem público de forma mais geral, e não apenas no escopo do programa (SHADISH; COOK; LEVITON, 1991, p. 49).

Para os autores de *Foundations of program evaluation*, teóricos do primeiro estágio de avaliação, como Scriven, tendem a definir os critérios avaliativos com base em valores de justiça social, sendo possível assumir que teriam, como horizonte, teorias prescritivas de valoração. Já autores da segunda geração da avaliação, como Carol Weiss e Robert Stake, reconheceriam a natureza plural dos valores, admitindo que os usuários intencionais dos resultados da avaliação contribuam na construção dos critérios de avaliação, em uma perspectiva descritiva da valoração; finalmente, autores representativos da terceira geração de avaliação, como Cronbach, Rossi e Wholey, defenderiam que os critérios valorativos fossem estabelecidos pelos beneficiários dos programas, também em uma perspectiva descritiva.

Apesar de construírem uma teoria da valoração consistente e defenderem que a preocupação sobre como fazer os julgamentos acerca dos programas avaliados deveria fazer parte da teorização sobre avaliação, Shadish, Cook e Leviton reconhecem que este aspecto não tem recebido a atenção necessária, nem em termos teóricos, nem práticos, pelo menos não explícita ou sistematicamente nos trabalhos que foram selecionados. Em suas palavras:

⁹ Do original: “Metatheory: the study of the nature of and justification for valuing; prescriptive theory: theory that advocates the primacy of particular values; descriptive theory: theory that describes values without advocating one as best”.

[...] os avaliadores reconhecem que os valores merecem mais atenção (House, 1980). Quase todos os teóricos neste livro concordam que a avaliação é sobre determinar [a noção de] valor, mérito ou valor,¹⁰ não apenas sobre a descrição de programas. Mas poucos teóricos fazem mais.¹¹ (SHADISH; COOK; LEVITON, 1991, p. 49, tradução nossa)

Essa realidade, descortinada pelos estudiosos, aponta para uma necessidade de discutir os significados e propósitos da própria avaliação de programas, campo que se expandiu nos últimos anos, mas que precisa estar continuamente em discussão, visando ao seu aprimoramento teórico e prático.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS X PESQUISA AVALIATIVA X ANÁLISE DE POLÍTICA

Conforme se tentou explicitar no início deste artigo, o processo de avaliação de um programa ou política determina, ou deveria determinar, critérios para julgar o valor ou mérito do objeto a ser avaliado a partir de dados coletados por meio de investigação empírica realizada pela aplicação de técnicas das Ciências Sociais.

No entanto, nem toda apreciação acerca de uma política ou programa traz, em seu bojo, um juízo valorativo. Como visto anteriormente, há discordâncias, entre os estudiosos, se toda avaliação deveria levar a um ajuizamento. Mas há, também, estudos que não se dedicam à discussão sobre o mérito ou valor do seu objeto por assumir outra perspectiva teórica de análise. Nesse sentido, antes de prosseguir com a discussão acerca das teorias de valoração, cabe fazer a distinção entre avaliação de programas e análise de políticas, ferramentas de estudo sobre os programas públicos que se diferenciam em vários aspectos, inclusive sobre a questão do julgamento de valor.

Neste trabalho, assume-se que a determinação do mérito ou valor é uma tarefa essencial que diferencia a avaliação de outros tipos de pesquisa ou de

10 Nota da autora: No inglês, há duas palavras que, na tradução para o português, assumem o sentido de valor: *value* and *worth*. No entanto, ainda que a tradução de ambas seja "valor", esses termos têm diferentes significados. *Value* assume um significado mais amplo e refere-se comumente à importância ou significância de algo em um determinado momento e contexto, enquanto *Worth* apresenta um significado mais "pragmático", contábil, muitas vezes se referindo ao custo, à relação custo-benefício, etc. Por exemplo: um determinado objeto pode ter um valor baixo (*worth*), mas um alto valor (*value*) para uma determinada pessoa.

11 Do original: "Yet evaluators acknowledge that values deserve more attention (House, 1980). Nearly all the theorists in this book agree that evaluation is about determining value, merit, or worth, not just about describing programs".

análise a que são submetidas as políticas, independentemente dos propósitos da avaliação, somativos ou formativos, ou de abordagens mais tradicionais ou colaborativas (DAVIDSON, 2005; COUSINS; SHULHA, 2008).

Como já explorado em outro trabalho (BAUER, 2011), o elemento distintivo entre avaliação e pesquisa é justamente a realização de um juízo de valor sobre um dado objeto ou programa, inerente à primeira. Ainda que a pesquisa (*research*) possa produzir evidências sobre valor ou mérito de um dado objeto de estudo, entende-se que essa produção é indireta, secundária, visto que o foco da investigação é a geração de novos conhecimentos para o campo. Já a avaliação de programas (*program evaluation*) se concentra na busca de evidências que possibilitam a realização de um julgamento. Essa mesma preocupação é central, também, nas pesquisas avaliativas.¹²

Os diversos autores parecem concordar que o produto da avaliação e da pesquisa avaliativa é *necessariamente* um juízo de valor a ser utilizado para *tomadas de decisão*.

Essa questão se apresenta de forma diferente quando o analista recorre ao suporte da análise de políticas.

Cabe abrir parênteses para distinguir avaliação (*evaluation*) e análise de política (*policy analysis*). Enquanto a análise de políticas interessar-se-ia principalmente em identificar tendências e procurar princípios generalizáveis, a avaliação de programas tem um caráter de subsídio à tomada de decisões acerca da qualidade do programa, sendo-lhe inerente o ajuizamento de valor. Para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107), a análise de políticas teria como preocupação o estudo sobre como as decisões são tomadas, sobre a identificação de “que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo”. Muller e Surel (2002) apontam que, se inicialmente a análise de políticas teve al-

¹² Cabe abrir parênteses para tratar da distinção existente na literatura entre avaliação e pesquisa avaliativa, discussão datada da década de 1970 e que, hoje, parece superada. A moderna avaliação de programas se disseminou na década de 1960, nos Estados Unidos, tendo como foco os programas educacionais. Tal expansão e investimento nesse tipo de avaliação não foi necessariamente acompanhada de rigor teórico-metodológico. Suchman (1971), preocupado com a qualidade das avaliações que eram produzidas e consciente da influência dos seus resultados sobre a política social americana, propôs a distinção entre avaliação e pesquisa avaliativa: “primeiramente, distinguimos avaliação como o processo social geral de fazer julgamentos, independentemente da base para tal, e pesquisa avaliativa como sendo a aplicação do método científico para coleta de dados sobre o grau em que uma atividade específica alcança um efeito desejado” (SUCHMAN, 1971, p. 45, tradução nossa). Do original: “First, we distinguish between evaluation as the general process of making judgments of worth regardless of the basis for such judgments, and evaluative research as referring to the use of the scientific method for collecting data concerning the degree to which some specified activity achieves some desired effect”. Essa distinção foi incorporada por outros autores. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 36), por exemplo, definem pesquisa avaliativa como “qualquer avaliação que empregue uma metodologia rigorosa do campo das ciências sociais”. Na literatura brasileira, encontra-se o respeito aos “cânones científicos mínimos” também nos escritos de Draibe (2001, p. 18). Atualmente, a distinção entre avaliação e pesquisa avaliativa tem sido menos enfatizada na literatura, havendo uma tendência a incorporar a ideia do rigor metodológico ao conceito de avaliação.

guma pretensão de fazer afirmações valorativas sobre as políticas e programas, esse campo de estudos foi redirecionado para análises mais complexas, focadas em entender a ação pública estatal (ou a ausência dessa ação):

Originalmente formulada nos Estados Unidos, como um conjunto de dispositivos de pesquisa, que tinha por ambição fornecer as receitas do “bom” governo, a *policy analysis* distanciou-se progressivamente de sua orientação operacional para tornar-se uma disciplina por inteiro da Ciência Política, progressivamente autonomizada nas estruturas de ensino e de pesquisa. Alimentando pouco a pouco outro olhar sobre o Estado, a análise das políticas públicas contribuiu desde então para mostrar que o Estado não é (não é mais?) esta forma social absoluta na história.

[...]

O trabalho do analista deve, portanto, levar em conta, ao mesmo tempo, as intenções dos tomadores de decisão, mesmo se estas são confusas, e os processos de construção do sentido na prática ao longo da fase de desenvolvimento da ação pública. No entanto, em todos os casos o pesquisador deverá cuidar para não tomar o lugar dos atores da política na determinação do sentido da política. (MULLER; SUREL, 2002, p. 8, 20-21)

No Brasil, uma definição possível de análise de políticas públicas pode ser encontrada em trabalho de Marta Arretche (2009, p. 30):

Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos [...] A análise de políticas públicas busca reconstruir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou, melhor dizendo, para dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública.

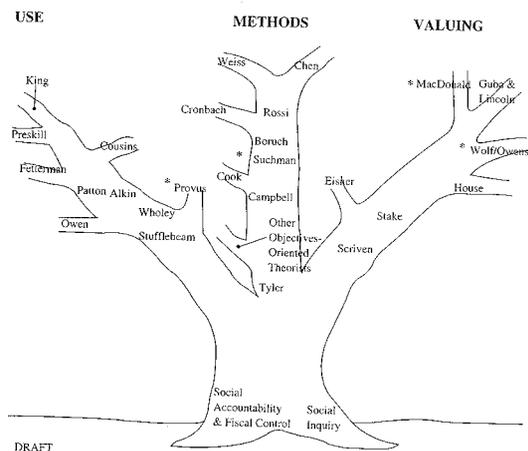
As colocações da autora, que permitem diferenciar o escopo da análise de políticas daquele da avaliação de políticas públicas, autorizam que se reafirmem considerações já realizadas alhures:

Quer seja sob a égide da avaliação ou da pesquisa avaliativa, o campo se desenvolveu vertiginosamente, e a busca pelo aprimoramento e rigor metodológico ainda não chegou ao fim. Várias são as abordagens teóricas e os movimentos em avaliação, e muitos são os autores que buscam categorizar as tendências, correntes ou gerações em avaliação. (BAUER, 2011, p. 10)

Para ilustrar essa diversidade, cabe mencionar o trabalho de Madaus, Scriven e Stufflebeam (1983), em que se identifica a evolução dos movimentos em avaliação em cinco períodos principais: o período pré-tyleriano (antes de 1930); a era tyleriana (1930-1945); a era da inocência (1946-1957); a idade do realismo (1958-1973); e a idade do profissionalismo, a partir de 1973. Em relação às abordagens avaliativas, Stufflebeam e Shinkfield (2007, p. 145) classificam e analisam 26 avaliativas, inclusive denominando algumas delas de pseudoavaliações, se elas “falham em produzir e reportar avaliações válidas de mérito e valor” para as audiências que estariam interessadas nesses resultados.

Outra sistematização das diferentes abordagens teóricas em avaliação de programas foi proposta por Alkin e Christie (2004). Os autores apresentam graficamente uma árvore genealógica da avaliação (Figura 1), ressaltando que a consolidação e a universalização do campo da avaliação apoiaram-se numa dupla base de *accountability*, no sentido de responsabilização e de investigação social, ambas situadas no tronco da árvore. A partir desse tronco comum, os autores organizam as contribuições dos teóricos em três ramificações que indicam ênfases ou preocupações de diferentes naturezas: os teóricos que se ocuparam com a discussão dos métodos de avaliação; os que focalizaram os usos dos resultados das informações obtidas por meio da avaliação; e os que discutem a questão do valor e do mérito na avaliação. O pensamento de alguns desses autores, em relação à questão valorativa, é explorado na próxima seção.

FIGURA 1 - Árvore teórica da avaliação revisitada



Fonte: Alkin e Christie (2004, p. 389).

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS INTERNACIONAIS À QUESTÃO DA VALORAÇÃO

Michael Scriven é, sem dúvida, o primeiro teórico a expressar sua preocupação com a questão da valoração e da realização de julgamentos de valor, assumindo um papel importante na teorização sobre esses aspectos. Para ele, todo processo avaliativo deveria seguir uma lógica, definida em quatro etapas: selecionar critérios de mérito; definir padrões de desempenho; medir o desempenho; e sintetizar os resultados em uma declaração de valor. Na primeira etapa, defende o autor, deveriam ser consideradas as necessidades da sociedade.

A avaliação não é apenas a aplicação de métodos de ciências sociais para resolver problemas sociais; em vez disso, os avaliadores usam os métodos das ciências sociais para examinar o mérito, o valor e a importância de um programa ou política para fins de descrição de valores associados a diferentes grupos de partes interessadas, além de conclusões avaliativas sobre boas e más soluções para problemas sociais. (SCRIVEN, 2003, p. 21, tradução nossa)

Scriven critica fortemente a tendência que percebe de os avaliadores, principalmente em algumas abordagens, não assumirem a perspectiva

valorativa de seu trabalho. Seu incômodo é compreensível quando se observa que, para o autor, a avaliação é instrumento de garantia de direitos sociais, cabendo ao avaliador protegê-los. O avaliador é, pois, um “protetor público” na sua área (SCRIVEN, 1971, p. 53). Consequentemente, quem realiza a avaliação, ou pesquisa avaliativa, não pode se eximir da tarefa de julgar se um programa funciona ou não, se é bom ou ruim, se atinge ou não seus objetivos.

Além disso, Scriven sugere que o avaliador deve buscar uma síntese, um julgamento final, mesmo quando a avaliação de um programa, uma política ou ação apresente múltiplos resultados. Segundo Alkin e Christie (2004), ele é o único autor que sustenta e advoga a necessidade dessa síntese, em termos de julgamento de qualidade da entidade avaliada.

Mas, ainda que o avaliador assuma um papel importantíssimo na teorização de Scriven à medida que deve determinar critérios de mérito e valor e padrões de qualidade na análise dos resultados (SCRIVEN, 1976), o autor é cuidadoso ao ressaltar que a decisão sobre quais critérios e padrões escolher não é única e exclusivamente do avaliador. Cabe a ele discutir amplamente os valores com especialistas, apoiado em fatos empíricos, para determinar os valores que são fundamentais. Tal cuidado, para o autor, propiciaria validade às afirmações e considerações valorativas (SHADISH; COOK; LEVITON, 1991; ALKIN; CHRISTIE, 2004). Note-se que Scriven considera mais a opinião de especialistas sobre os valores que devem ser considerados na avaliação do que os envolvidos na proposição do programa.¹³

Já Elliot Eisner assume um posicionamento bastante diferente do de Scriven, ainda que ambos atribuam importância central à questão da valoração em suas teorizações.

Para Eisner (1998, p. 80 *apud* ALKIN; CHRISTIE, 2004, p. 34-36), a avaliação “se preocupa em fazer julgamentos de valor sobre a qualidade de algum objeto, situação ou processo”. O papel do avaliador, para o autor, é muito parecido com a do crítico de arte. Ele seleciona, a partir de seu conhecimento (*connoisseurship*), os aspectos centrais que determinam a qualidade do que é avaliado. A crítica, que juntamente com conhecimento constitui os aspectos centrais da teorização do autor, se daria pela tentativa de resposta a três questões essenciais: o que está acontecendo, qual o sentido do que está acontecendo e qual o valor do que está acontecendo. Sua proposta, pois, baseia-se em

¹³ Nos limites desse texto, o foco não é discutir aspectos positivos e negativos de cada abordagem. Para um aprofundamento no assunto, pode-se consultar Shadish, Cook e Leviton (1991) e Alkin e Christie (2004).

abordagens qualitativas, tendo a observação um papel crítico na emissão do juízo de valor (ALKIN; CHRISTIE, 2004; MATHISON, 2005).

Ernest House (2004) também dedica especial atenção ao componente de valor em suas considerações sobre avaliação. Para ele, os avaliadores devem se concentrar em tirar, a partir de fatos e valores, as conclusões avaliativas:

Os avaliadores devem concentrar-se em tirar conclusões, um processo que implica empregar métodos apropriados como um componente, mas também descobrir os critérios e padrões de comparação corretos e abordá-los na coleta de dados, análise e inferência de conclusões. (HOUSE, 2004, p. 219)

O autor defende que os princípios da teoria da justiça de Rawls¹⁴ deveriam ser levados em conta no processo avaliativo, embasando o estabelecimento de julgamentos que priorizem econômica e politicamente os interesses dos desfavorecidos. Partindo do princípio de que não há, nem deve haver, neutralidade de valor na avaliação, House (2004) aceita que o avaliador assuma um posicionamento favorável à diminuição das injustiças sociais. Isso não significa que os interessados na avaliação devam ser desconsiderados. Para ele, tanto a natureza da entidade sendo avaliada quanto as intuições dos envolvidos com o que está sendo avaliado devem ser respeitadas na definição dos critérios avaliativos e dos dados a serem coletados.

Com abordagem distinta dos autores anteriormente mencionados, Robert Stake (2004) acredita que não há um único, verdadeiro ou melhor valor a partir do qual um programa possa ser julgado, visto que os diversos programas podem ter diferentes valores, para pessoas diversas. Segundo Shadish, Cook e Leviton (1991), para Stake os valores dos interessados na avaliação devem ser considerados pelo avaliador ao fazer os julgamentos sobre os resultados, bem como estar neles refletidos. Assim, sua teorização admite uma diversidade de perspectivas entre os envolvidos no programa. Em suas palavras:

¹⁴ John Rawls, em sua obra *Uma teoria da justiça*, publicada originalmente em 1971, defende a teoria da justiça como equidade e estabelece dois princípios de justiça para as instituições, diferindo-os dos princípios aplicados aos indivíduos e suas ações, que considera fundamentais: o princípio da liberdade e o da igualdade de oportunidades. Não é objetivo deste trabalho o aprofundamento na discussão acerca da teoria rawlsiana, mas apenas contextualizar a discussão de House.

[...] direcionada para a descoberta de mérito e lacunas no programa, a avaliação responsiva reconhece múltiplas fontes de valoração, bem como múltiplos fundamentos. É respeitosa com múltiplos e até às vezes contraditórios padrões, mantidos por indivíduos e grupos diferentes, com uma relutância em pressionar por consenso. (STAKE, 2004, p. 210)

Wolf e Owens, na década de 1980, desenvolveram uma abordagem avaliativa que claramente seguia uma orientação valorativa. A preocupação de ambos era a de minimizar a possibilidade de *bias* (desvios) involuntários, realizados pelos avaliadores, quer na definição dos objetivos a serem avaliados, quer na escolha da base para a valoração dos resultados. Como em um julgamento, são chamados dois ou três grupos de avaliadores, que assumem posições contrapostas em relação ao programa (método de contraposição). A atenção que os autores deram à forma como o julgamento seria feito possibilitou sua classificação, por Alkin e Christie, nesse braço da avaliação. Considerando que um julgamento tem como objetivo final o interesse público, presume-se, a partir do exposto, que as discussões dos grupos oponentes acerca dos resultados obtidos – o levantamento de aspectos favoráveis e contrários ao programa – possibilitam o ajuste das bases valorativas sem, contudo, que o avaliador decida sobre quais valores deveriam ser considerados no âmbito do programa.

Já para Barry MacDonald (1995), os diversos interessados no programa possuem visões distintas acerca dos seus objetivos e das dimensões e níveis de qualidade do mesmo. Cabe ao avaliador, em sua perspectiva, ser um “negociador”. Sua atuação principal, no que se refere à valoração, seria “coletar e comunicar as definições alternativas, as perspectivas e julgamentos das pessoas de dentro e do entorno do programa”¹⁵ (MACDONALD *et al.*, 1979, p. 127-128 *apud* ALKIN; CHRISTIE, 2004, p. 39). Ainda que defenda que os especialistas devam conduzir avaliações democráticas, o autor reconhece que os contextos para avaliação são diferenciados e o avaliador pode se defrontar com a necessidade de conduzir propostas avaliativas burocráticas e autocráticas. Mesmo nesses contextos, o papel do avaliador seria o de representar o valor do outro e aceitá-lo. Isso não significa que o autor não reconheça que o especialista tem

15 Do original: “Rather he will collect and communicate the alternative definitions, perspectives and judgement held by people in and around the program”.

seus valores próprios; ao contrário, ele considera que o avaliador tem um papel político e que seus valores estão sempre presentes no processo avaliativo, desde a escolha do método (MACDONALD, 1995).

O Quadro 1 apresenta uma classificação das propostas avaliativas dos autores supracitados em relação ao tipo de teoria de valor que, acredita-se, está subjacente ao seu pensamento.

QUADRO 1 – Proposta de classificação dos autores de acordo com as teorias de valoração apresentadas por Shadish, Cook e Leviton (1991)

AUTORES	PROPOSTA AVALIATIVA ¹⁶	TIPO DE TEORIA DE VALOR
Scriven	<i>Goal-free evaluation</i>	Metateoria e teoria prescritiva
Guba e Lincoln	<i>Constructivist evaluation</i>	Descritiva
Stake	<i>Responsive evaluation</i>	Descritiva
House	<i>Deliberative democratic evaluation</i>	Prescritiva
Eisner	<i>Connoisseurship</i>	Descritiva
Wolf e Owens	<i>Adversary evaluation</i>	Descritiva
MacDonald	-	Descritiva

Fonte: Alkin e Christie (2004); Shadish, Cook e Leviton (1991); Mathison (2005).

Além dos autores destacados, podem ser encontradas iniciativas, tanto de associações de profissionais voltadas à avaliação quanto de organismos multilaterais, que indicam aspectos, valores e critérios que são desejáveis de ser considerados na prática avaliativa. Um exemplo do exposto pode ser encontrado no documento *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009). Entre os diversos elementos discutidos, observa-se uma clara posição acerca de critérios usualmente incluídos nas avaliações do PNUD: pertinência, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto dos esforços de desenvolvimento, cuja importância é justificada no documento. Explicação sintética acerca desses critérios pode ser encontrada em Jannuzzi (2018, p. 16):

De forma simplificada, Relevância de um programa ou projeto está associado ao grau de pertinência do mesmo às demandas públicas prioritárias, isto é, sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma

¹⁶ As abordagens avaliativas propostas por cada um dos autores foram mantidas com sua denominação original para evitar que a tradução dos termos modificasse os sentidos atribuídos pelos teóricos às suas propostas.

determinada sociedade. Eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. Eficiência, por outro lado, está associado à qualidade e preocupação de como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. A Sustentabilidade refere-se à capacidade do programa ou projeto em gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram. Por fim, o Impacto diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e sociedade – positivos ou não – direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. Em geral, quando considerados os impactos positivos, emprega-se alternativamente o termo Efetividade.

Além de sugerir com clareza uma base valorativa pragmática para os programas, o documento parece consoante com a perspectiva prescritiva de valoração, ao defender que outros princípios, como o respeito aos direitos humanos e à equidade, traduzida no documento pela preocupação com a questão de gênero, devem ser considerados nas avaliações do PNUD, como ilustra o trecho a seguir:

En línea con los esfuerzos de desarrollo del PNUD, las evaluaciones de la organización están guiadas por los principios de igualdad de género, un enfoque basado en los derechos y el desarrollo humano. Por tanto, y según corresponda, las evaluaciones del PNUD valorarán el grado en el que las iniciativas de la organización han tratado los temas de inclusión social y de género, de igualdad y de empoderamiento; han contribuido a fortalecer la aplicación de estos principios a los diferentes esfuerzos de desarrollo en un país dado; y han incorporado en el diseño de la iniciativa el compromiso del PNUD con los enfoques basados en los derechos y la problemática de género. (PNUD, 2009, p. 169-170, grifos nossos)

Esses são posicionamentos de alguns dos teóricos do campo e instituições que se debruçaram sobre a temática. Percebe-se, a partir do exposto, que a questão da valoração ganha atenção em diferentes momentos da história da avaliação e, na grande parte das vezes, emerge da prática avaliativa dos autores, que os confronta com dilemas éticos e com a necessidade de se posicionar perante o desafio de estabelecer as bases para o julgamento dos programas. A seção seguinte busca explorar como tais questões são trabalhadas por autores e avaliadores nacionais. Para isso, fez-se uma revisão bibliográfica não exaustiva, em teses, dissertações, artigos e relatórios avaliativos, que tratam de programas e políticas educacionais, apresentada na próxima seção.

A DISCUSSÃO DE VALORAÇÃO EM AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS NO TERRITÓRIO NACIONAL

No Brasil, raros são os trabalhos que se debruçam sobre a questão valorativa inerente às avaliações de programas, políticas e projetos educacionais. Em geral, os pesquisadores e avaliadores não assumem ou propõem claramente bases a partir das quais serão realizados os julgamentos sobre as propostas avaliadas, exceção feita ao pensamento de Paulo Jannuzzi (2016) e de Heraldo Vianna (2005).

Ao discutir o caráter coletivo do ato de avaliar programas, Vianna (2005) reconhece a diversidade de interesses, visões e valores que lhe são inerentes e defende, com base em House e Howe (2003), que esses aspectos sejam debatidos democraticamente para que se chegue a julgamentos sensatos e adequados. Para o autor, devem ser considerados valores efetivamente importantes para o programa, ainda que a busca desses padrões valorativos, a partir dos quais serão feitos juízos acerca do programa e de sua qualidade, seja tarefa complexa, que nem sempre resulta no estabelecimento de consensos. Referindo-se especificamente à avaliação de programas escolares, Vianna (2005, p. 51) ressalta que “devem ser levados em conta valores, crenças e múltiplas exigências sociais em relação aos vários tipos de aprendizagem e às diferentes situações da escola”. Infere-se, portanto, que sua referência para o estabelecimento das bases de julgamento de valor e mérito do programa são os diversos envolvidos em sua consecução.

Paulo Jannuzzi (2016) parte do princípio de que, às avaliações de programas propostas no território nacional, subjazem três concepções políticas e ideológicas em disputa: eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social, que influenciam escolhas teórico-metodológicas e os valores

públicos com os quais dialogam aqueles que se dedicam à tarefa de avaliar políticas públicas. Tais valores, que o autor identifica como “qualidade do gasto público”, “conformidade processual” e “aprimoramento em busca do maior impacto social”, atrelam-se a diferentes concepções de justiça e oferecem diferentes bases para a proposição de critérios de valor e mérito do que está sendo avaliado. O autor assume a defesa de que a efetividade social e, portanto, o aprimoramento em busca do maior impacto social devem ser os elementos balizadores dos avaliadores de programas, já que estão intimamente relacionados a princípios de justiça, equidade e bem-estar social que são basilares na Constituição Federal de 1988. Jannuzzi explora, com clareza dificilmente encontrada na literatura brasileira sobre avaliação de programas, como valores públicos republicanos influenciam (ou deveriam influenciar) os critérios de mérito e valor utilizados no julgamento dos programas e projetos, que coadunam com as teorias prescritivas de valor, exploradas anteriormente.

O interesse pela compreensão de como os autores e pesquisadores em avaliação brasileiros têm lidado com problemas relacionados à questão da valoração é antigo e remonta à época em que a autora deste artigo estava produzindo a tese de doutoramento (BAUER, 2011). Naquele momento, o levantamento bibliográfico realizado mostrou que o Brasil estava apenas engatinhando no que se refere às avaliações de programas e de seus impactos, que era o interesse principal da pesquisa. Assim, pelos caminhos teórico-metodológicos escolhidos, não se realizou uma discussão sobre como a questão da valoração estava posta na literatura nacional.

Nos limites do presente texto, busca-se preencher essa lacuna. Ainda que a experiência e as decisões da autora sobre a valoração sejam retomadas e relatadas, outros trabalhos são considerados. Para a sua identificação e seleção, escolheu-se fazer uma busca ampla, utilizando a ferramenta Google Acadêmico. A opção justifica-se pela intenção de identificar, em um curto período, trabalhos de diferente natureza, que normalmente são apontados por essa ferramenta.

A seleção foi realizada por meio do uso de descritores que combinavam diferentes expressões: avaliação de programas educacionais AND mérito; avaliação de programas educacionais AND valor; e avaliação de programas educacionais AND julgamento. Foram obtidas diversas referências que dialogavam com outras áreas (avaliação de programas de saúde, de informática, etc.), ou com outras dimensões da avaliação (avaliação da aprendizagem, institucional, do ensino superior, etc.). Dada a enorme quantidade de

referências, selecionaram-se somente aquelas que se relacionavam diretamente, pela leitura dos títulos, à área educacional e à avaliação de programas. O segundo passo foi consolidar as referências em um arquivo único, eliminando as repetições, visto que muitas vezes foram obtidos os mesmos trabalhos, ainda que tivessem sido utilizados descritores diferentes. Essa primeira fase de seleção resultou em um banco de 85 referências, com artigos, relatórios avaliativos, teses e dissertações.

No segundo momento, cada uma das referências foi localizada na internet. Quando não foi possível acessar o trabalho eletronicamente, ele foi descartado. A leitura dos resumos possibilitou uma nova seleção, restando uma base com 32 estudos. Nestes, procurou-se identificar se os autores faziam uma discussão própria sobre a questão da valoração (mais explícita ou implicitamente), se ela aparecia reproduzida pela revisão da literatura realizada, sem representar necessariamente o pensamento do autor, ou, ainda, se estava ausente.

Também se ensaiou uma classificação dos trabalhos em prescritivos ou descritivos. Foram considerados autores que procuraram parâmetros de valoração fora do programa ou ação avaliada, quer na base da literatura de referência, quer por meio da indicação de padrões avaliativos acordados no âmbito de associações de especialistas, como o *Joint Committee*, por exemplo. Os que basearam a análise dos resultados na opinião dos interessados ou nas indicações presentes na documentação do próprio programa foram entendidos como assumindo uma teoria descritiva. Finalmente, quando não ficou clara a base de julgamento do autor, ou o trabalho não comportava julgamentos valorativos, indicou-se “ausente” ou “não se aplica”.

QUADRO 2 – Análise de trabalhos de autores brasileiros com base nas teorias de valoração apresentadas por Shadish, Cook e Leviton (1991)

OBRAS	DISCUSSÃO SOBRE VALORAÇÃO	TIPO DE TEORIA DE VALOR
ABRAMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, n. 10, p. 81-101, jul./dez. 1994.	Explícito	Prescritiva
ANDRIOLA, Wagner B. Utilização do modelo CIPP na avaliação de programas sociais: o caso do Projeto Educando para a Liberdade da Secad/MEC. <i>REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación</i> , Madrid, v. 8, n. 4, p. 65-82, 2010.	Ausente	Não se aplica
BAUER, Adriana. <i>Avaliação de impacto de formação docente e serviço: o programa Letra e Vida</i> . Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.	Explícito	Prescritiva
BITTENCOURT, Jaqueline M. V. <i>Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba</i> . Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 2007.	Implícita	Descritiva
BRANDÃO, Maria de F. R. Um modelo de avaliação de programa de inclusão digital e social. Tese (Doutorado) – UnB, Brasília, 2009.	Explícita	Descritiva
CAMPOS, Maria de F. H. et al. Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no mestrado profissional. <i>Avaliação: Revista Avaliação de Políticas Públicas</i> , v. 1, n. 1, p. 49-58, jan./jun. 2008.	Revisão de literatura	Não se aplica
CARNEIRO, Liliâne B. <i>Características e avaliação de programas brasileiros de atendimento educacional ao superdotado</i> . 2015. 178 f. Tese (doutorado) – UnB, Brasília, 2015.	Implícita	Descritiva
CORREA, Vera L. de A. <i>Avaliação de programas educacionais: a experiência das escolas cooperativas em Maringá</i> . Tese (Doutorado) – FGV, Rio de Janeiro, 1993.	Revisão de literatura	Descritiva
DAVOK, Delsi F. et al. <i>Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação</i> . Tese (Doutorado) – UFSC, Florianópolis, 2006.	Explícita	Prescritiva
DAVOK, Delsi F. Quality in education. <i>Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior</i> , Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.	Explícita	Não se aplica
DUTRA, Marina L. da S. <i>Avaliação de treinamento: em busca de um modelo efetivo</i> . Tese (Doutorado) – FGV, Rio de Janeiro, 1979.	Implícita	Prescritiva
FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. <i>Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo</i> . Brasília: Ipea, 2009.	Implícita	Descritiva
FIRME, Thereza P. Os avanços da avaliação no século XXI. <i>Revista Educação Geográfica em Foco</i> , v. 1, n. 1, p. 1-4, jan./jul. 2017.	Explícita	Descritiva
GIMENES, Nelson A. S. Estudo metavaliativo do processo de auto-avaliação em uma Instituição de Educação Superior no Brasil. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, v. 18, n. 37, p. 217-243, maio/ago. 2007.	Implícita	Prescritiva
GOLDBERG, Maria A. A.; BARRETTO, Elba S. S.; MENEZES, Sônia M. C. Avaliação educacional e educação de adultos. <i>Cadernos de Pesquisa</i> , São Paulo, n. 8, p. 7-110, 1973.	Explícita	Prescritiva
MEDEIROS NETO, Benedito. <i>Avaliação dos impactos dos processos de inclusão digital e informacional nos usuários de programas e projetos no Brasil</i> . Tese (Doutorado) – UnB, Brasília, 2012.	Ausente	Descritiva
MIORANZA, Claudio. <i>Desenvolvimento e aplicação de modelo multidimensional para a avaliação da qualidade educacional no programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do IPEN</i> . Tese (Doutorado) – Ipen/ USP, São Paulo, 2009.	Explícita	Prescritiva

(Continua)

(Continuação)

OBRAS	DISCUSSÃO SOBRE VALORAÇÃO	TIPO DE TEORIA DE VALOR
ORLANDO FILHO, Ovidio; SÁ, Virgínio, I. M. Avaliação externa da gestão escolar do Programa Nova Escola do Estado do Rio de Janeiro: um estudo reflexivo sobre o seu primeiro ciclo de realização (2000-2003), passados quinze anos de sua implementação. <i>Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação</i> , v. 24, n. 91, p. 275-307, abr./jun. 2016.	Explícita	Descritiva
PINTO, Edvan W. F. <i>Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA): uma avaliação de impactos nas condições de trabalho e renda dos egressos no município de Açailândia-MA</i> . Dissertação (Mestrado) – UFMA, São Luís, 2016.	Ausente	Ausente
RIBEIRO, Claudia. <i>Programa Alfabetizar com Sucesso – Programa de acompanhamento dos anos iniciais da rede pública de Pernambuco: a avaliação do município de Condado</i> . Dissertação (Mestrado) – UFJF, Juiz de Fora, 2015.	Ausente	Ausente
ROCHA, Ana R.; CAMPOS, Gilda H. B. Avaliação da qualidade de software educacional. <i>Em Aberto</i> , Brasília, v. 12, n. 57, p. 32-44, 1993.	Ausente	Prescritiva
RÓDRIGUES, Rosângela S. <i>Modelo de avaliação para cursos no ensino a distância: estrutura, aplicação e avaliação</i> . Dissertação (Mestrado) – UFSC, Florianópolis, 1998.	Revisão de literatura	Prescritiva
ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de educação infantil e avaliação. <i>Cadernos de Pesquisa</i> , São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.	Explícita	Prescritiva
SERPA, Selma M. H. C. <i>Para que avaliar? Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil</i> . Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília, 2010.	Revisão de literatura	Não se aplica
SILVA, Danilma de M. <i>Desvelando o PRONATEC: uma avaliação política do programa</i> . Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.	Revisão de literatura	Ausente
SOMERA, Elizabeth A. S. Reflexões sobre vertentes da avaliação educacional. <i>Acesso do Avesso</i> , Araçatuba, SP, v. 6, n. 6, p. 56-68, ago. 2008.	Revisão de literatura	Não se aplica
SOUSA, Clarilza P. Descrição de uma trajetória na/da avaliação educacional. <i>Ideias</i> , São Paulo, v. 30, p. 161-174, 1998.	Revisão de literatura	Não se aplica
VIANNA, Heraldo M. A prática da avaliação educacional: algumas colocações metodológicas. <i>Cadernos de Pesquisa</i> , São Paulo, n. 69, p. 40-47, maio 1989.	Revisão de literatura	Não se aplica
VIANNA, Heraldo M. Avaliação de Programas Educacionais: duas questões. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, v. 16, n. 32, p. 43-56, jul./dez. 2005.	Explícita	Descritiva
VIANNA, Heraldo M. Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, v. 25, n. 60 (especial), p. 74-84, dez. 2014.	Revisão bibliográfica	Não se aplica
VIANNA, Heraldo M. Fundamentos de um programa de avaliação educacional. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, n. 28, p. 23-38, jul./dez. 2003.	Revisão bibliográfica	Não se aplica
VIANNA, Heraldo M. Novos estudos em avaliação educacional. <i>Estudos em Avaliação Educacional</i> , São Paulo, n. 19, p. 77-169, jan./jun. 1999.	Revisão bibliográfica	Não se aplica

Fonte: Google Acadêmico e SciELO (*Scientific Electronic Library Online*). Elaboração da autora.

A análise do quadro revela alguns aspectos de interesse. Diversos são os trabalhos que se assumem como avaliativos e que não realizam explicitamente

uma discussão teórica sobre a questão do valor. A maioria deles limita-se a fazer uma revisão de literatura, apontando conceitos e problemáticas relacionados ao tema da valoração, mas sem posicionamento explícito dos seus autores sobre a questão.

Cerca de um terço dos trabalhos apresenta, implícita ou explicitamente, uma teoria descritiva da avaliação, representando uma realidade bastante parecida com a que os teóricos estadunidenses apontam em suas análises. Em geral são avaliações que assumem abordagens qualitativas de avaliação, com ênfase em estudos de caso e pesquisas de opinião. Deve-se compreender esse resultado em relação à tradição teórica da avaliação brasileira que, principalmente nos anos 1980, tem ressaltado a dimensão política da avaliação e a existência de diversos valores entre os interessados nos processos avaliativos. De todo modo, mesmo essa produção teórica, que influenciou as propostas avaliativas no final do século XX, não trata diretamente (ou com maior profundidade) das questões valorativas. Não foi possível identificar, nesse sentido, uma metateoria brasileira em torno da questão da valoração. O autor que dedica mais atenção a esse aspecto parece ser Heraldo Vianna, ainda que suas considerações estejam dispersas em diversos dos artigos que escreveu ao longo de sua carreira.

Finalmente, e a título de ilustração das decisões que devem ser tomadas pelo interessado em realizar uma avaliação de programas, explicitam-se, com base em experiência prévia da autora (BAUER, 2011), as decisões que foram tomadas na oportunidade de realização de uma avaliação de impacto de um programa para formação de professores alfabetizadores e que, certamente, influenciaram as análises e os resultados obtidos. Não é objetivo deste artigo aprofundar-se no modelo metodológico proposto,¹⁷ mas apenas colocar em discussão as opções que foram realizadas na época do estudo.

Para a análise dos impactos do referido programa, foi necessário identificar as variáveis que seriam consideradas resultados desejados do programa. Na época de sua realização, alegava-se que a alfabetização deveria ser um processo para entender o mundo e interagir com ele, tornando os alunos capazes de acessar e fazer uso de diferentes habilidades linguísticas para resolver problemas reais. Essa concepção trazia necessidades de um processo mais amplo e holístico de alfabetização e, portanto, os critérios de mérito para avaliar o Programa foram definidos levando em conta a capacidade de os

¹⁷ Para mais informações sobre este tema, consultar Bauer (2010, 2011).

alunos demonstrarem tais habilidades de linguagem, ainda que tal objetivo não fosse explicitado. Além disso, tendo em vista que o programa focalizava na aprendizagem dos professores, pensou-se ser necessário avaliar o que eles aprenderam depois de participar do programa, considerando as novas teorias de alfabetização e metodologia de ensino que destacam o desenho do programa. Na produção dos instrumentos de pesquisa e de observação do ambiente das salas de aula, buscou-se contemplar práticas esperadas de professores participantes do curso, segundo não apenas os materiais do programa, mas também os indicadores de qualidade na educação, com ênfase em alfabetização, produzidos pela Ação Educativa, em parceria com o MEC e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Essas decisões não se apoiaram em pressupostos metodológicos, mas referiram-se à definição dos objetivos do programa a serem avaliados e aos critérios a partir dos quais seu alcance seria julgado. Proposições de Daniel Stufflebeam (2002, p. 1, tradução nossa) foram consideradas:

Como os sistemas de avaliação são dependentes do contexto, eles devem considerar as necessidades, desejos e expectativas dos constituintes, além de outras variáveis, como valores sociais pertinentes, clientela e costumes; leis e estatutos relevantes; dinâmica econômica; forças políticas; interesses de mídia; critérios substantivos pertinentes; missão organizacional, objetivos e prioridades; governança organizacional, gestão, protocolos e rotinas operacionais; e a história da organização e desafios atuais.¹⁸

Nesse sentido, pode-se dizer que os critérios utilizados na análise, entendidos como “estândares nos quais os julgamentos são baseados” (STUFFLEBEAM, 2001, p. 1), foram formulados a partir de valores e objetivos intrínsecos ao programa, mas também incorporaram “valores sociais pertinentes” ou “critérios substantivos pertinentes”. Estes últimos foram incorporados, por exemplo,

¹⁸ Do original: “Since evaluation systems are context dependent, they must take into account constituents’ needs, wants, and expectations plus other variables such as pertinent societal values, customs, and mores; relevant laws and statutes; economic dynamics; political forces; media interests; pertinent substantive criteria; organizational mission, goals, and priorities; organizational governance, management, protocols, and operating routines; and the organization’s history and current challenges”. (Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/institutionalizingeval.pdf>. Acesso em: 01 maio 2011)

com a decisão de usar os indicadores de qualidade na educação como indício da efetividade do programa e com a investigação de sua influência na melhora dos resultados educacionais dos alunos e dos níveis de alfabetização. Assim, ampliou-se o olhar sobre os critérios a serem avaliados, incorporando objetivos de interesse social (todos os alunos alfabetizados), independentemente da clareza com que esse objetivo era perseguido pelo programa. O estabelecimento dos critérios e indicadores de análise dos dados se deu com base no entendimento da pesquisadora sobre os pressupostos teórico-metodológicos do programa. Essas decisões foram discutidas na tese. Se a base para o julgamento dos resultados obtidos tivesse sido os valores dos interessados – quer propositores, quer professores que participaram do programa –, as conclusões do trabalho teriam sido diferentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo programa, projeto ou ação faz parte de uma política pública mais ampla, constituindo a tradução para a realidade das estratégias formuladas para o alcance dos objetivos e metas a que se quer chegar. Nesse sentido, a política pública traduz-se como uma ação intencional do Estado junto à sociedade visando, espera-se, ao bem comum.

A ação política apresenta, em seu bojo, as concepções dos representantes do Estado sobre princípios que norteiam os aspectos fundamentais da área sobre a qual a política está sendo formulada. E o fazer político pressupõe o estabelecimento de metas para a área em questão. Ao determinar princípios e metas, a política assume capacidade projetiva, direcionando por um período limitado os caminhos trilhados pela sociedade. Tais percursos refletem a concepção de homem, de mundo, de sociedade, de Estado, de justiça social, de direitos humanos (dentre tantos outros) dos governantes que instituem a política.

Nem sempre, entretanto, tais concepções são explícitas nos documentos que organizam a política, sendo que esta, muitas vezes, tem de ser inferida por meio dos atos traçados para sua execução, expressos no processo de implementação dos programas e projetos que a concretizam, como nas entrelinhas das leis, regulamentos e os documentos elaborados para sua execução e outros elementos indicativos da política (DRAIBE, 2001). Ou, ainda, pelo comportamento e concepções daqueles que são responsáveis pela formulação e concretização da política. Portanto, não é possível afirmar que um direcionamento político é neutro ou livre da subjetividade humana. Enquanto efetivação de uma determinada política em ações (em plano teórico, ou seja, de concepção),

os programas educacionais carregam pressupostos e intencionalidades que precisam ser analisados criticamente. Jannuzzi (2018) inclusive avança nessa análise, postulando a necessidade de os valores públicos republicanos estarem na base tanto da elaboração de programas como de sua avaliação.

Entender esses aspectos é fundamental, especialmente quando o objetivo do pesquisador é contribuir para a avaliação da ação pública, das concepções que a fundamentam e de sua aplicabilidade. O avaliador pode apreciar os objetivos, ações e estratégias delineados na proposta, deliberando acerca de sua adequação diante dos desafios e necessidades da sociedade, ou pode assumir a perspectiva dos vários interessados nessa política. Sua escolha não requer reflexão e investigação cuidadosa, pois determinará, a miúdo, a base para análise da qualidade do programa, tarefa à qual nenhum avaliador de políticas públicas deveria se eximir.

É a discussão sobre essas opções e sua explicitação no fazer avaliativo, quer no âmbito da avaliação de programas, quer no da pesquisa avaliativa, que possibilita o desenvolvimento de boa teoria sobre avaliação de programas. Assim, caberia ao avaliador (ou o pesquisador em avaliação) atentar para os aspectos valorativos, buscando discutir seus pressupostos e especificar seu próprio sistema de valores e crenças acerca da prática avaliativa, contribuindo para a ampliação do debate acerca desse importante aspecto, inextricável à prática avaliativa.

REFERÊNCIAS

ALKIN, Marvin; CHRISTIE, Cristina A. An evaluation theory tree. In: ALKIN, Marvin C. (ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. p. 12-65.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE, 2009. p. 29-40.

BAUER, Adriana. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 229-252, maio/ago. 2010.

BAUER, Adriana. *Avaliação de impacto de formação docente e serviço: o programa Letra e Vida*. 2011. 232 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.48.2011.tde-15072011-105940. Acesso em: 12 out. 2018.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre; CHAMPAGNE, François; DENIS, Jean-Louis; PINEAULT, Raynald. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Zulmira M. de Araújo (org.). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 29-47.

COUSINS, Bradley; SHULHA, Lyn M. Complexities in setting program standards in collaborative evaluation. In: SMITH, Nick L.; BRANDON, Paulo R. *Fundamental issues in evaluation*. New York: The Guilford Press, 2008. p. 139-158.

DAVIDSON, Jane. Merit. In: MATHISON, Sandra. *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2005. p. 245.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjunturas*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. The distinction between merit and worth in evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 2, n. 4, p. 61-71, 1980.

HOUSE, Ernest R.; HOWE, Kenneth R. Deliberative democratic evaluation. In: KELLAGHAN, T.; STUFFLEBEAM, D. L. (ed.). *International handbook of educational evaluation*. Boston: Kluwer Academic, 2003. v. 2, p. 79.

HOUSE, Ernest R. Intellectual history in evaluation. In: ALKIN, Marvin C. (ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. p. 218-224.

JANNUZZI, Paulo M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.

JANNUZZI, Paulo M. A implementação como centro da avaliação de políticas públicas: reflexões à luz da experiência da SAGI/MDS 2004-maio 2016. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., Brasília, 20-21 de março de 2018. *Anais [...]*. Brasília: Enap, 2018.

MACDONALD, Barry. La evaluación como servicio público: perspectivas de futuro. In: SÁEZ BREZMES, María José (ed.). *Conceptualizando la evaluación en España*. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares, 1995. (Colección Pautas, 3). Disponível em: <https://ueaeprints.uea.ac.uk/31854/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MACDONALD, Barry; JENKINS, David; KEMMIS, Stephen; VERMA, Gajendra. Racism and education evaluation. In: VERMA, Gajendra; BUGLEY, Christopher (ed.). *Racism and educational evaluation education and identity*. London: Macmillian, 1979.

MADAUS, George; SCRIVEN, Michael; STUFFLEBEAM, Daniel L. Program evaluation: an historical overview. In: MADAUS, George; SCRIVEN, Michael; STUFFLEBEAM, Daniel L. (ed.). *Evaluation models: viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983. p. 3-22.

MATHISON, Sandra. *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2005.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Tradução: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Garantía de calidad del diseño y la metodología de la evaluación. *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: PNUD, 2009. p. 161-178.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SCHWANDT, Thomas. Values. In: MATHISON, Sandra. *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2005. p. 443-444.

SCRIVEN, Michael. Evaluating educational programs. In: CARO, Francis G. (ed.). *Readings in evaluation research*. New York: Russell Sage Foundation, 1971. p. 49-53.

SCRIVEN, Michael. Payoffs from evaluation, In: ABT, Clark C. *The evaluation of social programs*. Beverly Hill: Sage Publications, 1976. p. 217-224.

SCRIVEN, Michael. New frontiers of evaluation. *Evaluation Practice*. Science Direct, v. 7, n. 1, p. 7-44, Feb. 1986.

SCRIVEN, Michael. *Evaluation thesaurus*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1991.

SCRIVEN, Michael. Hard-won lessons in program evaluation. *New directions for program evaluation*. San Francisco, CA: AEA/Sage Publications, 1993.

SCRIVEN, Michael. Evaluation in the new millennium: the transdisciplinary vision. In: DONALDSON, Stewart I.; SCRIVEN, Michael (ed.). *Evaluating social programs and problems*. Mahwah NY: Erlbaum, 2003. p. 19-41.

SHADISH, Willian; COOK, Thomas; LEVITON, Laura. *Foundations of program evaluation: theories of practice*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1991.

STAKE, Robert. Stake and responsive evaluation. In: ALKIN, Marvin C. (ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. p. 203-217.

STUFFLEBEAM, Daniel L. Evaluation values and criteria checklist. *Evaluation Checklists Project*. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, March 2001.

STUFFLEBEAM, Daniel L. Institutionalizing evaluation checklist. *Evaluation Checklists Project*. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, 2002. Disponível em: http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/institutionalizingeval.pdf. Acesso em: 23 fev. 2011.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Antony J. *Evaluation theory, models, and applications*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2007.

SUCHMAN, Edward A. Evaluating educational programs. In: CARO, Francis (ed.). *Readings in evaluation research*. New York: Russell Sage Foundation, 1971. p. 43-48.

VIANNA, Heraldo M. Avaliação de programas educacionais: duas questões. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 43-56, jul./dez. 2005.

WORTHEN, Blane; SANDERS, James; FITZPATRICK, Jody. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Edusp/Gente, 2004.

Recebido em: 15 JULHO 2018

Aprovado para publicação em: 22 OUTUBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5523>

EFEITOS DO BOLSA FAMÍLIA NAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS ENFRENTADAS POR SEUS BENEFICIÁRIOS

GABRIELA THOMAZINHO¹

RESUMO

O Programa Bolsa Família tem múltiplas conexões com a questão educacional, possivelmente reduzindo as inúmeras dimensões da desigualdade educacional enfrentadas por seus beneficiários. Partindo-se da ideia de que o direito à educação pressupõe a garantia de algo comum e, portanto, igual para todos, adotou-se a concepção de desigualdade educacional de Marcel Crahay (2002), que define três dimensões necessárias de igualdade educacional: acesso, tratamento e conhecimento. Analisou-se como o programa busca e tem efeitos na redução das inúmeras dimensões da desigualdade educacional a partir de uma revisão de literatura das produções acadêmicas da área. Conclui-se que os principais efeitos do Bolsa Família são sobre a dimensão do acesso, ainda que ele tenha efeitos potenciais e incipientes sobre a dimensão do tratamento e do aprendizado, principalmente via integração setorial.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • DESIGUALDADES EDUCACIONAIS.

¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0001-5599-723X>; gabriela.thomazinho@gmail.com

EFFECTOS DE BOLSA FAMÍLIA EN LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS ENFRENTADAS POR SUS BENEFICIARIOS

RESUMEN

El Programa Bolsa Família posee múltiples conexiones con el tema educativo, tal vez por reducir el sinnúmero de dimensiones de la desigualdad educacional enfrentadas por sus beneficiarios. Partiendo de la idea de que el derecho a la educación presupone la garantía de algo común y, por lo tanto, igual para todos, se adoptó la concepción de desigualdad educativa de Marcel Crahay (2002), que define tres dimensiones necesarias de igualdad educacional: acceso, tratamiento y conocimiento. Se analizó el modo en que el programa busca y ocasiona efectos en la reducción de las diversas dimensiones de la desigualdad educativa a partir de una revisión de literatura de las producciones académicas del área. Se concluye que los principales efectos del Bolsa Família se refieren a la dimensión del acceso, aunque tenga efectos potenciales e incipientes sobre la dimensión del tratamiento y del aprendizaje, sobre todo vía integración sectorial.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • OPORTUNIDADES EDUCACIONALES • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • DESIGUALDADES EDUCATIVAS.

EFFECTS OF BOLSA FAMÍLIA ON EDUCATIONAL INEQUALITIES FACED BY ITS BENEFICIARIES

ABSTRACT

Programa Bolsa Família has multiple connections with education, and possibly reduces the numerous dimensions of educational inequality faced by its beneficiaries. Based on the idea that the right to education presupposes the guarantee of something common and thus equal for all, this study adopted the conception of educational inequality of Marcel Crahay (2002), who defines three dimensions of educational equality: access, treatment and knowledge. It analyzed how the program aims to reduce and has effects on the reduction of the numerous dimensions of educational inequality drawing on a literature review. It concludes that the main effects of Programa Bolsa Família are on the dimension of access, even though it has potential and incipient effects on the dimension of treatment and learning, mainly through sectorial integration.

KEYWORDS EVALUATION OF PROGRAMS • EDUCATIONAL OPPORTUNITIES • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • EDUCATIONAL INEQUALITIES.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa possíveis impactos e efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade educacional encarada pelas crianças e pelos jovens participantes do programa. Adotou-se aqui um conceito múltiplo de desigualdade educacional baseado no trabalho de Marcel Crahay (2002), considerando três dimensões da desigualdade educacional: de acesso, de tratamento e de aprendizado.

O PBF é constituído por ações de transferência de renda com condicionais a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A categorização dessas famílias é feita de acordo com a renda familiar mensal calculada a partir dos dados do Cadastro Único (CadÚnico);¹ em fevereiro de 2017,² eram consideradas famílias pobres aquelas cujas rendas familiares mensais *per capita* estavam entre R\$85,01 e R\$170,00, e extremamente pobres as famílias com renda de até R\$85,00. Em fevereiro de 2017, receberam benefícios do programa

1 O CadÚnico é o instrumento de coleta e organização dos dados e informações das famílias brasileiras de baixa renda (de até meio salário mínimo por pessoa).

2 Informação consultada no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>. Acesso em: 16 fev. 2017.

13,6 milhões de famílias. Nesse mesmo mês, o valor total transferido para as famílias foi R\$2,4 bilhões.³

Além de combater a situação de vulnerabilidade das famílias por meio da transferência dos benefícios monetários, foram estabelecidas algumas condicionalidades, que são as contrapartidas que os beneficiários devem realizar. Essas condicionalidades determinam que as famílias garantam que suas crianças tenham acesso a certos direitos fundamentais na área de saúde e educação que, no futuro, podem gerar o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Na área educacional, a condicionalidade é que as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos estejam matriculados, com frequência escolar mínima de 85%, em estabelecimento de ensino regular e que os jovens entre 16 e 17 anos tenham frequência de, no mínimo, 75%. No caso de descumprimento dessas condicionalidades os beneficiários sofrem efeitos sobre seus benefícios e, em situações extremas, são desligados do programa.

Neste artigo são discutidos impactos e efeitos do PBF sobre três dimensões da desigualdade educacional, tomando como referência o conceito de Crahay (2002). O autor define três principais concepções de igualdade educacional: de oportunidades, de tratamento e de conhecimentos. A primeira concepção, a igualdade de oportunidades, traz consigo a concepção meritocrática de justiça. De acordo com essa concepção, o acesso à escola deve ser assegurado a todos, mas a ação pedagógica é proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que os resultados são desiguais, e os tratamentos são desiguais, já que os estudantes com maiores potencialidades devem receber mais.

A igualdade de tratamento é associada à justiça distributiva, e pressupõe que o ensino deva ser igual e homogêneo para todos. Ainda assim, essa concepção aceita que os resultados obtidos sejam desiguais, pois não incorpora em seu esquema as desigualdades iniciais e os mecanismos de exclusão e seleção internos ao sistema escolar, que são aqueles denunciados por Bourdieu (2007).

Já a noção de igualdade de conhecimentos é acompanhada pela concepção de justiça corretiva. Essa noção admite a existência das desigualdades iniciais e que o nivelamento das condições de ensino não é suficiente para eliminá-las, e por isso ela incorpora ações afirmativas e de compensação aos menos favorecidos. De início, ela defende a equidade no aprendizado, o que significa

³ Informação consultada no site do MDS. Disponível em: <https://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/fevereiro/governo-federal-repassara-r-2-4-bilhoes-aos-beneficiarios-do-bolsa-familia-em-fevereiro>. Acesso em: 16 fev. 2017.

que os alunos devem ter a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho independentemente de seu grupo social.

Mas há críticas à ideia de equidade, pois ela não busca a eliminação da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que as chances de sucesso escolar sejam equivalentes para os integrantes de diferentes grupos sociais. Os críticos à ideia de equidade defendem que o sistema educativo garanta um mínimo cultural comum que todos os alunos devem adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Dessa maneira, a organização do ensino pode ser diferenciada em função dos objetivos que devem ser atingidos por todos.

Pode-se, então, separar a desigualdade educacional em três dimensões, a partir da concepção de igualdade educacional associada: desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimentos. Gabriela Thomazinho e Romualdo Oliveira (2015) analisam a situação de cada dimensão da desigualdade educacional no Brasil.

Por mais que apenas a dimensão do acesso seja um objetivo mais direto do programa, por meio da condicionalidade de educação, em algumas ações institucionais é possível observar a preocupação com as outras dimensões. Dessa forma, este artigo pretende observar qual é a atenção dada pelos gestores a cada uma das dimensões, como o PBF poderia afetá-las, e se de fato ele gera efeitos positivos. São analisados possíveis impactos e efeitos do PBF sobre a desigualdade de acesso, de aprendizado e de tratamento dos estudantes beneficiários. A análise será feita principalmente com base em uma revisão não exaustiva da literatura que busca aferir esses impactos do PBF.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPACTOS E EFEITOS

Antes de analisar os impactos e efeitos do PBF sobre as dimensões da desigualdade educacional, é necessária uma breve introdução a alguns conceitos de avaliação de políticas. Segundo Sônia Draibe (2001), o objetivo dessas avaliações varia, podendo visar ao uso mais adequado dos recursos, à prestação de contas à sociedade, à identificação de dificuldades e obstáculos do programa, e gerar recomendações que possibilitem a alteração dos rumos do programa.

Draibe divide a avaliação de programas em *ex-ante* e *ex-post*. A primeira tem o intuito de avaliar o projeto do programa antes de sua implementação, produzindo orientações e estratégias para implementação. Já a avaliação *ex-post* é realizada concomitantemente ou após a implementação do programa com o objetivo de verificar a eficácia, eficiência e/ou a efetividade do programa.

A avaliação de eficácia olha para a qualidade dos processos e dos resultados e a de eficiência faz uma avaliação dos resultados diante dos custos.

Já a avaliação da efetividade, segundo Draibe, pode ser dividida na verificação dos resultados, dos impactos e dos efeitos da política. A primeira avalia se os objetivos predeterminados nas metas do programa foram alcançados, e ainda se atingiu os grupos-alvo pretendidos. A avaliação de impactos foca nas mudanças efetivas provocadas pelo programa no grupo-objetivo. Para essa avaliação, é estabelecido um contrafactual para a comparação da situação com e sem o programa. Já os efeitos são outros impactos do programa sobre o meio social e institucional sobre o qual ele incidiu além do grupo-alvo, como agentes de implementação do programa e instituições participantes.

Pode-se exemplificar os três tipos de avaliações usando o PBF. Um indicador de resultados seria a quantidade de beneficiários do programa perante a população estimada abaixo da linha da pobreza definida pelo programa, ou ainda a porcentagem de crianças que cumpriram as condicionalidades. Já a avaliação de impactos do PBF pode se referir a vários indicadores, entre eles o impacto sobre o acesso à escola ou sobre o aprendizado dos estudantes beneficiários. Esses dois impactos são objeto deste artigo, que irá analisar a literatura que avalia os impactos do programa sobre as crianças e adolescentes beneficiários na desigualdade de acesso e de aprendizado. Já a avaliação de efeitos pode ser analisada pelas mudanças geradas nas instituições governamentais que gerem o PBF, e um possível efeito que pode ser olhado é sobre a ação intersetorial. Essa é a abordagem que será feita na discussão sobre efeitos sobre a desigualdade de tratamento.

Sobre a avaliação de impacto é preciso discutir um pouco mais sobre a importância de isolar efeitos que não são do programa. Como defendido por Draibe, uma das exigências metodológicas é a definição de um contrafactual em que não há a atuação do programa, que é usado para fazer a comparação ao grupo tratado (beneficiado pelo programa), assim podendo medir quais são os efeitos líquidos. Isso pode ser feito de algumas maneiras: Draibe cita a comparação do tipo antes-depois (em que o sujeito é confrontado consigo mesmo), e também os métodos experimentais (em que os grupos de controle e tratamento são definidos aleatoriamente) e quase experimentais.

A avaliação do PBF impõe o desafio de esse não ser um programa experimental, portanto não há um grupo de controle que possa ser utilizado para fazer a comparação com o grupo beneficiário. Por conta de a seleção dos beneficiários não ser aleatória, são necessários desenhos quase-experimentais para a avaliação do programa. As pesquisas mapeadas aqui utilizam diferentes

estratégias metodológicas para isolar os efeitos do PBF sobre as crianças e adolescentes beneficiários. Alguns pesquisadores utilizaram métodos de seleção observáveis, dentre os quais o escore de propensão (*propensity score*), que permite evitar viés decorrente de seleção ao tratamento (no caso, o PBF), aliado ou não ao método de diferença em diferenças, um método de seleção em não observáveis que compara a trajetória do grupo de tratamento (que participa do Bolsa Família) com a de um grupo de controle (que não participa do Bolsa Família) antes e depois da entrada no programa. Tomando esses cuidados, os autores interpretam a diferença de resultados entre grupo de tratamento e de controle como impacto do PBF. Outra metodologia usada pelos pesquisadores é a regressão descontínua, que olha para os indicadores de famílias próximas à linha de corte do PBF. Ou seja, o grupo de controle é composto pelas famílias cuja renda está apenas marginalmente acima do ponto de corte do benefício.

Impactos sobre o acesso

A condicionalidade de educação requer que a população beneficiária entre 6 e 17 anos esteja na escola e tenha frequência mínima. Um primeiro resultado esperado do PBF seria então o aumento do atendimento escolar dessa população, diminuindo a desigualdade de acesso ao sistema escolar. Estudos apontam que o PBF tem um impacto positivo sobre essa dimensão da desigualdade educacional.

A partir de bases de dados, metodologias e anos de referência diversos, as pesquisas a seguir apontam que o PBF teve impacto positivo sobre o acesso aos serviços educacionais: Pellegrina (2011), Chitolina, Foguel e Menezes-Filho (2016), Duarte e Neto (2010), Costanzi, Souza e Ribeiro (2010), Glewwe e Kassouf (2010), Fahel *et al.* (2012), Silveira, Campolina e Horn (2013). O único estudo que não identifica efeitos significativos sobre os indicadores de frequência escolar é o de Ribeiro e Cacciamali (2012).

Rosana Ribeiro e Maria Cristina Cacciamali (2012) usam o método de *propensity score matching* [pareamento por escore de propensão] para analisar os impactos do PBF sobre a frequência escolar, a ausência escolar e a defasagem idade-série a partir da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006. As autoras não encontraram resultados significativos do programa sobre esses indicadores, que se mostraram estatisticamente equivalentes entre o grupo de tratamento e o de controle. Elas sugerem que o programa se articule com ações que busquem melhorar esses indicadores.

Já Heitor Pellegrina (2011) pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão educacional das crianças e jovens beneficiários, mas restringindo sua pesquisa ao alunado paulista, pois usou as bases de dados do Sistema de Avaliação de

Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) de 2007, 2008 e 2009. Para decidir as hipóteses a ser testadas, o autor analisa as implicações teóricas do PBF. A decisão de matricular os filhos na escola depende do custo de oportunidade de se educar, ou seja, da renda que o filho poderia gerar se trabalhasse em vez de estudar. Isso pode gerar efeitos heterogêneos dependendo da idade e do gênero dos alunos. A partir de técnicas de estimação por *matching* e de diferenças em diferenças, o autor construiu grupos de controle que podem ser usados de parâmetro de comparação ao grupo tratado, e assim estimar os efeitos do programa. Os resultados sugerem que o PBF reduz o abandono em, pelo menos, 20%, e a ausência escolar em 3%. São identificados efeitos heterogêneos, pois o impacto é maior sobre os indivíduos que têm os menores custos de oportunidade: mulheres e alunos com 10 anos ou menos.

Lia Chitolina, Miguel Foguel e Naercio Menezes Filho (2016) buscaram avaliar o impacto da extensão do PBF aos jovens de 16 e 17 anos sobre a frequência escolar destes e também sobre a taxa de participação no mercado de trabalho e sobre a jornada de trabalho semanal. Os pesquisadores usaram o método de diferenças em diferenças para comparar o grupo de tratamento com o de controle usando a Pnad de 2006 e 2009. Como resultado, encontraram efeitos positivos sobre os jovens de 16 anos, pois receber o benefício aumenta em 1 ponto percentual a probabilidade de um jovem do grupo de tratamento ir à escola. O efeito é maior para jovens do sexo masculino e que são filhos mais novos no domicílio. Além disso, identificaram efeitos positivos sobre as atividades dos jovens ao observar que receber o benefício aumentaria a probabilidade de o jovem escolher estudar e trabalhar ao invés de nem estudar nem trabalhar, diminuindo a ociosidade dos jovens.

Gisléia Beninia Duarte e Raul da Mota Silveira Neto (2010) analisam alguns impactos do PBF sobre indicadores de frequência escolar de alunos do meio rural nordestino pelo *propensity score*, que permite construir um grupo de controle a partir de característica observáveis equivalentes ao dos beneficiários. Utilizando a Pnad de 2005 e dados primários de pesquisa de campo, são encontrados impactos positivos sobre a frequência escolar, elevando-a em 5,6 pontos percentuais. Porém, quando considerados os efeitos separadamente sobre meninas e meninos, observa-se que sobre os meninos o impacto não é estatisticamente significativo, possivelmente em decorrência do maior custo de oportunidade de estudar dada a estrutura de gênero e o mercado de trabalho da sociedade brasileira.

Efeitos positivos sobre o acesso à escola também são encontrados por Rogério Costanzi, Frederico Souza e Hélio Ribeiro (2010). Os pesquisadores realizaram regressões logísticas binárias para compreender o impacto de participar

do PBF sobre o acesso à educação usando dados da Pnad 2008. Foram identificados os beneficiários do PBF pelo recebimento de valores típicos do programa na variável que identifica rendimentos de transferência. Observaram-se impactos positivos tanto para crianças de 6 a 15 anos quanto para adolescentes de 16 e 17 anos.

Paul Glewwe e Ana Lúcia Kassouf (2010) buscaram aferir o impacto do PBF sobre o total de matrículas e as taxas de abandono e aprovação do ensino fundamental a partir de dados do Censo Escolar de 1998 a 2005. Os autores usam a metodologia de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO),⁴ adicionando efeito fixo para as escolas e tendências do tempo. Eles fazem a regressão por escola, na qual analisam o impacto de a escola ter pelo menos um participante do PBF, e por município, nível no qual há uma aproximação da porcentagem de estudantes participantes do programa. Os autores identificam efeitos positivos do programa, que foi capaz de aumentar o número de matrículas, diminuir as taxas de abandono escolar e aumentar a taxa de aprovação.

Fahel *et al.* (2012) analisam o impacto do PBF sobre as taxas líquidas de matrícula⁵ da população em idade escolar (entre 6 e 17 anos), em Minas Gerais, por *propensity score matching* usando dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios/MG. O resultado geral apontado por Fahel *et al.* é que o PBF tem um impacto positivo nos beneficiários, sendo a diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6%, dependendo do método de pareamento utilizado. Os autores também olharam para efeitos heterogêneos dentro das desagregações por idade, sexo, raça/cor, localidade, identificando efeitos maiores para adolescentes entre 15 e 17 anos, negros, habitantes da área rural, e sobre a população masculina, grupos que em geral têm maiores taxas de abandono. O impacto também foi significativo para crianças de 6 a 14 anos.

A partir de dados do Censo Demográfico de 2010, Fernando Silveira, Bernardo Campolina e Ross van Horn (2013) analisam o impacto do PBF sobre a decisão dos beneficiários de estudar e/ou trabalhar. A metodologia escolhida é o *propensity score weighting*, que aplica pesos de modo a equilibrar as características dos beneficiários e as de um conjunto específico de não beneficiários usados para a comparação. A decisão de alocação do tempo em estudo e trabalho é separada em quatro grupos: só estuda, estuda e trabalha, só trabalha

4 O método MQO é usado para estabelecer relação entre um conjunto de variáveis a partir da minimização da soma dos quadrados dos resíduos da regressão.

5 A taxa líquida de matrícula corresponde à porcentagem da população de uma faixa etária que está matriculada na etapa adequada para sua idade.

e não estuda e não trabalha. Os resultados sugerem que receber o benefício aumenta a chance de estudar, em grande parte decorrente da combinação entre trabalho e escola, e de menor probabilidade de os beneficiários não estudarem nem trabalharem. Ou seja, o PBF, além de aumentar quem só estuda, aumenta principalmente aqueles que estudam e trabalham. Outra pesquisa que aponta na mesma direção é o de Andressa Vasconcelos *et al.* (2017), a qual evidencia que o Bolsa Família diminui a probabilidade de que jovens entre 18 e 29 anos sejam “nem-nem”, conceito referente a jovens que nem estudam nem trabalham.

O que se pode dizer então sobre a desigualdade de acesso ao sistema escolar e o PBF? Em primeiro lugar, o não acesso não é mais o principal problema enfrentado pela população beneficiária, principalmente no caso do ensino fundamental (THOMAZINHO, 2017). De qualquer maneira, o PBF tem se mostrado eficaz no aumento do acesso à escola. Se por vezes esse efeito é pequeno, pode ser justamente porque mesmo sem ele essa população já estaria indo à escola.

Outro efeito positivo que pode ser inserido na dimensão do acesso é o aumento das taxas de aprovação escolar. Isso significa que os estudantes beneficiários conseguirão maiores níveis de escolaridade no médio-prazo, tendo acesso a níveis mais avançados de ensino.

Impactos sobre o aprendizado

Apesar de não ser um objetivo direto do PBF, alguns autores apontam que o programa pode ter um efeito na aprendizagem por conta do aumento da renda das famílias e outras ações induzidas pela existência do programa. Quais são esses mecanismos pelos quais o PBF pode promover um maior aprendizado dos alunos?

Pellegrina (2011) sugere que o PBF pode ter impactos positivos sobre o aprendizado do aluno dado que ele induz um aumento do convívio com o ambiente da escola, aumenta a demanda por qualidade da educação e pode gerar um aumento da frequência em sala de aula. Quanto à questão da frequência, Pedro Camargo (2011) também a coloca como um dos mecanismos que podem contribuir para melhor desempenho dos alunos, dado que o PBF requer frequência mínima em sala de aula. Mas Camargo também sugere outro mecanismo: o beneficiário tem aumento de sua renda, possibilitando melhor alimentação, compra de materiais escolares e acesso a outros bens e serviços que podem contribuir para o desempenho escolar. Portanto, no âmbito individual, o PBF deve afetar positivamente os alunos.

Alguns estudos qualitativos de fato apontam que a renda transferida pelo PBF é muitas vezes utilizada de modo que tem alto potencial para afetar

positivamente o aprendizado dos alunos. Por exemplo, a pesquisa de Flávia Pires e George Jardim (2014), realizada no município de Catingueira (Paraíba), apontou que a expansão do consumo possibilitada pela transferência monetária é feita com priorização das necessidades das crianças. Nas famílias pesquisadas, os gastos com alimentação são prioridade, principalmente com a alimentação das crianças. Essa priorização dada às crianças se deve a um entendimento por parte das famílias de que a transferência é possibilitada por meio do esforço das crianças de cumprirem a condicionalidade educacional, e por isso devem ser recompensadas.

Na análise dos impactos do PBF sobre o desempenho dos alunos, os pesquisadores se deparam com duas principais dificuldades. A primeira é encontrar grupo de controle que possibilite a comparação, e por isso devem ser usados métodos que eliminem o viés de seleção do grupo de tratamento. Mas, além disso, um problema encontrado é que não há na Prova Brasil (avaliação em larga escala realizada a cada dois anos em todas as escolas públicas do Brasil) uma identificação dos alunos que são beneficiários do programa. Ainda assim, há alguns estudos que buscam contornar esses desafios.

Camargo (2011) analisa como um aumento na proporção de alunos beneficiários do PBF é refletido no desempenho das escolas e nas taxas de abandono e reprovação a partir de dados do Censo Escolar, Sistema Frequência e Prova Brasil. Como é considerado o nível da escola, possivelmente o PBF pode ter efeitos negativos no desempenho, pois é possível que alunos com baixo rendimento que abandonariam a escola se mantivessem nela ao participar do programa para continuar a receber o benefício. Assim, o desempenho médio dessas escolas pode diminuir.

O autor então calcula o efeito da proporção de alunos do PBF nas escolas sobre as taxas de aprovação e abandono, e na nota média em matemática e português. Os resultados encontrados sugerem que um aumento na proporção de alunos participantes no PBF em uma escola reduz, em média, a taxa de aprovação em 0,019 ponto percentual, a taxa de abandono em 0,014 e a nota nos exames de proficiência em 0,17.

Porém, ao fazer testes de robustez para verificar se essas escolas já apresentavam essas diferenças antes da criação do PBF, com dados do Censo de 2001, observou-se que as escolas com maior proporção de alunos PBF em 2008 já apresentavam notas médias menores em 2001. Já as taxas de abandono e aprovação eram semelhantes. O resultado referente à nota média sugere que há alguma não aleatoriedade não captada nos primeiros testes, incorporando as diferenças preexistentes.

Pellegrina (2011) também pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão do aprendizado do alunado paulista. O pesquisador buscou identificar o impacto do programa tanto sobre as notas dos alunos no boletim do professor quanto em exames padronizados, achando efeitos nulos em ambos os casos. Porém, esse resultado pode ter sido gerado pelo efeito negativo que o PBF pode ter no nível agregado da escola, pois:

Se há beneficiários que não frequentariam a escola caso não participassem do programa, esta quantidade adicional de alunos poderá congestionar a escola se ela não tiver condições adequadas para oferecer espaço para este grupo, gerando um efeito negativo sobre o desempenho escolar. Ainda, a inclusão de alunos aumenta a heterogeneidade da sala, o que pode dificultar o trabalho do professor. (PELLEGRINA, 2011, p. 9)

É possível que o impacto no nível individual dos alunos seja positivo, mas como alunos que antes não estavam na escola passam a frequentá-la, e pode-se supor que eles tendam a ter desempenho abaixo do médio da escola, o efeito sobre o desempenho da escola pode ser negativo.

Cireno, Silva e Proença (2013) analisam os impactos do PBF também sobre indicadores de desempenho na Prova Brasil. Para isso, foram usadas as bases de dados do CadÚnico, do Sistema Presença, do Censo Escolar e da Prova Brasil. O cruzamento entre o Sistema Presença e o Censo Escolar foi feito via comparação de *strings* (nome do aluno, nome dos pais, data e local de nascimento, escola onde estuda, etc.), sendo que foi possível encontrar 86% dos estudantes que constaram no Sistema Presença pelo menos uma vez entre 2008 e 2012 no Censo Escolar.

Em um primeiro momento, os autores comparam os resultados dos alunos beneficiários e dos não beneficiários, sem controlar por outras variáveis, encontrando que beneficiários tanto do 5º como do 9º ano apresentam proficiência pior do que os não beneficiários. Porém, a diferença entre os beneficiários e não beneficiários diminui do 5º para o 9º ano, o que pode ser um indicativo de efeitos positivos do PBF ao longo da trajetória escolar dos alunos. O cálculo do impacto do PBF sobre o desempenho foi feito por meio de uma regressão MQO com controle para outras variáveis. Os resultados encontrados sugerem que a participação do programa tem efeito negativo para o desempenho no 5º ano, e positivo para o desempenho no 9º ano, sendo ambos estatisticamente

significativos. Portanto Cireno, Silva e Proença não identificam uma tendência clara de efeitos do PBF sobre o aprendizado dos alunos.

Os resultados dados por essas três análises sugerem que o impacto de receber o benefício sobre o desempenho dos alunos não segue uma tendência claramente positiva, faltando ainda mais estudos e evidência que investiguem esses efeitos. Apesar do desempenho não ser um objetivo direto do programa, sua ausência pode ser um entrave para a finalidade principal: o corte do ciclo intergeracional da pobreza.

Efeitos sobre desigualdade de tratamento

A dimensão da desigualdade de tratamento é bastante relevante no Brasil. As escolas públicas brasileiras têm condições precárias e a população mais pobre, em geral, estuda nas instituições com piores condições. A má qualidade das escolas onde estudam os beneficiários do PBF pode ser um dos entraves para o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Nesta seção, primeiramente analisa-se como o PBF poderia ter efeitos sobre o tratamento educacional dado aos beneficiários, com base em uma literatura propositiva de ações específicas para a questão educacional do PBF. Em seguida, analisa-se se o PBF teve algum tipo de efeito institucional na integração dos órgãos de assistência social e de educação e na qualidade das escolas onde estudam esses alunos com base em uma revisão de literatura.

As escolas com maiores porcentagens de beneficiários do PBF têm pior infraestrutura, conforme demonstrado por Gabriela Thomazinho (2017). A partir das bases de dados do Censo Escolar e do Sistema Presença, a autora divide as escolas públicas em quatro grupos, por porcentagens de estudantes que são beneficiários do PBF: i) até 25%; ii) de 25 a 50%; iii) de 50 a 75%; iv) mais de 75%. A autora constata que escolas com maiores porcentagens de alunos beneficiários têm piores condições em relação a todos os itens considerados, desigualdade encontrada tanto para itens de infraestrutura elementar, como acesso a água, energia e esgoto, quanto para itens mais avançados, como acesso à internet, sala de diretoria ou quadra.

O objetivo direto do PBF não é mudar a qualidade do serviço ofertado aos seus beneficiários. Porém, esse é um fator importante para um dos objetivos mais amplos do programa, o corte do ciclo intergeracional da pobreza. E esse pode ser um efeito indireto do programa: ao propor uma política que identifica e propõe ações para uma população em condição de grande vulnerabilidade social, pode gerar como efeito institucional uma integração com outros setores da gestão pública. Na área educacional, isso significa políticas de discriminação

positiva com foco na população beneficiária do programa. Ao olhar para escolas com grande parte de beneficiários do PBF como escolas em situação de vulnerabilidade, ações específicas a elas podem ser propostas.

Célia Kerstenetzky (2009) analisa a economia política do PBF para entender como ele pode direcionar-se aos seus dois objetivos principais (o alívio imediato da pobreza e o corte do seu ciclo intergeracional) e obter o apoio político da sociedade ao programa. Para a autora, o PBF deveria encaminhar-se para uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades, sendo condição necessária a melhoria dos serviços públicos.

Para que o aumento da qualidade dos serviços públicos ofertados à população participante do PBF fosse sustentável politicamente, Kerstenetzky sugere uma política híbrida de expansão da qualidade, ou seja, apenas parcialmente focalizada. Em uma política híbrida é feita uma priorização dos beneficiários, por exemplo, atendendo antes escolas onde há vários beneficiários do programa, mas atendendo inclusive os outros alunos estudantes dessas escolas.

A autora sugere esse tipo de política por conta de sua análise da estabilidade política do programa. Políticas sociais focalizadas correm o risco de ter menor apoio pelo princípio de segregação em que se baseiam e dependem de um senso de identificação ou simpatia com os beneficiários da parte dos que não são incluídos na focalização do programa. A estratégia sugerida por Kerstenetzky é ganhar a adesão da classe média ao PBF por uma política apenas parcialmente focalizada, em que a população pobre é priorizada, mas a classe média não é excluída. Essa regra de priorização por escola ou comunidade com grande porcentagem de beneficiários obtém maior apoio político do que se fosse feita uma abordagem de focalização seletiva, em que apenas alunos beneficiários do programa obtivessem melhores serviços educacionais. Nas palavras da autora seria necessário:

[...] reorientar o componente de serviços do Bolsa Família na direção de uma política social híbrida – parcialmente focalizada, parcialmente universal – a fim de ganhar a adesão da classe média que o programa arrisca perder, provendo serviços universais com uma regra de prioridade. No mínimo, a maior heterogeneidade da clientela pode ser instrumental para alcançar o apoio político e financeiro de que o programa precisa, algo como “eu posso não me beneficiar, mas conheço alguém que se beneficia”. Assim, por exemplo, investimentos em

educação e saúde associados ao programa estariam abertos a todos, mas seriam providos de modo que impactassem os mais pobres primeiro, como a provisão de creches e educação infantil e a extensão da jornada escolar (incluindo atividades extracurriculares e cursos preparatórios para o avanço no fluxo escolar), começando com escolas públicas frequentadas sobretudo por beneficiários por estarem localizadas em áreas onde eles se concentram. Paradoxalmente, pode ser mais fácil ganhar apoio para o programa se ele for mais caro – por se expandir na dimensão “oportunidades” – do que se ele permanecer como um programa mais barato, focalizado apenas nas transferências para os pobres. (KERSTENETZKY, 2009, p. 72)

Porém, como defendido por Bichir (2010), o PBF não deve ser isoladamente responsabilizado pela resolução das outras dimensões da pobreza além da monetária, como é o caso da educacional. É por meio da articulação do programa com outras políticas que o Estado deve atacar a multidimensionalidade da pobreza, articulando o programa com as áreas de saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras. A integração dos setores da gestão pública surge então como uma possível solução para a questão dos desafios múltiplos que impõe a luta contra a pobreza.

Maria Silva (2007) também defende a articulação dos programas de transferência de renda com políticas e programas estruturantes para a superação da pobreza. Isso porque a autora baseia-se em uma concepção de pobreza complexa e multidimensional, de natureza estrutural, e não apenas equivalente à insuficiência de renda. Nessa visão, o corte do ciclo intergeracional da pobreza demanda a expansão quantitativa e qualitativa e democratização de serviços sociais básicos, como os sistemas de saúde, educação e trabalho.

De acordo com Daniel Ximenes, Jaqueline Moll e Juliana Macedo (2014), o conceito de intersectorialidade corresponde à integração entre setores diferentes para buscar soluções a problemas comuns que não podem ser resolvidos nos limites de uma área. A intersectorialidade visa a uma solução integral, que ataque as múltiplas causas geradoras do problema. Dessa maneira, ela evita a fragmentação da ação estatal, como evidenciado por Lucas Silva:

A intersetorialidade seria um princípio emergente, dadas as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e de suas instituições, que leva a um conjunto desarticulado de políticas públicas. (SILVA, 2013, p. 330)

Para Ximenes, Moll e Macedo, a articulação das políticas públicas deve ser efetiva desde o projeto de planejamento, até no de implementação e de avaliação da política. No enfrentamento da pobreza, ela surge como uma estratégia global de desenvolvimento humano, e que ainda possibilita o compartilhamento de recursos financeiros e humanos, diminuindo os custos da política.

Diante das críticas e propostas sugeridas por Kerstenetzky, Bichir e Silva, pode-se afirmar que uma boa estratégia para a melhoria da oferta escolar dada aos beneficiários do PBF seria a articulação da gestão do programa com as políticas do âmbito educacional. Isso pode ser feito pela proposta de Kerstenetzky, em que a política educacional prioriza escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa. Esta seria uma maneira de promover uma política equitativa, em que escolas com muitos beneficiários recebem uma atenção especial da política educacional. Dessa maneira, a porcentagem de alunos beneficiários do PBF em cada escola poderia colaborar na identificação das escolas mais vulneráveis do país, e ações específicas a elas poderiam ser propostas.

Na revisão de literatura não foram encontrados estudos com análises econométricas do impacto do PBF sobre a qualidade da oferta escolar. O que há são constatações da má qualidade das escolas frequentadas pelos beneficiários e análises de como o efeito do PBF sobre variáveis de resultado educacional é heterogêneo de acordo com as condições da escola. Provavelmente estudos quantitativos que analisam o impacto sobre as condições das escolas são inexistentes porque esse não é um objetivo direto do programa. Mas pode ser um efeito indireto, e seriam interessantes estudos que analisassem essa relação.

Dada a inexistência de estudos quantitativos dos efeitos do PBF sobre a desigualdade de tratamento, discute-se esses efeitos primeiramente a partir da análise da política educacional federal. Em um segundo momento, são analisados os efeitos do programa captados pela literatura revisada.

No âmbito da política educacional federal buscou-se captar em que medida há uma integração com o PBF e uma priorização dos beneficiários, conforme sugerido por Kerstenetzky (2009). Desde 2011 a integração do PBF com o Programa Mais Educação (PME) é feita nesse sentido, possibilitando uma priorização dos alunos beneficiários do programa.

Ximenes, Moll e Macedo (2014), gestores do programa, discutem a importância da articulação do PBF com o PME dada a multidimensionalidade da situação de pobreza em que vivem os beneficiários do primeiro programa. Os autores argumentam que o próprio conceito de desenvolvimento social é multidimensional e dinâmico, tendo como finalidade última o bem-estar e a liberdade das pessoas. Ele incorpora direitos sociais, oportunidade, equidade e liberdade.

Dentro dessa visão, a priorização de escolas de maioria PBF ao acesso ao PME, feita desde 2011, surge com uma estratégia do governo para a promoção de equidade na medida em que possibilita um enfrentamento da situação dessas famílias por estratégias diferenciadas, tanto em termos pedagógicos como financeiros. Para os autores, equidade deve ter papel central nas políticas intersetoriais, e espera-se que seja desenvolvida uma agenda articulada que vá além do PME.

Na estratégia de expansão do PME, foi colocado como critério principal para a elaboração da lista de escolas passíveis de adesão a escola ser "maioria PBF". A partir da identificação e priorização dessas escolas é possível realizar uma política de equidade, pois essas escolas são aquelas em condições de maior vulnerabilidade. A seguir, Ximenes, Moll e Macedo explicam como é feita a identificação dessas escolas e a importância dessa priorização:

Essas escolas são identificadas a partir dos registros de frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizados bimestralmente pelos setores responsáveis pela condicionalidade de educação do Programa. Tais registros possibilitam identificar as escolas em que estão matriculados os estudantes beneficiários do PBF e, com isso, calcular a quantidade de beneficiários por escola. Ao cruzar esse dado com o número total de estudantes por escola, a partir dos dados do Educacenso (censo escolar realizado anualmente pelo Ministério da Educação), é possível saber a proporção de estudantes beneficiários por escola. A identificação das "escolas maioria PBF" viabiliza, assim, o mapeamento das escolas e territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com demais situações de vulnerabilidade. (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 89)

Como resultado da parceria entre o PBF e o PME, 65% das escolas incluídas no PME em 2013 eram escolas maioria PBF, o que corresponde a 32 mil escolas. Porém, algumas pesquisas apontam que o PME não tem impacto significativo sobre o aprendizado dos participantes. É o caso da pesquisa realizada por Luís Felipe Oliveira (2017), que não encontrou melhorias nem no aprendizado nem nas taxas de rendimento em escolas participantes do PME. Estudo da Fundação Itaú Social (2015) também não conseguiu aferir impactos positivos do PME sobre o aprendizado dos alunos de escolas participantes desse programa de educação integral.

É de se considerar, portanto, que políticas educacionais que busquem um tratamento diferenciado a beneficiários do PBF preocupem-se também com os resultados educacionais dos beneficiários, de modo a reduzir a desigualdade de aprendizado. Segundo Ximenes, Moll e Macedo, a articulação do PBF com políticas educacionais deveria se expandir nos próximos anos como estratégia para enfrentar a multidimensionalidade da pobreza e das desigualdades educacionais:

Cabe destacar que a parceria não se encerra na contemplação das “escolas maioria PBF” na Educação Integral, por intermédio do Programa Mais Educação. Propõe, de forma a dar conta das questões afetadas à multidimensionalidade da pobreza, desenvolver uma agenda articulada, a fim de fortalecer a intersectorialidade entre as áreas, sobretudo de educação, saúde e assistência social/PBF, em todos os níveis federativos, em consonância com os objetivos das condicionalidades do PBF. (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 94)

A partir de uma revisão de literatura que trata dos efeitos institucionais do PBF sobre as escolas, as secretarias de educação e a política educacional, analisa-se aqui como o PBF pode causar alterações sobre diversos aspectos da política educacional, desde aspectos mais práticos da gestão, como o monitoramento da frequência dos alunos, até questões de redirecionamentos da política educacional. Os autores que contemplam esses impactos são: Currelero (2012), Santos Junior (2012), Silva (2012) e Motta (2011).

Regina Currelero (2012), em doutorado que buscou analisar como as políticas sociais brasileiras enfrentam a pobreza, com foco no PBF, avalia se a gestão do PBF teria interferido na área de educação no âmbito federal. Ela afirma que,

apesar de existir um intenso processo de cooperação para o acompanhamento das condicionalidades:

Não houve aprofundamento das relações no sentido de buscar no âmbito do governo federal o equacionamento de dificuldades enfrentadas pelos beneficiários do PBF para permanecerem na escola ou para o desenvolvimento de uma atenção maior para esse público. (CURRALERO, 2012, p. 175)

Para a autora, a identificação dos beneficiários que estão fora da escola é realizada pelo acompanhamento das condicionalidades, mas deveria ser seguida de um trabalho de inclusão escolar dessa população, que precisaria de uma coordenação com a área de educação. Com relação às gestões estaduais e municipais, o PBF teria estimulado aproximação entre as áreas de educação e PBF em alguns locais, porém isso não teria acontecido de forma generalizada.

Alguns autores buscaram captar os efeitos do PBF sobre políticas educacionais municipais. Wilson Santos Junior (2012) estudou mais a fundo a gestão municipal do PBF, a partir de um estudo de campo em municípios da Grande Vitória, no Espírito Santo: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. O autor investigou as políticas educacionais implantadas por alguns municípios com vistas a atingir os objetivos das condicionalidades do PBF, ou seja, o atendimento escolar e a frequência mínima. A hipótese do autor é que, dado que o Sistema Presença possibilita uma discriminação positiva ao identificar beneficiários que descumprem a condicionalidade de educação, isso permitiria a formulação de políticas públicas focalizadas nesse grupo. Para ele:

[...] é esperado que os gestores municipais tomem conhecimento das quebras da condicionalidade e seja estabelecida uma rede de intersectorialidade para garantias dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias da transferência de renda, promovendo o alcance aos objetivos básicos do Programa Bolsa Família que é o fim do ciclo da pobreza. (SANTOS JUNIOR, 2012, p. 166)

Santos Junior observou que, de modo geral, o Sistema Presença estimula o acompanhamento individual da frequência dos alunos beneficiários, inclusive

dos motivos de suas ausências, pois é preciso colocar as causas da quebra da condicionalidade. A partir desse controle, é feito um encaminhamento da situação a outras instituições, como a escola, a rede de assistência social e as secretarias de saúde e de esporte. Portanto a responsabilidade de intervenções no caso de quebra de condicionalidades não é assumida pelas secretarias de educação, que só fazem o encaminhamento.

Um efeito sobre a escola, observado no município de Cariacica, é que, ao procurar o motivo da baixa frequência do aluno beneficiário, ela passa a ter maior contato com a família. Além disso, também aumenta o contato entre secretaria de educação e as escolas, pois quando há a quebra da condicionalidade o operador da secretaria entra em contato com a escola para solicitar providências da parte pedagógica. Segundo os operadores, é incentivado que as escolas tenham projetos que visem à redução da baixa frequência e da evasão escolar, porém a secretaria não tem programas ou ações institucionais específicos para esses casos, transferindo a responsabilidade para a escola. Em parceria com o Ministério da Educação (MEC), a secretaria de Cariacica participa de alguns programas priorizando os beneficiários do PBF, como o Mais Educação, o Escola Aberta, o Mobilização, o ProJovem e o Prometec.

A parceria com a União, principalmente por meio de programas federais, é recorrente, sendo também adotada em Vila Velha e Vitória. A atividade intersetorial também pode ganhar importância, como é o caso de Vitória, onde é feito um trabalho em rede entre as equipes de educação, saúde, assistência social, etc. Para a operadora master do PBF no município, o trabalho com os estudantes beneficiários deve ir além da verificação da frequência escolar, incidindo em um trabalho pedagógico, com interferência no sentido escolar. Com esse objetivo a secretaria de educação faz parcerias com outras, como de cultura e esporte, ou ainda focaliza os beneficiários do PBF para programas como o Mais Educação.

De modo geral, a pesquisa de Santos Junior aponta que ainda não há um trabalho sistêmico após a identificação dos beneficiários que quebram a condicionalidade de educação. A responsabilização da escola ou de outras secretarias (principalmente a de assistência social) pelo encaminhamento de ações no caso de quebra de condicionalidades é comum nos municípios; o trabalho intersetorial de cooperação ainda é incipiente na maioria, mas apresenta-se como possibilidade. Já programas das próprias secretarias de educação para evitar a quebra de condicionalidade são praticamente inexistentes, apesar de a maioria reconhecer que o trabalho não deveria parar na verificação da

frequência do aluno. Gislaine Silva (2012) pesquisou a importância da interseccionalidade para a gestão do PBF, e analisou como ela é executada na prática no município de Umarama (PR), constatando que também nesse município a interseccionalidade é incipiente.

Thalita Motta (2011) investigou a repercussão do PBF no meio escolar a partir da percepção de gestores, professores, alunos e pais beneficiários do programa em Caicó (RN) e São João do Sabugi. As principais modificações percebidas foram melhora no controle da frequência dos estudantes (incluindo dos não beneficiários) e maior integração das escolas com as secretarias municipais.

A partir das produções analisadas, é possível dizer que o PBF gerou algumas alterações no quadro educacional brasileiro. A seguir, foram sintetizados os efeitos analisados pela literatura revisada:

- maior interseccionalidade entre algumas secretarias, mas ainda incipiente – Santos Junior (2012) e Silva (2012);
- melhora no controle da frequência de todos os alunos – Motta (2011);
- maior integração das secretarias com as escolas – Motta (2011);
- políticas, programas e ações municipais com foco nos beneficiários que quebraram as condicionalidades são poucos – Santos Junior (2012).

Esses efeitos são ainda pequenos e incipientes. Apesar de não serem o objetivo direto do programa, eles podem ser considerados efeitos positivos de externalidade. Esses autores buscaram entender como o PBF mudou alguns aspectos da gestão educacional em diversos âmbitos – desde as escolas ao governo federal – observando que as mudanças ocorrem mais fortemente naquilo que é requerido formalmente, como no controle da frequência dos alunos. Poucas ações e mudanças na gestão foram feitas com foco nos beneficiários do PBF, visando à redução da quebra das condicionalidades ou então ao aumento do desempenho dos alunos. Dada a escassa literatura sobre a integração do PBF com políticas educacionais, é de se suspeitar que são poucas as ações e mudanças na gestão educacional feitas com foco nos beneficiários do PBF.

Captar diferenças de tratamento na questão dos recursos, como infraestrutura ou formação do professor, é mais simples por conta da existência de base de dados que permitem esse diagnóstico. Mas há diferenças de tratamento aos alunos que não passam pela questão dos recursos. As pesquisas analisadas aqui são quase todas feitas a partir de estudos de

campo em determinadas localidades, portanto tratam dos efeitos do PBF específicos àquele contexto. Seriam interessantes pesquisas mais abrangentes, que contassem com um número maior de municípios, porém o pesquisador enfrentaria diversas dificuldades por esse ser um eixo que necessita de pesquisas qualitativas.

É importante buscar captar como os municípios lidam com a desigualdade entre suas escolas, principalmente com as dificuldades enfrentadas pelas mais vulneráveis, que são também as que possuem maior número de beneficiários do PBF. Como discutido neste artigo, quando não há essa preocupação, a desigualdade educacional pode ser alargada. De outro lado, há mecanismos que podem reduzir as desigualdades enfrentadas por essas escolas, o que passa pela integração dos setores públicos e por ações que levem em conta as especificidades das escolas mais vulneráveis. Esses mecanismos podem ser instituídos nas gestões municipais como efeito institucional indireto do PBF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o entendimento de que a desigualdade educacional é multidimensional e, portanto, apenas o acesso à educação não basta, foi analisada a integração do PBF com a área educacional. Esse programa de transferência condicionada de renda busca agir sobre a pobreza no Brasil a partir de uma visão de que ela é multifacetada, e apenas a transferência monetária não é suficiente para resolvê-la. Nesse sentido, o programa se propõe a agir intersetorialmente, integrando-se com a área educacional, além de outros setores da gestão pública.

A ação do PBF é mais direta sobre a questão do acesso ao sistema de ensino, pois a condicionalidade de educação estabelece que todas as crianças e os adolescentes que recebem a transferência devem estar matriculados e ter uma frequência mínima em sala de aula. De fato, como apontado neste artigo, diversos estudos indicam que o PBF tem efeito positivo sobre taxas de acesso e de aprovação escolar. Porém, dentro da literatura educacional é consenso que apenas o acesso à escola não é o suficiente para resolver a questão da desigualdade educacional. Bourdieu apontou a força reprodutora do sistema educacional já na década de 1960. A questão é que a desigualdade educacional se desloca pelos níveis de ensino e por mecanismos de diferenciação da qualidade da oferta escolar dentro de um mesmo nível.

Diante desse quadro, Crahay (2002) aponta que é necessário olhar também para as dimensões do tratamento e do aprendizado. O problema é que, em geral, o tratamento educacional dado é desigual, ampliando as desigualdades. Ou seja,

os alunos que já têm melhor desempenho têm acesso a mais recursos escolares e a uma maior ação do professor. Porém, para esse autor, o tratamento deveria ser diferenciado de modo a buscar-se uma igualdade de conhecimentos adquiridos pelos estudantes. A ação da escola e da política educacional deveria ser guiada por uma perspectiva redutora das desigualdades educacionais.

A literatura que discute os efeitos sobre o desempenho educacional dos estudantes beneficiários não apresenta resultados conclusivos. De maneira geral, os efeitos são estatisticamente insignificantes ou muito pequenos. Porém, há dificuldades metodológicas na aferição do impacto do desempenho que dificultam sua medição. Os exames em larga escala em geral não identificam se o estudante é ou não beneficiário do PBF, dificultando o cálculo do impacto no nível do aluno. Para esse cálculo, faz-se necessário cruzar os microdados dos exames de larga-escala com bases de dados que possibilitem a identificação dos estudantes beneficiários, as quais não estão disponibilizadas pelo MEC ou MDS em seus *sites*.

Alguns pesquisadores apontam justamente que a quebra do ciclo intergeracional de pobreza a que está submetida a população beneficiária do PBF deve passar pela questão da qualidade das escolas a que ela tem acesso. Enquanto a qualidade das escolas e os resultados educacionais obtidos por esses alunos estiverem abaixo da média nacional, a desigualdade educacional será mantida.

O PBF estabelece como uma de suas finalidades a integração dos diferentes setores de gestão pública. Essa integração, particularmente dos órgãos a quem compete a gestão do PBF com os órgãos educacionais, pode possibilitar políticas que ajam sobre a dimensão educacional da pobreza. Propostas como a de Kerstenetzky, que sugere que a política educacional priorize escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa, podem promover uma redução da desigualdade educacional.

Como discutido por Bichir, não é possível responsabilizar o PBF pela resolução de outras dimensões da pobreza, além da monetária, pois apenas um programa não resolverá a questão da pobreza no Brasil, principalmente porque ela é estrutural. A melhor opção é a articulação do programa com outros setores da gestão pública que ajam sobre as outras dimensões da pobreza.

A integração do PBF com setores da área educacional surge como possibilidade de promoção de políticas de discriminação positiva que elevem a qualidade das escolas onde estudam os beneficiários do programa. O Mais Educação já é feito nesse sentido, na medida em que prioriza as escolas maioria Bolsa Família no seu atendimento. Essa integração pode ter efeitos positivos sobre a desigualdade de tratamento e de aprendizados dos estudantes beneficiários.

Apesar de esses não serem objetivos diretos do programa, eles podem ser efeitos indiretos. É nessa perspectiva que foi realizada uma revisão da literatura que discute os efeitos do PBF.

A revisão de literatura sugere que os efeitos institucionais do programa sobre a ação das secretarias de educação ainda são incipientes. O PBF foi capaz de gerar uma maior integração da área educacional com as outras, mas as ações são realizadas principalmente no sentido de solucionar os problemas apresentados por alguns alunos no cumprimento das condicionalidades. Poucas ações preventivas com objetivo de reduzir as desigualdades enfrentadas por esses alunos são feitas. Poucas vezes é usado o mapeamento gerado pelo acompanhamento dos motivos de descumprimento das condicionalidades para planejar ações estratégicas que reduzam a taxa de descumprimento. O município de Curitiba é um exemplo positivo nesse sentido, pois para definir as escolas participantes do projeto Equidade usou a porcentagem de beneficiários no corpo discente, além de outros indicadores de resultados escolares e de vulnerabilidade.

O PBF atua principalmente na questão do acesso aos serviços educacionais. Porém, como a desigualdade educacional é multidimensional, as políticas públicas devem estar atentas também às outras dimensões: de tratamento e de aprendizado. Os beneficiários enfrentam desigualdades nessas duas dimensões, pois têm acesso a escolas com recursos mais precários e com desempenhos piores. O direito à educação de qualidade deve ser assegurado nas múltiplas dimensões da qualidade educacional.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BOURDIEU, P. Reprodução cultural e reprodução social. In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. Tradução e organização: Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 295-336.

CAMARGO, P. C. *Uma análise do efeito do Programa Bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras*. 2011. 58f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. A. The impact of the expansion of the Bolsa Família Program on the time allocation of youths and their parents. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 2, p. 183-202, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/48288>. Acesso em: 3 fev. 2017.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 297-304.

COSTANZI, R. N.; SOUZA, F. L.; RIBEIRO, H. V. M. Efeitos do Programa Bolsa Família no acesso à educação entre os mais pobres. *Informações FIEPE: temas de economia aplicada*, São Paulo, set. 2010.

CRAHAY, M. *Poderá a escola ser justa e eficaz?* Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

CURRALERO, C. R. B. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*. 2012. 257f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

DUARTE, G. B.; NETO, R. M. S. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 48, n. 3, jul./set. 2010.

FAHEL, M.; CANAAN, M.; CABRAL, B.; BAHIA, M. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais. *Ser Social*, Brasília, v. 14, n. 30, p. 98-126, jan./jun. 2012.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; BANCO MUNDIAL. *Relatório de avaliação econômica e estudos qualitativos – O Programa Mais Educação*. 2015. Disponível em: https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wpcontent/uploads/2015/11/relat_Mais_Educa%C3%A7%C3%A3o_COMPLETO_20151118.pdf. Acesso em: 7 dez. 2016.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SEMINÁRIO ITAÚ INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, São Paulo, 2010. *Palestra [...]*. São Paulo, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

MOTTA, T. C. *Política de transferência de renda e educação: um estudo sobre o Programa Bolsa Família a partir da percepção de mães e estudantes beneficiários e suas repercussões no meio escolar*. 2011. 180f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

OLIVEIRA, L. F. B. *O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais*. 2017. 201f., il. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31385>. Acesso em: 7 mar. 2019.

PELLEGRINA, H. S. *Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista*. 2011. 101f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIRES, F. F.; JARDIM, G. A. S. Geração Bolsa Família: escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 99-112, jun. 2014.

RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. *Economia*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 415-446, maio/ago. 2012.

SANTOS JUNIOR, W. C. *Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola*. 2012. 269f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

SILVA, G. A. *O Programa Bolsa Família e a intersectorialidade: a experiência de Umuarama*. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, nov./dez. 2007.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R. V. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-177.

THOMAZINHO, G. *Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família*. 2017. 199f. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

THOMAZINHO, G.; OLIVEIRA, R. P. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 511-530, set./dez. 2015.

VASCONCELOS, A. M.; RIBEIRO, F. G.; GRIEBELER, M. C.; CARRARO, A. Programa Bolsa Família e Geração “Nem-Nem”: Evidências para o Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 71, n. 2, p. 233-257, abr./jun. 2017.

XIMENES, D. A.; MOLL, J.; MACEDO, J. M. Políticas para a inclusão na educação básica em contextos de desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre Programa Bolsa Família e programa mais educação. In: XIMENES, D. (org.). *Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 18).

Recebido em: 14 MAIO 2018

Aprovado para publicação em: 21 DEZEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5852>

CONTRIBUIÇÕES DA THEORY-DRIVEN EVALUATION PARA AVALIAÇÃO DO PIBID¹

FERNANDA LITVIN VILLAS BÔAS^I

LEILA CHALUB MARTINS^{II}

JOAQUIM JOSÉ SOARES NETO^{III}

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir o processo de formulação e implementação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), a partir do arcabouço teórico-metodológico da Theory-Driven Evaluation (TDE). O Pibid tem como propósito qualificar a formação inicial de professores a partir da inserção do licenciando no cotidiano das escolas da rede pública. Para a construção do modelo de ação e de mudança sugeridos por essa abordagem, foi utilizada metodologia qualitativa e os dados foram discutidos com base na análise de conteúdo. O seu modelo de ação evidencia a articulação entre as instituições parceiras e os atores, mobilizados por instrumentos de incentivo e valorização, que resulta em um modelo de mudança eficaz. Verificou-se que o Pibid atua sobre os determinantes corretos, resultando em mudanças significativas no processo de formação inicial de professores. A análise do modelo mostra que o Pibid interfere positivamente no processo de formação inicial docente.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES • THEORY-DRIVEN EVALUATION • PIBID.

¹ Este artigo é resultado da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, em março de 2018.

^I Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-7752-5492>; fernanda.litvin@gmail.com

^{II} Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-7429-2614>; chalub@unb.br

^{III} Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-6319-1041>; jjssoaresneto@gmail.com

CONTRIBUCIONES DE LA THEORY-DRIVEN EVALUATION PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PIBID

RESUMEN

El presente artículo tiene el objetivo de discutir el proceso de formulación e implementación del Programa Institucional de Becas de Iniciación a la Docencia (Pibid), a partir del marco teórico-metodológico de la Theory-Driven Evaluation (TDE). El Pibid tiene el propósito de calificar la formación inicial de profesores desde su inserción en el cotidiano de las escuelas de la red pública. Para construir el modelo de acción y de cambio sugerido por este enfoque se utilizó metodología cualitativa y los datos se discutieron en base al análisis de contenido. Este modelo de acción evidencia la articulación entre las instituciones asociadas y los actores, movilizados por instrumentos de incentivo y valorización, que resulta en un modelo eficaz de cambio. Se verificó que el Pibid actúa sobre los determinantes correctos, resultando en cambios significativos en el proceso de formación inicial de profesores. El análisis del modelo muestra que el Pibid interfiere positivamente en el proceso de formación inicial docente.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • FORMACIÓN INICIAL DE PROFESORES • THEORY-DRIVEN EVALUATION • PIBID.

CONTRIBUTIONS FROM THEORY-DRIVEN EVALUATION TO THE EVALUATION OF PIBID

ABSTRACT

The present article aims to discuss the process of formulation and implementation of the Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência [Institutional Teacher Initiation Scholarship Program] (Pibid) using the theoretical-methodological framework of Theory-Driven Evaluation (TDE), which proposes to evaluate a program based on its defining theory. The PIBID is a Federal Government program that aims to improve initial teacher education by introducing teacher licensure students into public schools' daily activities since their early stages in college. In order to outline the program's action and change models as suggested by TDE, we used qualitative methodology and conducted a discussion of data based on content analysis. The action model demonstrates the articulation between partner institutions and the program's actors, who are mobilized by incentive instruments, which resulted in an effective change model. We found that PIBID acts on the right determinants, thus causing significant change in the initial teacher education process. Our analysis of the program's model shows that PIBID affects positively the initial teacher education process.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • INITIAL TEACHER EDUCATION • THEORY-DRIVEN EVALUATION • PIBID.

INTRODUÇÃO

Melhorar a qualidade da educação básica no Brasil é um problema que envolve várias dimensões e não se reduz ao desempenho do professor em sala de aula. Baixos salários, precárias condições de trabalho nas escolas públicas, ausência de planos de carreira (ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – ANFOPE, 2006) estão entre alguns dos aspectos que devem ser considerados e que ajudam a explicar a baixa atratividade da carreira docente e o pouco prestígio social da profissão.

Sobre o mesmo tema, Gatti e Barreto (2009) destacam a necessidade de maiores investimentos em educação e a importância do resgate da cultura do valor da profissão. Além disso, as autoras apontam a qualidade da formação inicial e continuada como um dos eixos de maior relevância para a valorização da docência.

No Brasil, atualmente, a formação inicial para profissionais do magistério para a educação básica é realizada no âmbito dos cursos de graduação em licenciatura; cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados; e cursos de segunda licenciatura, no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES) (BRASIL, 2015). Por isso a importância da discussão sobre o papel das instituições de ensino superior nos processos de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

Considerando que a melhoria da qualidade da educação básica no país representa uma questão relevante, de interesse coletivo e que envolve vários fatores – entre os quais, a qualidade da formação inicial e continuada (GATTI; BARRETO, 2009) –, o enfrentamento do problema demanda do poder público a formulação e implementação de políticas articuladas, que sejam capazes de interferir positivamente nesse cenário.

A discussão sobre formulação e implementação de políticas públicas implica outro aprofundamento teórico relevante, que diz respeito ao campo do conhecimento sobre a avaliação de programas.

Percebe-se que há uma demanda crescente, por parte da sociedade contemporânea, de cobrança do Estado por políticas públicas para o enfrentamento dos problemas sociais. Espera-se do poder público implementação de políticas que sejam eficazes no que diz respeito ao alcance dos seus objetivos, eficientes em relação ao uso dos recursos econômicos e administrativos, e efetivas socialmente (SECCHI, 2014; JANNUZZI, 2016).

Outro aspecto interessante diz respeito ao aumento da preocupação com a transparência e prestação de contas (*accountability*), principalmente no âmbito da gestão pública. O amadurecimento da sociedade exige cada vez mais das esferas públicas compromisso ético e responsabilização pelas escolhas que são feitas, em detrimento de outras, bem como pelo uso dos recursos públicos. Arretche (2009, p. 37) enfatiza que avaliações rigorosas e tecnicamente bem elaboradas permitem o “exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações do governo”.

Com a expectativa de conseguir articular a discussão acerca das políticas públicas para formação inicial de professores com o tema da avaliação de programas, o presente estudo escolhe como objeto de reflexão o Pibid, implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O Pibid é um programa de incentivo à formação de professores e valorização do magistério criado em 2007 e implementado pela Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), da Capes, desde 2008. O programa concede bolsas aos estudantes das licenciaturas para viabilizar sua inserção nas escolas públicas de educação básica, oportunizando uma formação que articule teoria e prática e a aproximação com o ambiente escolar. As atividades pedagógicas desenvolvidas pelos licenciandos são orientadas pelo supervisor (docente da escola), juntamente com o coordenador de área (docente da licenciatura), que também recebem uma bolsa para o desenvolvimento dessas atividades.

As IES aderiram rapidamente ao programa, em resposta aos editais de seleção da Capes e de renovação de projetos. De 3.088 bolsistas, em 2007, o Pibid ampliou sua concessão para 90.254 bolsas em 2014. Naquele ano, 284 instituições de ensino superior coordenavam projetos Pibid, das redes públicas municipais ou estaduais, envolvendo aproximadamente 6.000 escolas parceiras. O número de licenciandos e de instituições de ensino envolvidas é representativo no cenário atual das políticas docentes no Brasil, o que, segundo Gatti, Barreto e André (2011), sugere a necessidade de pesquisas avaliativas sobre seus resultados.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A escolha do Pibid como foco desta investigação justifica-se: pela dimensão e abrangência do programa, presente em todas as unidades da federação; pelo aumento do número de bolsas, em um curto período de tempo; e pelo orçamento anual expressivo destinado à sua manutenção.

Outro aspecto que ajuda a explicar o interesse pelo Pibid diz respeito às diferentes e expressivas formas de manifestações em sua defesa que surgiram em 2015, com o início da crise política e econômica no Brasil, que apontava para possibilidades reais de enxugamento e reestruturação do Pibid. Foram manifestações nos mais diferentes formatos: via redes sociais; ofícios encaminhados ao Ministério da Educação (MEC) e ao gabinete da presidência da Capes; centenas de cartas assinadas em nome das instituições parceiras encaminhadas à equipe gestora do programa; manifestações individuais; fortalecimento das ações do Fórum dos Coordenadores Institucionais do Pibid (Forpibid); realização de audiências públicas sobre o tema, na Câmara dos Deputados e no Senado. De maneira geral, as manifestações enfatizavam as contribuições do Pibid para a formação inicial de professores e a importância de sua continuidade, como demonstram os trechos dos documentos a seguir:

Pela maneira como foi idealizado, estruturado e posto em funcionamento, e, principalmente, pelo ambiente profícuo que introduziu em nosso sistema de ensino, o Pibid representa uma daquelas medidas indispensáveis para que ocorram melhorias estruturais na educação brasileira. Sabemos todos: bons alunos advêm de bons professores e educação de qualidade exige educadores qualificados. É nessa direção que o Pibid

caminha. Não se pode paralisá-lo, não se pode impedi-lo de atingir seus objetivos (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS - ABC; SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIAS - SBPC, 2015).

Com a decisão de estudar o Pibid, optou-se pela escolha do referencial teórico da avaliação de programas, que permitiu compreender elementos do processo de formulação e implementação do Pibid.

Desse modo, esta pesquisa assumiu como objetivo geral avaliar qualitativamente o processo de formulação e implementação do Pibid a partir do referencial teórico-metodológico da Theory-Driven Evaluation (TDE). A investigação foi orientada pelas seguintes questões norteadoras da pesquisa:

- Como ocorreu o processo de formulação do Pibid?
- Como se deu o processo de implementação do Pibid?
- Os princípios da teoria do programa estão presentes nas experiências formativas do Pibid?
- Nos últimos dez anos, de que maneira o Pibid interferiu na qualificação do processo de formação inicial de professores?

Para responder a essas perguntas, foram definidos diferentes métodos de coleta de dados a partir de uma abordagem qualitativa a ser detalhada na seção sobre os procedimentos metodológicos.

CONTRIBUIÇÕES DA THEORY-DRIVEN EVALUATION PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS

O nascimento da moderna avaliação de programas se dá, segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 69), com a aprovação da Lei do Ensino Fundamental e Médio, publicada em 1965, nos Estados Unidos:

[...] pois designava um aumento expressivo do financiamento federal em educação e não havia, para os senadores, evidência convincente de que qualquer financiamento federal no ensino tivesse algum dia resultado em melhorias educacionais genuínas.

Com o tempo, o campo da avaliação vai se tornando complexo com o surgimento de novos posicionamentos teóricos e novas abordagens metodológicas.² Como esta investigação se respaldou em princípios da Theory-Driven Evaluation para o estudo avaliativo do Pibid, buscou-se identificar os pesquisadores que contribuíram para sua proposição.

Lipsey (1993³ apud CORYN *et al.*, 2011) reconhece que o trabalho conjunto de Rossi e Chen na década de 1980 deu grande contribuição ao debate sobre o papel da teoria na avaliação. Os estudos publicados na época propunham que cada programa social incorpora uma teoria da ação, que reflete, por sua vez, os pressupostos inerentes ao programa e a forma como ele espera provocar mudanças no problema social sobre o qual atua. Rossi e Chen (1987) defendem que é papel dos avaliadores explicitar essa teoria.

Com o desenvolvimento da moderna avaliação de programas, Rossi e Chen (1987), reconhecidos como autores que discutem questões relativas ao método de avaliação, propuseram uma nova vertente, com a expectativa de superar limites da fase anterior. Os autores escrevem sobre as avaliações orientadas pela teoria como parte de um movimento de superação das avaliações conhecidas como “caixa-preta”, que permitem avaliar apenas o produto final, informando tão somente sobre o sucesso ou fracasso daquela intervenção. A avaliação orientada pela teoria, por sua vez, busca relações de causalidade entre os componentes do programa, permitindo compreender os acertos, os erros e identificar os pontos fracos da intervenção (CHEN, 1989).

Davidson (2005⁴ apud CORYN *et al.*, 2011) enfatiza que uma das vantagens dessa abordagem se refere ao fato de a teoria do programa explicitar a relação estabelecida entre os vários componentes e destaca o potencial da Theory-Driven Evaluation para gerar informações que contribuam para o aperfeiçoamento e melhoria do próprio programa.

Coryn menciona Scriven e Stufflebeam como os maiores críticos a essa abordagem. Scriven (1998⁵ apud CORYN *et al.*, 2011) entende que o papel do avaliador é determinar se os programas são eficazes e não explicar como

2 Os leitores interessados em uma perspectiva histórica da avaliação educacional podem consultar Vianna (1995); e sobre o histórico da moderna avaliação de programas, recomendamos a leitura de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Bauer (2010, 2011).

3 LIPSEY, Mark W. Theory as method: small theories of treatments. In: SECHREST, L. B.; SCOTT, A. G. (ed.). *Understanding causes and generalizing about them*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. p. 5-38. (New Directions for Program Evaluation, n. 57).

4 DAVIDSON, Jane. *Evaluation methodology basics: the nuts and bolts of sound evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

5 SCRIVEN, Michael. Minimalist theory: the least theory that practice requires. *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 57-70, 1998.

funcionam. Stufflebeam (2001⁶ apud CORYN *et al.*, 2011), por sua vez, pondera que não é simples aplicar a teoria do programa, que muitas vezes é mal interpretada. Além disso, considera que é um tipo de avaliação dispendiosa e entende que pode haver um conflito de interesses ao considerar as partes interessadas no processo avaliativo.

Em contrapartida, o mesmo artigo enumera vários pesquisadores que apoiam a abordagem:

Contrariamente às afirmações dos críticos, no entanto, o valor da avaliação orientada pela teoria, para alguns, permanece não só para determinar se os programas funcionam, mas, mais especificamente, como eles funcionam⁷ (CHEN, 1990, 2005a, 2005b; DONALDSON, 2007; MARK; HOFFMAN; REICHARDT, 1992; PAWSON; TILLEY, 1997; ROGERS, 2000, 2007⁸). (CORYN *et al.*, 2011, p. 2007, tradução nossa)

No trabalho publicado em 1994, Chen responde às críticas com dois argumentos: primeiro, se Scriven utiliza como exemplo a avaliação de produtos como carros, televisões e relógios para dizer que o papel do avaliador é apenas julgar a qualidade ou o mérito do produto, Chen considera inapropriado julgar o valor dos programas sociais exclusivamente pela realização de metas ou por méritos externos. O autor enfatiza que é igualmente importante obter

6 STUFFLEBEAM, Daniel L. *Evaluation models*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2001. (New Directions for Evaluation, n. 89).

7 Do original: "Contrary to the critics' assertions, however, the value of theory-driven evaluation, to some, remains not only in ascertaining whether programs work but, more specifically, how they work (CHEN, 1990, 2005a, 2005b; DONALDSON, 2007; MARK; HOFFMAN; REICHARDT, 1992; PAWSON; TILLEY, 1997; ROGERS, 2000, 2007)".

8 CHEN, Huey T. *Theory-driven evaluations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1990.

CHEN, Huey T. *Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005a.

CHEN, Huey T. Theory-driven evaluation. In: MATHISON, S. (ed.). *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005b. p. 415-419.

DONALDSON, Stewart I. *Program Theory-Driven Evaluation science*. New York: Lawrence Erlbaum, 2007.

MARK, M. M.; HOFFMAN, D. A.; REICHARDT, C. S. Testing theories in theory-driven evaluations: (Tests of) moderation of all things. In: CHEN, H. T.; ROSSI, P. H. (ed.). *Using theory to improve program and policy evaluations* (p. 71-84). Santa Barbara, CA: Greenwood Press, 1992.

PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. *Realistic evaluation*. London, UK: Sage, 1997.

ROGERS, Patricia J. Program theory evaluation: not whether programs work but how they work. In: STUFFLEBEAM, D. L.; MADAUS, G. F.; KELLAGHAN, T. (ed.). *Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston, MA: Kluwer, 2000. p. 209-232.

ROGERS, Patricia J. Theory-based evaluation: reflections ten years on. In: MATHISON, S. (ed.). *Enduring issues in evaluation: the 20th anniversary of the collaboration between NDE and AEA*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2007. p. 63-67. (New Directions for Evaluation, n. 114).

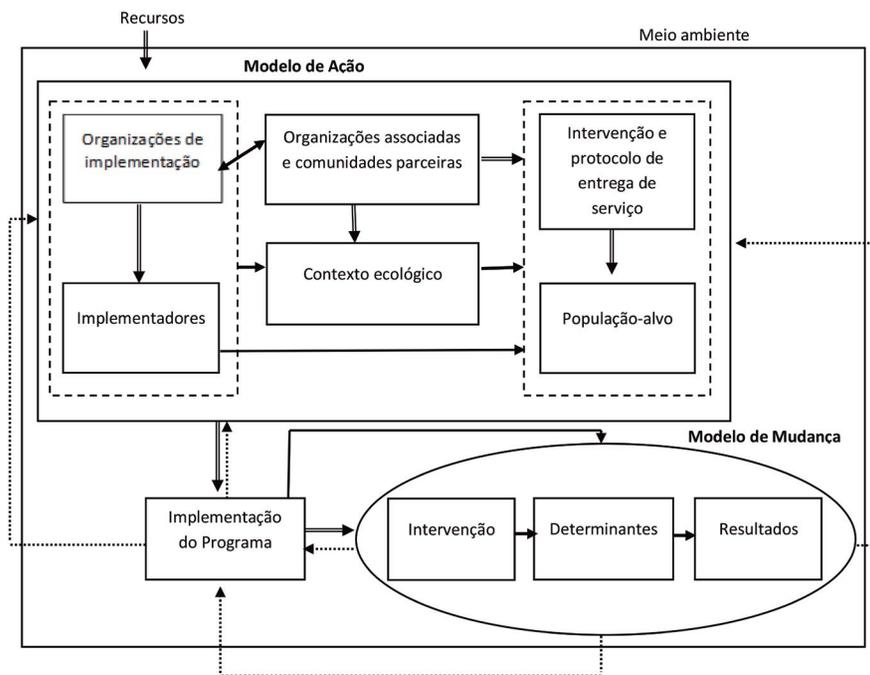
conhecimento de como as metas ou os objetivos do programa foram atingidos; e, segundo, as melhorias do programa são partes essenciais das avaliações, o que justifica a importância de contemplar a visão dos *stakeholders*, das partes interessadas (CORYN *et al.*, 2011).

O livro intitulado *Theory-Driven Evaluation*, publicado em 1990, é reconhecido com um marco importante, que contribuiu para consolidar a abordagem da avaliação orientada pela teoria. Desde então, tem sido adotada frequentemente por teóricos, pesquisadores e profissionais da área (ROSSI, 1990; CORYN, 2011). Por isso, Chen é assumido como a principal referência teórica, no âmbito deste estudo, para orientar a formulação da Teoria do Pibid, a ser discutida mais adiante.

Segundo Chen (2005), a *Theory-Driven Evaluation*, ou “avaliação dirigida pela teoria”, é uma abordagem metodológica orientada pelas partes interessadas, que procura explicar conceitualmente o modelo do programa, esclarecendo como e por que os resultados observados são alcançados. A teoria do programa é formulada a partir da definição de duas estruturas analíticas – o modelo de ação e o modelo de mudança – e geralmente é representada como um diagrama gráfico (CORYN, 2011),⁹ que apresenta as relações entre as ações previstas, os atores envolvidos, os elementos do contexto e os resultados, como pode ser observado na figura a seguir.

⁹ Segundo Coryn *et al.* (2011), há autores que apresentam a teoria do programa em formas tabulares ou como narrativas. Para outra forma de apresentação do modelo lógico, consultar Wholey, Hatry e Newcomer (2010).

FIGURA 1 - Quadro conceitual da Teoria do Programa



Fonte: Chen (2005). Tradução de Cardoso *et al.* (2015).

O quadro conceitual da teoria do programa (Figura 1) mostra que o modelo de ação deve ser implementado apropriadamente para ativar o processo de transformação no modelo de mudança. Para que o programa seja efetivo, Segundo Chen, (2012, p. 18):

[...] o modelo de ação deve ser sólido e seu modelo de mudança plausível. A implementação também deve estar indo bem. As setas ilustram o *feedback* de avaliação, cujas informações podem ser usadas para melhorar o planejamento ou o desenvolvimento do modelo de ação. Do mesmo modo, as informações do modelo de mudança podem ser usadas para melhorar o processo de implementação e o modelo de ação.

A teoria do programa é um modelo conceitual não linear que serve para orientar a avaliação, facilitando a compreensão sobre o funcionamento do programa (CHRISTIE; ALKIN, 2003). O modelo permite revelar as premissas,

explícitas ou implícitas, que estavam postas no momento da formulação do programa e sobre os motivos que levariam o programa a ser adequado à superação do problema público em questão (CHEN, 2005). Além disso, a teoria do programa esclarece fatores e mecanismos do contexto que podem contribuir, ou não, para o sucesso da intervenção.

A análise do modelo de ação permite apreender como os fatores do contexto e as atividades do programa estão organizados, de modo que sua implementação resulte nas mudanças esperadas. O modelo de mudança, por sua vez, permite compreender de que maneira a intervenção afeta os resultados observados, buscando responder à seguinte questão avaliativa: será que o programa atua adequadamente sobre os determinantes corretos para gerar a mudança esperada?

Com base nesse referencial da Theory-Driven Evaluation, buscou-se formular uma Teoria do Pibid plausível para que as questões avaliativas norteadoras desta pesquisa fossem respondidas de maneira satisfatória. Para tanto, são apresentados, na seção seguinte, os procedimentos metodológicos adotados no decorrer do percurso.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com base no modelo proposto pela Theory-Driven Evaluation, a investigação foi estruturada em duas etapas.

Inicialmente, foi feito o esforço de levantar os dados para a formulação da Teoria do Pibid e dos respectivos “modelos de ação e de mudança”, conforme orientado pelas duas primeiras questões de pesquisa. Para compreender o contexto político e institucional durante os processos de formulação e implementação do Pibid, foram utilizadas diferentes estratégias metodológicas, tais como: análise dos documentos formais do Pibid; e realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes gestores que atuaram no âmbito da Capes, do MEC ou do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Em um segundo momento, foi realizada a análise de conteúdo dos resumos dos artigos acadêmicos publicados no grupo de trabalho sobre as experiências formativas do Pibid, do V Encontro Nacional das Licenciaturas (Enalic) e IV Seminário Nacional do Pibid, realizado em 2014, com o propósito de verificar se os princípios postulados na Teoria do Pibid estão, ou não, presentes nas experiências formativas do programa. Essa etapa está relacionada à terceira pergunta da pesquisa.

A quarta questão, por sua vez, é a mais abrangente de todas e pressupõe como resposta uma reflexão articulada sobre as três perguntas anteriores.

A pesquisa baseou-se nesses três diferentes métodos de coleta de dados, que foram escolhidos de maneira coerente com a perspectiva de uma pesquisa de abordagem qualitativa, a qual, segundo Chizzotti (2011), busca interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao fenômeno.

A própria escolha da Theory-Driven Evaluation, como referência em relação a outras abordagens possíveis, baseou-se no fato de esta valorizar e considerar em seu modelo a visão e o entendimento dos atores envolvidos. A estrutura conceitual proposta baseia-se nos pressupostos explícitos e implícitos das partes interessadas (CHEN, 2012), e por isso se fez necessário encontrar estratégias metodológicas que permitissem acessar o ponto de vista dos gestores e beneficiários do programa para ajudar a compor o modelo de ação e o modelo de mudança.

FORMULANDO A TEORIA DO PIBID

O Pibid é um programa de incentivo à formação inicial de professores e à valorização do magistério, que concede bolsas aos estudantes das licenciaturas para viabilizar a sua inserção nas escolas públicas de educação básica.

A dinâmica do programa consiste na concessão de bolsas, como instrumento de incentivo e valorização, a estudantes das licenciaturas, integrantes dos projetos de iniciação à docência desenvolvidos por IES, em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino. Para a operacionalização dos projetos, além da cota de bolsas, era previsto o repasse de recursos anuais de custeio para o desenvolvimento das atividades planejadas.

As IES encaminham um único projeto institucional à Capes, em resposta aos editais públicos, compilando os subprojetos que correspondem a cada uma das licenciaturas interessadas. Os projetos devem atender aos requisitos previstos em cada certame, mas, de maneira geral, devem oportunizar o envolvimento dos estudantes no cotidiano das escolas públicas parceiras, desde o início da sua formação acadêmica. As propostas também devem detalhar os critérios de seleção dos bolsistas e das escolas parceiras e as estratégias para o acompanhamento e a avaliação dos resultados.

A bolsa representa, no desenho do Pibid, um instrumento de atração e valorização de seus participantes. Além do licenciando, os demais atores do

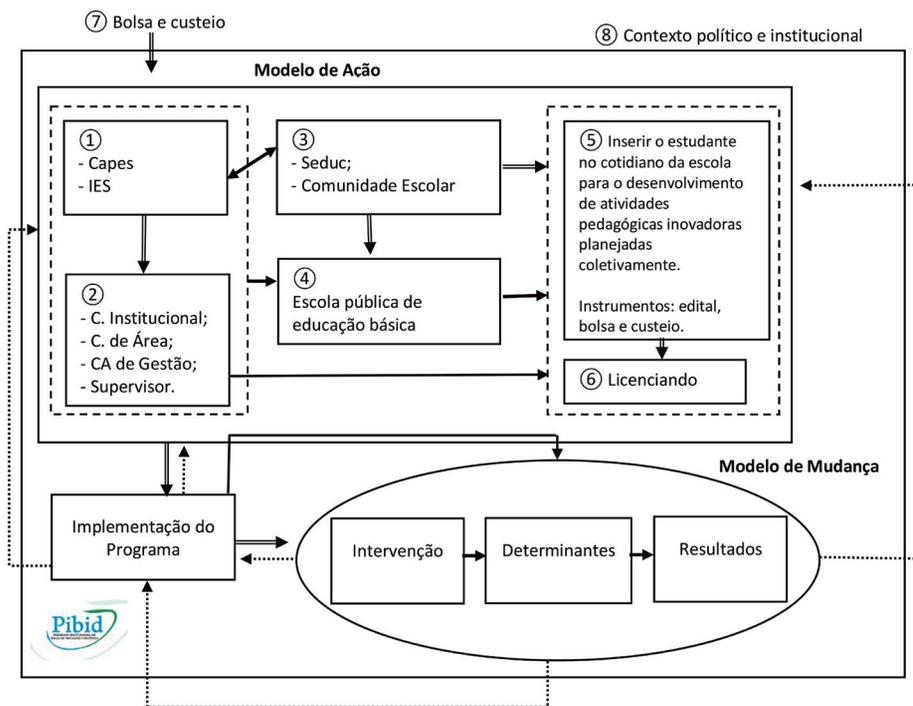
projeto também são beneficiados com uma bolsa mensal,¹⁰ de acordo com as seguintes modalidades: **Iniciação à docência** (estudantes de licenciatura); **Supervisão** (professores de escolas públicas de educação básica que supervisionam, no mínimo, cinco e, no máximo, dez bolsistas da licenciatura); **Coordenação de área** (professor da licenciatura que auxilia na gestão do projeto na IES), **Coordenação de área de gestão** (professor da licenciatura que auxilia na gestão do projeto na IES) e **Coordenação institucional** (professor da licenciatura que coordena o projeto Pibid na IES).

O licenciando é o foco da ação, o principal beneficiário do programa (população-alvo). Ele transita entre os espaços da IES (instituição implementadora) e da escola (contexto ecológico), sob a orientação do coordenador de área e do supervisor, professor da educação básica (implementadores). A Capes (instituição implementadora), por sua vez, tem uma relação direta com o Coordenador Institucional (implementador), que é o responsável pela gestão do projeto e por mediar o diálogo entre todos os envolvidos.

A figura abaixo refere-se ao modelo de ação que representa os atores envolvidos no processo de implementação do Pibid e facilita a compreensão da dinâmica do programa.

¹⁰ Conforme regulamentação da Capes, os valores das bolsas variam de acordo com a modalidade. No caso do Pibid, os valores praticados em 2015 eram: iniciação à docência, R\$ 400,00 (quatrocentos reais); Supervisão, R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais); Coordenação de área, R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais); Coordenação de área de gestão, R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais); Coordenação Institucional, R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais). O valor do salário mínimo em 2015 era R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais).

FIGURA 2 – Quadro conceitual da Teoria do Pibid



Fonte: Elaboração dos autores.

Legenda: 1) Organizações de implementação; 2) Implementadores; 3) Organizações associadas/comunidades parceiras; 4) Contexto ecológico; 5) Intervenção; 6) População-alvo; 7) Recursos; 8) Meio ambiente.

O item 4 refere-se ao contexto ecológico, compreendido aqui como o locus principal da ação do programa, que, no caso do Pibid, são as escolas de educação básica.

Com a compreensão do modelo de ação, é preciso ter claro o entendimento sobre os objetivos do Pibid para avançar na discussão sobre o modelo de mudança.

A partir da análise documental, observou-se variação na redação dos objetivos do programa nas diferentes portarias normativas do Pibid, publicadas entre 2007 e 2013. No entanto, foi possível identificar que o foco do programa é o estudante da licenciatura e a melhoria do seu processo formativo. Para a realização deste estudo, assumiu-se que o objetivo principal do Pibid é: melhorar a qualidade do processo de formação inicial docente.

O modelo de mudança, segundo Chen (2012), descreve o processo causal gerado pelo programa e, para ser definido, três elementos devem ser observados: os objetivos do programa, os determinantes e os resultados.

Para explicar o que vêm a ser os determinantes, o autor esclarece que os programas, para atingirem suas metas, requerem um foco, com clareza das linhas que o projeto deve seguir: “Cada programa deve identificar o mecanismo ou alavanca sobre o qual deve intervir para atender a sua necessidade” (CHEN, 2012, p. 18). Em outras palavras, os determinantes são constructos sobre os quais as intervenções devem atuar, para que sejam provocadas as mudanças esperadas. O modelo de mudança propõe a seguinte questão: será que o programa atua da maneira adequada sobre os determinantes para gerar a mudança esperada? A visualização do modelo facilita a sua compreensão.

FIGURA 3 - Representação do modelo de mudança



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Chen (2012).

Por isso é importante compreender se o Pibid atua sobre os determinantes corretos para resultar em processos de formação inicial de professores de melhor qualidade.

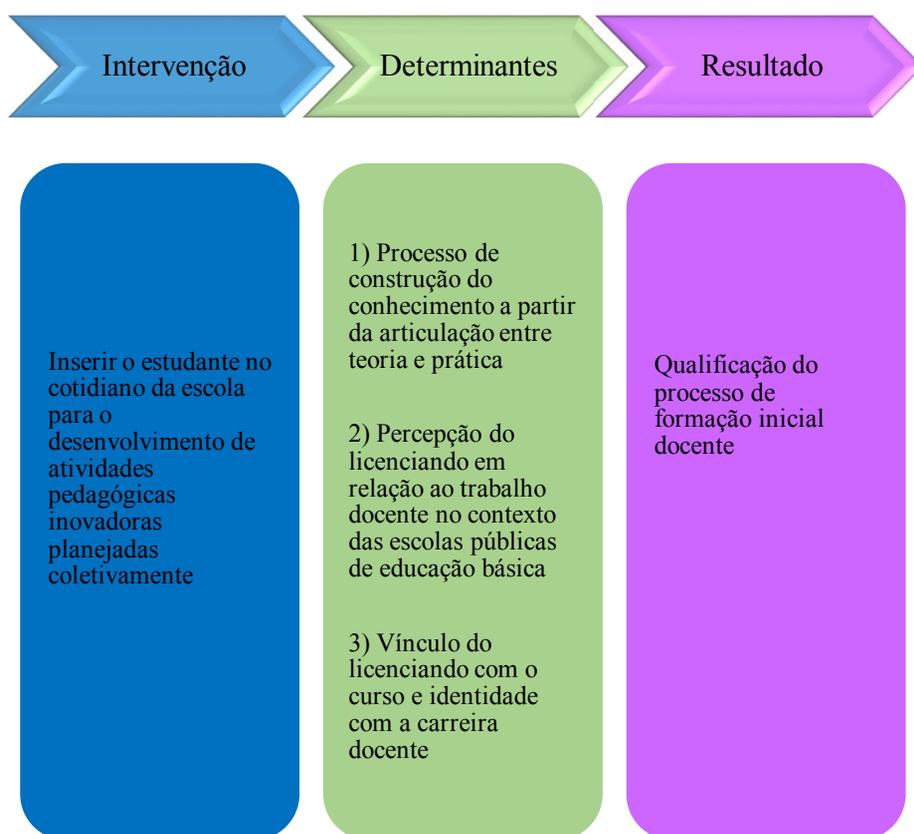
O modelo de mudança foi construído com base na análise documental e nas entrevistas, que ajudaram a construir a teoria do programa, revelando as premissas explícitas e implícitas sobre como a ação proposta pretende interferir nos resultados. O modelo de ação esclarece como ocorre a intervenção do Pibid. As reflexões sobre objetivos do programa explicitados nas portarias que regulam o programa ensejaram a compreensão dos resultados que o Pibid pretende alcançar e os determinantes, por sua vez, foram definidos com base na convergência entre o que dizem os teóricos da área sobre os problemas e lacunas da formação docente e o que está definido nos incisos sobre as dimensões da docência, presentes no Regulamento do Pibid, Portaria n. 96, de 2013 (BRASIL, 2013), e na Resolução n. 2, de 2015 (BRASIL, 2015a), do CNE sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior e para a Formação Continuada, considerando que ambos os documentos foram publicados após ampla discussão envolvendo os gestores e coordenadores do Pibid, entidades ligadas ao movimento de educadores, e pesquisadores interessados na área de formação de professores.

A partir da análise dos documentos referenciados acima, foi possível definir três determinantes sobre os quais o Pibid atua, com a expectativa

de qualificar o processo de formação inicial docente. Para que o programa alcance o resultado esperado, ele deve conseguir interferir: 1) no processo de construção do conhecimento, garantindo a articulação entre teoria e prática; 2) na percepção que o licenciando tem sobre o trabalho docente no contexto das escolas públicas de educação básica; e 3) no vínculo que o estudante estabelece com o curso e com a carreira docente.

A figura apresentada abaixo sintetiza o modelo de mudança, facilitando a sua compreensão:

FIGURA 4 - Modelo de mudança do Pibid



Fonte: Elaboração dos autores.

Uma vez definidos os modelos de ação e de mudança, resta saber se os princípios postulados por essa teoria do programa estão presentes nas experiências formativas cotidianas do Pibid.

ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS FORMATIVAS DO PIBID, À LUZ DA TEORIA DO PROGRAMA

Nesse momento da pesquisa, o dilema posto era encontrar uma estratégia que permitisse compreender como o Pibid se materializa em seu cotidiano. A intenção era conhecer um repertório vasto de experiências que valorizassem o ponto de vista dos atores, minimizando a interferência do pesquisador. Optou-se, então, pela análise dos 507 resumos dos artigos publicados nos Anais do V Enalic e IV Encontro Nacional do Pibid (2014). Após a verificação dos arquivos, excluíram-se aqueles que não apresentavam resumos, bem como dois casos de textos duplicados, permanecendo o universo de 493 resumos para análise.

Para acessar os relatos de experiências constantes nos resumos dos artigos acadêmicos escolhidos como *corpus* desta pesquisa, optou-se pelo método da análise de conteúdo, que tem por finalidade a interpretação da comunicação (BARDIN, 1977). A análise de conteúdo procura extrair sentidos do texto (ORLANDI, 2015), e a técnica mais comum é a análise categorial, que consiste em desmembrar o texto em unidades temáticas que se agrupam em categorias.

Após a definição das categorias, procedeu-se à codificação do material, processo pelo qual os trechos dos textos foram classificados e agregados, com a ajuda do *software* MAXQDA, que ajudou no tratamento e na organização da informação.

A análise qualitativa dessa natureza pressupõe que o processo de inferência esteja fundamentado na presença do tema ou da categoria, e não exatamente sobre a frequência de sua aparição em cada comunicação individual (BARDIN, 1977). Considerando que um limite dos dados escolhidos se refere ao texto reduzido e objetivo imposto pelo formato de um resumo de artigo acadêmico, entende-se que o material apresenta o que os informantes decidiram revelar e priorizar naquele curto espaço sobre a sua experiência vivenciada no programa.

O maior esforço de investigação foi dado à análise de conteúdo dos resumos dos artigos porque ali estão presentes as narrativas dos sujeitos beneficiários sobre o programa, que poderão colaborar para validar a Teoria do Pibid. Portanto, essa etapa da pesquisa teve como objetivo verificar se há correspondência entre os princípios postulados na teoria do programa e o relato dos beneficiários sobre as experiências vivenciadas no âmbito do Pibid.

Durante a realização da leitura flutuante dos textos, com o propósito de conhecer o conteúdo do material para facilitar a etapa seguinte da construção dos temas e categorias, já foi realizada uma primeira análise com o propósito de verificar a qualidade do *corpus* escolhido para a análise e o que os artigos representavam em relação ao Pibid.

Quanto à autoria, verificou-se a presença de todos os perfis de bolsistas participantes do Pibid, coordenadores (professores universitários), supervisores (professores da educação básica) e estudantes (licenciandos). Estes respondem pelo maior grupo, assinando como primeiro autor 300 artigos, do total de 493.

A distribuição dos artigos, segundo região geográfica, correspondeu à expectativa de que o evento de abrangência nacional seria capaz de reunir experiências oriundas de todas as regiões. O fato de o evento ter ocorrido em Natal ajuda a explicar a expressiva participação de bolsistas da Região Nordeste, com 44,8% dos artigos. No entanto, mesmo as regiões com menor representação, Norte e Centro-Oeste, com 11,2% do total, ainda assim participam da seleção, com 55 artigos cada.

Em relação às unidades da federação, foi surpreendente que o Grupo de Trabalho (GT) em questão conseguiu reunir 24 unidades da federação, não sendo contempladas apenas Amapá, Rondônia e Roraima. Em relação à categoria administrativa da IES à qual os autores dos artigos estão vinculados, há a presença de todos os perfis, sendo a maior parte das experiências oriundas de IES públicas. Apesar de parecer pouco o percentual de 8,1% de experiências relacionadas às instituições privadas, ainda assim, considerando o total de 493 artigos, representa a oportunidade de acessar 40 relatos de experiências dessas instituições.

Com relação às áreas do conhecimento, das 28 licenciaturas contempladas no Edital 2013 do Pibid, foi possível identificar relatos de experiências referentes a 23 áreas, não sendo contemplados apenas artigos das áreas de Ciências Agrárias, Enfermagem, Ensino Religioso, Letras Italiano e Teatro.

Com a realização da análise de conteúdo nos resumos dos 493 artigos selecionados, emergiram temas, que foram agrupados em categorias para facilitar a compreensão das experiências dos bolsistas do Pibid, sejam eles estudantes, supervisores ou coordenadores, face aos determinantes postulados pela teoria do programa.

As diretrizes para nortear a análise dos resumos foram extraídas do modelo de mudança com o propósito de verificar a presença, ou não, dos princípios da Teoria do Pibid nos relatos dos informantes. Observou-se que há uma correspondência entre as categorias que emergiram da análise de conteúdo e as diretrizes definidas previamente pelo modelo de mudança, conforme apresentadas no quadro abaixo.

QUADRO 1 – Sistema de códigos para a análise de conteúdo dos 493 resumos de artigos

COR	CATEGORIAS	TEMAS	SEGMENTOS CODIFICADOS	DOCUMENTOS
	a. Informação do artigo	a. Título	493	493
	b. Experiência formativa no Pibid	b. Relato da experiência docente no Pibid	393	381
	1. Articulação entre IES e escola	1.1. Inserção na escola por meio do Pibid	115	104
		1.2. Aproximação por meio do estágio	18	12
		1.3. Contribuição para a IES	5	5
	2. Atividades e processos planejados coletivamente	2.1. Conteúdo do planejamento	319	267
		2.2. Rotina de planejamento	70	64
	3. Estratégias pedagógicas	3.1. Metodologia de aula diferenciada	356	264
3.2. Construção de material didático		44	35	
3.3. Considerações sobre resultados da intervenção		262	235	
	4. Inserção no cotidiano escolar	4.1. Observações no ambiente escolar	86	80
		4.2. Contexto da gestão	58	50
		4.3. Contexto material	16	15
		4.4. Contexto da relação com a comunidade escolar	25	23
		4.5. Relação com o supervisor	35	29
	5. Perspectiva teórica da prática pedagógica	5.1. Embasamento teórico do artigo	31	30
		5.2. Reflexão teórica sobre a prática	341	280
		5.3. Reflexão sobre o contexto social de aprendizagem	140	126
	6. Vínculo com a licenciatura	6.1. Bolsa e fomento	1	1
		6.2. Identidade com o curso	18	17
7. Construção da identidade docente	7.1. Formar-se professor	167	129	
	7.2. Expectativas para a sua atuação profissional	52	50	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do GT 15, Enalic (2014).

A categoria a, referente à “Informação do artigo”, correspondeu ao exercício de codificar os títulos dos 493 artigos analisados. A informação funcionou como um marcador importante para acompanhar a evolução das análises, uma vez que todos os documentos obrigatoriamente teriam o seu título

codificado uma única vez. A categoria b, “Experiência formativa no Pibid”, buscou identificar todos os artigos que explicitamente anunciavam se tratar de um relato de experiência do Pibid. Foram identificados 381 artigos com esse propósito, confirmando a expectativa de que os textos representavam um conjunto bastante diverso de vivências no âmbito do Pibid.

As categorias 1, 2 e 3, respectivamente “Articulação entre IES e escola”, “Atividades e processos planejados coletivamente” e “Estratégias pedagógicas”, dialogam com o modelo de mudança, que diz que a **intervenção** do Pibid consiste em: inserir o estudante no cotidiano da escola para o desenvolvimento de atividades pedagógicas inovadoras planejadas coletivamente.

As categorias 4, 5, 6 e 7, respectivamente “Inserção no cotidiano escolar”, “Perspectiva teórica da prática pedagógica”, “Vínculo com a licenciatura” e “Construção da identidade docente”, convergem, por sua vez, com os elementos anunciados pelos **determinantes**.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A formulação do modelo de ação e de mudança do Pibid contribui para a discussão referente às duas primeiras questões norteadoras da pesquisa, que buscam compreender como se deu o processo de formulação e implementação do programa.

Em relação ao **meio ambiente**, que representa, no modelo de ação, o contexto macro no qual o Pibid se insere, os documentos e as entrevistas permitiram compreender que existia, em 2007, uma conjuntura política e institucional favorável para o surgimento do programa.

O movimento de educadores articulado em entidades como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (Forundir) apresentou críticas ao Ministério da Educação sobre a falta de ações para a formação inicial de professores no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007. Haddad relembra o momento de proposição do Pibid:

Ele [o Pibid] surge na crítica ao PDE. Depois do lançamento do PDE, as entidades ligadas à formação de professores apontam esta lacuna. O PDE tem muita

coisa boa, é um programa quase completo, mas ele não tem nada inovador na área de formação de professores, formação inicial de professores. E aí nós assimilamos a crítica, nós entendemos que era pertinente [...]. O Pibid foi, portanto, uma resposta do Ministério a uma crítica pertinente ao PDE. (HADDAD, 2017)

O MEC assimilou as considerações e também incorporou, na proposta do programa, elementos anunciados na literatura pelos pesquisadores da área. O Pibid foi então publicado como parte das ações complementares do PDE, em dezembro de 2007, e bem recebido pelas instituições porque havia uma convergência entre o desenho do programa e as questões que vinham sendo debatidas nas universidades, conforme destaca Dourado (2017):

Porque eu acho importante dizer que, vamos dizer, esses referenciais já eram objetos de discussão, quer dizer, o Pibid só é bem assimilado na minha avaliação porque o Pibid traz referenciais que as universidades já vinham discutindo. As universidades já sentiam essa necessidade.

As IES rapidamente aderiram aos editais publicados pela Capes, dando início aos projetos.

Os **implementadores**, definidos como os atores responsáveis pela operacionalização do programa, no caso do Pibid, são: a Capes e as IES. Do ponto de vista institucional, o programa enfrentou um início marcado por dificuldades jurídicas e orçamentárias, em função da necessidade de adequação dos instrumentos formais para as novas ações voltadas à formação de professores. Uma vez superados os entraves, a Capes se apresentou como um ambiente institucional favorável para a implementação do programa, mobilizando recursos orçamentários e pessoal para sua gestão. O programa se expandiu à medida que novos editais foram publicados. E as instituições implementadoras, Capes e IES, construíram uma relação de produtivo diálogo, que resultou em melhorias e aperfeiçoamento dos próprios normativos legais do Pibid. Mais tarde, na história do programa, os coordenadores institucionais se organizaram enquanto fórum para facilitar o diálogo com a equipe gestora da Capes e, diante de um cenário de crise, assumiram um movimento de articulação nacional em defesa do programa.

No que diz respeito ao **público-alvo**, ficou claro, com a formulação do modelo de ação, que o principal beneficiário é o estudante da licenciatura, e o foco do Pibid é sobre o seu processo de formação inicial. Dourado (2017) reforça esse entendimento:

[...] o elemento central do Pibid é que era preciso garantir ao estudante uma iniciação à docência mais efetiva e para isso era necessário uma maior articulação entre as instituições formadoras e as instituições de educação básica, então o Pibid vem com esse desenho. Primeiro, um programa direcionado à licenciatura.

Com base na Teoria do Pibid, é possível dizer que qualquer outra expectativa de resultados para o programa significa extrapolar o que o seu desenho lhe permite. Sobre isso, vale lembrar a crítica feita pelo ex-ministro Mercadante ao programa, na ocasião de seu discurso de posse no MEC, em outubro de 2015:

[...] outro reconhecido programa complementar na formação de professores, o Pibid (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência), que atende hoje 90 mil bolsistas, retém apenas 18% de seus egressos como professores da educação básica pública. Vamos rever o Pibid. (BRASIL, 2015b)

No entanto, resultados da pesquisa com egressos do Pibid realizada em 2017 revelaram que 64,1% dos respondentes estão atuando na área da educação. A conclusão da pesquisa foi que o Pibid, juntamente com outros dois programas analisados, representa:

[...] um avanço na formação inicial no sentido de diminuir a distância entre a formação acadêmica e o espaço de trabalho, possibilitando melhor articulação entre teoria e prática e contribuindo para a elevação da qualidade dos cursos de licenciatura. (ANDRÉ, 2017, p. 2)

Silveira (2017) também refuta a ideia de que o Pibid prioriza a melhoria do ensino nas escolas de educação básica, insistindo na compreensão de que o seu principal propósito está voltado para a qualificação do processo formativo do licenciando:

Qual é o foco de fato do Pibid? É resolver o Ideb da escola? Não, o Pibid não tem esse desenho por mais que ele quisesse no começo, ele nunca teve esse desenho. Porque, aí, seria um outro programa. É de fato para a gente pesquisar sobre a escola? Também não. É possível se pesquisar sobre a escola, mas a gente não vai resolver os problemas da escola. [...]. Então, talvez, o que era mais importante para o Pibid era envolver o estudante na dinâmica da escola.

Sobre o **contexto ecológico**, no caso do Pibid, considerou-se o espaço das escolas da rede pública de educação básica como lócus principal da ação do programa. Ao analisar o perfil das unidades escolares parceiras dos projetos, com base na escala de infraestrutura proposta por Soares Neto *et al.* (2013), observou-se a seguinte distribuição:

TABELA 1 – Distribuição do número de escolas do Pibid por nível de infraestrutura

NÍVEL	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM (%)
Infraestrutura Elementar	362	7,30
Infraestrutura Básica	2083	42,3
Infraestrutura Adequada	2334	47,3
Infraestrutura Ideal	133	2,7
Sem informação	18	0,4
Total	4930	100

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponibilizados pela CGV¹¹/DEB/Capes.

Observa-se que 47,3% das escolas parceiras do Pibid apresentam uma infraestrutura adequada, “permitindo um ambiente mais propício para o ensino e aprendizagem” (SOARES NETO *et al.*, 2013), com espaços como biblioteca, sala de professores, laboratório de informática, sanitário infantil, além de quadra esportiva e acesso à internet. E 42,3% das unidades estão categorizadas como escolas com nível básico de infraestrutura, apresentando sala da diretoria e alguns equipamentos, como TV, DVD, computadores e impressoras.

¹¹ Coordenação-Geral de Programas de Valorização do Magistério.

Constatou-se que os níveis básico e adequado de infraestrutura oferecem espaços oportunos aos estudantes da licenciatura para desenvolverem metodologias diferenciadas de ensino-aprendizagem para o exercício da experiência docente.

As **organizações parceiras** são aquelas que não têm uma participação ativa no desenho do programa. No caso do Pibid, as secretarias de educação e a comunidade escolar foram reconhecidas na representação gráfica do programa como organizações parceiras, mas sem responsabilidades formais na implementação da ação. Sem a previsão e orientação em edital, a participação das secretarias e da comunidade nos projetos variou muito, a depender da conjuntura local. Certamente questões relacionadas à relação das secretarias de educação nos projetos Pibid merecem atenção em estudos futuros.

Por fim, sobre a **intervenção do Pibid**, é importante destacar o papel dos instrumentos de gestão. Os editais, além de orientar as atividades, estabelecem as atribuições de cada um dos atores e instituições envolvidos e, juntamente com o incentivo da bolsa, favorecem o compromisso e a dedicação dos participantes. Guimarães (2017) reconhece que a bolsa tem um papel importante de “atração”. Amaral (2017), por sua vez, destaca o papel desta em contribuir para “melhorar a autoestima, diminuir a evasão da licenciatura e melhorar o interesse em fazer licenciatura”. Neves (2017) concorda com parte desses argumentos e reconhece que:

A bolsa para o aluno, ela é importante. Ela é importante inclusive não é só para atrair o jovem para o Pibid, mas ela é usada pelos bolsistas como forma de se manter na licenciatura. Tem vários depoimentos de aluno que, por conta da bolsa, podiam se manter.

O fomento tem o papel de garantir condições de implementação do programa:

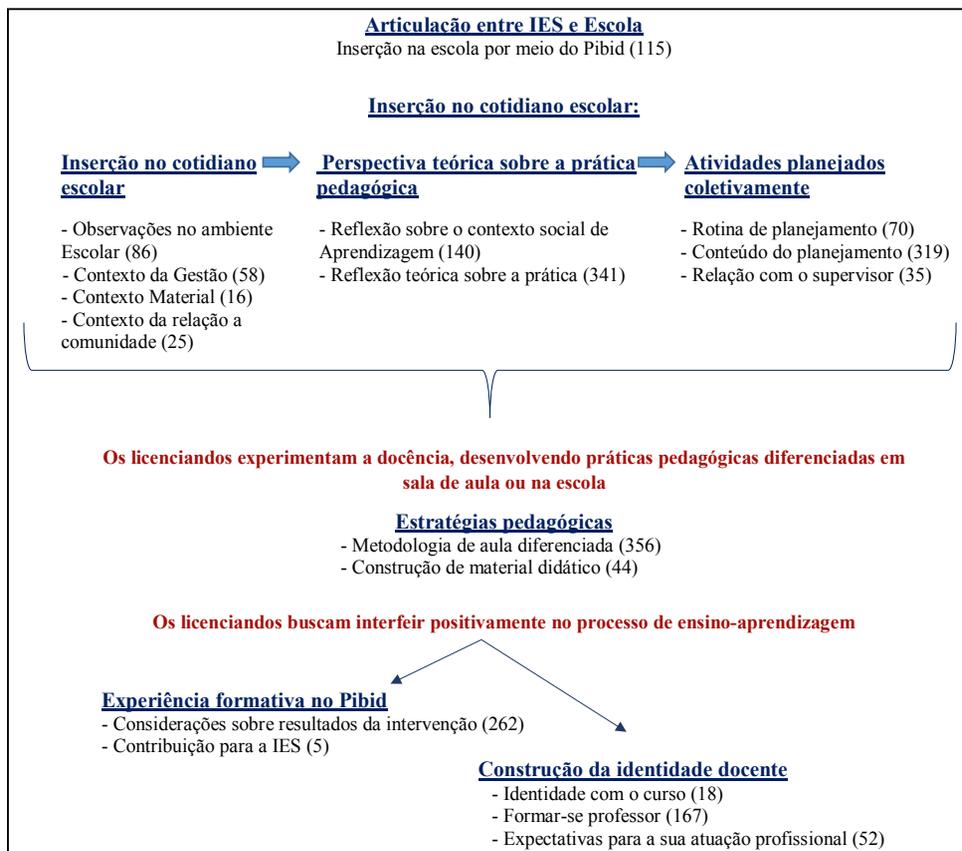
O fomento é crucial. Então, quando você quer que uma política se efetive, é fundamental você garantir fomento; e o Pibid vem com fomento, ainda que venha na condição de programa com os limites da própria perspectiva de edital, mas ele vai ter uma dinâmica crescente. (DOURADO, 2017)

Os instrumentos têm desempenhado papel importante na operacionalização cotidiana do programa, juntamente com a dinâmica e a relação estabelecida

entre os demais atores e instituições. O próximo passo é discutir como a operacionalização do Pibid ativa o modelo de mudança.

Em relação à terceira questão da pesquisa, que busca verificar se os princípios da teoria do programa estão presentes nas experiências formativas do Pibid, a análise do conjunto de categorias e temas ajudou a compreender como o programa se concretiza em seu cotidiano, conforme apresentado no quadro a seguir:

QUADRO 2 - Categorias e temas relacionados à intervenção do Pibid



Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: As categorias estão sublinhadas e, abaixo delas, seguem os temas com as respectivas frequências de codificação.

Com base nas análises dos resumos a partir das categorias, conforme apresentado no quadro anterior, é possível inferir que a **articulação entre a IES e a escola**, que se dá a partir do Pibid, oportuniza ao estudante da licenciatura

uma **inserção no cotidiano escolar**. Nesse momento, o licenciando tem a oportunidade de fazer **observações no ambiente escolar** e entrar em contato com o **contexto material**, da **gestão** e da **relação com a comunidade**. A partir dessas observações e aproximação com a realidade da escola da rede pública de educação básica, há um processo de **reflexão teórica** que vai fundamentar o **planejamento de suas atividades**. As discussões teóricas e o planejamento ocorrem em grupo, com a orientação do supervisor e/ou do coordenador. O planejamento orienta a atividade que será realizada pelo estudante, no espaço da sala de aula, ou da escola, e quase sempre busca interferir no processo de ensino-aprendizagem, por meio do desenvolvimento de **metodologias de aula diferenciadas**, muitas vezes com a **construção de material didático**. A experiência vivenciada na docência interfere em seu processo formativo e na **construção do vínculo** que esse estudante estabelece com o curso e com a profissão docente (**formar-se professor e expectativas para a sua atuação profissional**).

Observe que é possível estabelecer uma correspondência entre as categorias que emergiram da análise com as diretrizes do modelo de mudança:

1. Categorias relacionadas à **intervenção** (inserir o estudante no cotidiano da escola para o desenvolvimento de atividades pedagógicas inovadoras, planejadas coletivamente):
 - Articulação entre IES e escola;
 - Inserção no cotidiano escolar;
 - Atividades planejadas coletivamente;
 - Estratégias pedagógicas.
2. Categorias relacionadas ao **1º determinante** (processo de construção do conhecimento a partir da articulação entre teoria e prática):
 - Perspectiva teórica sobre a prática;
 - Experiência formativa no Pibid.
3. Categorias relacionadas ao **2º determinante** (percepção do licenciando em relação ao trabalho docente no contexto das escolas públicas de educação básica):
 - Inserção no cotidiano escolar;
 - Atividade planejada coletivamente.
4. Categoria relacionada ao **3º determinante** (vínculo do licenciando com o curso e identidade com a carreira docente):
 - Construção da identidade docente.

A correspondência dos princípios postulados no modelo de mudança do Pibid com as categorias que emergiram da análise dos relatos de experiência permite validar a Teoria do Pibid, de modo que o programa, ao cumprir o que lhe é proposto, mostra condições de alcançar o resultado pretendido.

CONCLUSÕES

Ao analisar os processos de formulação e implementação do Pibid, pode-se constatar que o modelo de ação do programa evidencia uma articulação entre as instituições parceiras e os atores, mobilizados por instrumentos de incentivo e valorização, resultando em um modelo de mudança eficaz. Desse modo, ao intervir sobre os determinantes corretos, o Pibid tem interferido positivamente no processo de formação inicial docente.

Com base na Teoria do Pibid e na análise categorial dos relatos sobre as experiências formativas vivenciadas pelos bolsistas, observou-se que o programa tem oportunizado experiências aos estudantes que convergem com uma concepção ampliada de docência. Além de vivenciar o processo de ensino-aprendizagem em sala de aula, o estudante tem sido instigado a participar do contexto da escola de maneira reflexiva e comprometida, inclusive dos processos de organização e gestão. A inserção do licenciando na escola ocorre com o importante acompanhamento do supervisor e do coordenador, enriquecendo o seu processo formativo. Além disso, as experiências compartilhadas mostram o relevante papel do programa no fortalecimento do vínculo com o curso e com a profissão docente.

Outro ponto refere-se à observação de que a Teoria do Pibid mostra que o programa pretende criar condições para que os estudantes se identifiquem com a profissão docente no decorrer de seu processo formativo. Sendo assim, é importante encontrar estratégias e metodologias que permitam compreender as subjetividades dos envolvidos, alcançando os sentidos que cada um atribui ao seu processo formativo. Este trabalho avança nesse sentido, ao encontrar caminhos para acessar a expressão genuína dos entendimentos e valores atribuídos pelos beneficiários às suas vivências no Pibid. Os relatos traduziram a livre escolha das questões que cada autor considerou relevante compartilhar, seja para ressaltar suas qualidades, seja para construir suas críticas.

Ao refletir sobre a maneira como o Pibid interfere nos processos de formação inicial, foi possível concluir que o programa não é exatamente inovador em relação aos seus pressupostos teóricos, uma vez que já estavam colocados e amadurecidos pelos pesquisadores da área e pelo movimento de educadores.

No entanto, o programa inova na forma como ele se materializa. Sobre esse assunto, Silveira (2017) considera que o Pibid é:

[...] enquanto uma política sistematizada em programas de bolsas que consegue aglutinar os pressupostos teóricos do campo da educação e aliar esses pressupostos a uma ação estratégica e metodológica, [...] uma política inovadora. Então, assim, a unicidade não está nos seus pressupostos, a originalidade dela está na sua estratégia. E a estratégia não é a mesma do estágio. A originalidade dela está justamente em possibilitar que essa densidade teórica ganhasse lugar para a formação, ganhasse lugar na escola, ganhasse lugar na interação com a escola e a universidade.

Apesar das contribuições do Pibid, o programa tem limites orçamentários muito claros, uma vez que se constitui enquanto um programa de editais. Considerando o universo de matrículas nas licenciaturas, o Pibid não contempla nem 10% dos licenciandos (BARRETO, 2016). E o dilema posto aos gestores e interessados na área é refletir sobre de que maneira a experiência positiva do programa pode atingir um número maior de instituições e estudantes. O programa não foi desenhado e não parece razoável pensar em uma bolsa universal para todos os estudantes, justamente pelas restrições orçamentárias. Dourado (2017), sobre esta questão, diz:

Acho que uma parte da crítica dela [Elba de Sá Barreto] é bastante pertinente, quando você olha o quantitativo de estudantes, de matrículas na licenciatura e a cobertura do programa. Um programa é sempre algo limitado. Então, quer dizer, por mais que o Pibid seja um grande programa em comparação com outros, ele é pequeno face ao número de matrículas nas licenciaturas. Quando eu penso o nível de institucionalização do programa, eu não estou pensando em universalizar as bolsas; eu estou pensando que as instituições assumam o Pibid e para isso precisa haver uma contrapartida financeira, mas que seria de outra magnitude, quer dizer, em termos de fomento, poderia ser diferencia-

do. Quer dizer, o que o Pibid faz? O Pibid mostra que essa ação político-pedagógica é uma ação de retorno que contribui para o processo formativo. Então, como tal, precisa ser institucionalizada. Qual é a melhor forma? É institucionalizar universalizando bolsas para todos? Não. É institucionalizar na cultura de cada uma das instituições e para isso precisa ter o fomento que aí seria um fomento institucional, quer dizer, transformar o Pibid de programa em política é intervir numa perspectiva mais abrangente da política de formação de professores com respaldo das instituições, para que isso de fato possa se desdobrar em sua cultura institucional.

A partir dessas reflexões, uma nova questão se coloca: qual é a possibilidade de fazer reverberar a experiência do Pibid?

De algum modo, o programa parece vir preencher lacunas do próprio estágio curricular docente. As diretrizes curriculares de formação de professores publicadas pelo CNE em 2002 e 2006 já incorporam uma concepção bastante ampliada de formação docente que deveria induzir processos capazes de romper com a dicotomia entre teoria e a prática. A Resolução n. 2, de 2015, do CNE menciona o Pibid como um horizonte de possibilidades, como relembra o relator:

[...] Aí a gente chega à Resolução 2 de 2015, e essa resolução vai reforçar um pouco essa identidade da iniciação à docência quando ela tem 400 horas de prática como componente curricular e 400 horas de estágio supervisionado. E, nesse desenho, ela abre a possibilidade de, o Pibid é nominalmente citado como um horizonte de possibilidades. Quer dizer, as instituições poderiam pensar o seu projeto de iniciação à docência que necessariamente não precisaria ser o Pibid, mas com essa formulação. Então, veja, é um espraiamento de política que precisaria obviamente de indução financeira e poderia ser nos moldes do próprio Pibid ou da transformação do Pibid em uma política. (DOURADO, 2017)

A resolução prevê que as licenciaturas oportunizem aos licenciandos 400 horas de prática como componente curricular e mais 400 horas de estágio supervisionado. Esses dois espaços são intrínsecos a todas as licenciaturas e devem envolver todos os seus estudantes. Nesse sentido, é possível pensar o Pibid como um programa indutor de processos de formação inicial diferenciados. A expectativa é que, a partir de sua experiência exitosa, o Pibid possa interferir na cultura institucional das IES para que estas possam rever suas propostas de estágio e práticas curriculares. Quem sabe mais adiante será possível afirmar sobre a contribuição do Pibid para a superação do modelo de formação fragmentado 3 + 1,¹² ainda presente nas licenciaturas.

Por fim, o estudo avaliativo do Pibid, com base no modelo proposto pela Theory-Driven Evaluation, deixa uma importante contribuição às propostas dos estágios curriculares, práticas como componente curricular ou mesmo outros programas que venham a ser formulados, ao indicar que outras iniciativas que pretendam qualificar a formação inicial de professores devem buscar interferir nos três determinantes apontados no modelo de mudança da Teoria do Pibid, de modo que a ação: 1) oportunize processos de construção do conhecimento a partir da articulação entre teoria e prática; 2) interfira na percepção do licenciando em relação ao trabalho docente no contexto das escolas públicas de educação básica; e 3) fortaleça o vínculo do licenciando com o curso e com a carreira docente.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS; SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIAS. *Carta ao ministro da Educação e ao presidente da Capes*. São Paulo: ABC; SBPC, 2015. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/cartaquebrasbpc-e-abc-manifestam-se-contracortes-no-pibid/>. Acesso em: 5 dez. 2017.

AMARAL, Patrícia. *Entrevista* [26/04/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. Brasília, 2017. 4 arquivos .mp3 (122:31 min.).

ANDRÉ, Marly. Inserção profissional de egressos de programas de iniciação à docência. In: REUNIÃO DA ANPED, 38., 2017, São Luis, MA. *Anais* [...]. São Luis, 2017.

ARRETCHÉ, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE, 2009. p. 29-40.

¹² Modelo tradicional de formação do final dos anos 1930 (GATTI, 2010), que propunha três anos de formação específica em diferentes áreas de conhecimento (bacharelado) e mais um ano de formação pedagógica (licenciatura).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. *Documento final do XIII Encontro Nacional*. Campinas: Unicamp, 2006.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, Elba de Sá. Sobre implicações da formação de professores com base na escola nas políticas docentes. In: CONGRESSO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES, 3., 2016, Águas de Lindóia, SP. *Palestra [...]*. Águas de Lindóia, 2016.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BAUER, Adriana. *Avaliação de impacto de formação docente em serviço: o Programa Letra e Vida*. 2011. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Portaria n. 96, de 18 jul. 2013. Aprova o regulamento do Pibid. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, 23 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 2, de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, 2 jul. 2015a. Seção 1, p. 8-12.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. *Discurso da transmissão de cargo do ministro Aloizio Mercadante*. Brasília, ACS/MEC, 2015b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23971-discruso-de-posse-mercadante-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 18 out. 2017.

CARDOSO, Claudete B.; VILLAS BOAS, Fernanda L.; SOARES NETO, Joaquim J.; CHALUB MARTINS, Leila. Avaliação de políticas públicas em educação utilizando o modelo proposto pela Theory-Driven Evaluation: o caso do Pibid. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS E HUMANIDADES, 4., 2015, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu, 2015.

CHEN, Huey-Tsyh. The conceptual framework of the theory-driven perspective. *Evaluation and Program Planning*, v. 12, n. 4, p. 391-396, 1989.

CHEN, Huey-Tsyh. *Theory-driven evaluations*. Newbury Park: Sage, 1990.

CHEN, Huey-Tsyh. *Practical program evaluation: assessing and improving – planning, implementation, and effectiveness*. Newbury Park: Sage, 2005.

CHEN, Huey-Tsyh. *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes, 2011.

CHRISTIE, Christina A.; ALKIN, Marvin C. The user-oriented evaluator's role in formulating a program theory using a Theory Driven Approach. *American Journal of Evaluation*, Baltimore, v. 24, n. 3, p. 373-385, 2003.

CORYN, Chris L. S.; NOAKES, Lindsay A.; WESTINE, Carl D.; SCHRÖTER, Daniela C. A systematic review of Theory-driven Evaluation practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, v. 32, n. 2, p. 199-226, 2011.

DOURADO, Luis Fernandes. *Entrevista VII* [10/11/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. Goiânia, 2017. 1 arquivo .mp3 (1:07:02 min.).

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernadete A. A formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

GATTI, Bernardete A.; BARRETO, Elba S. de S.; ANDRÉ, Marli. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: Unesco, 2011.

GUIMARÃES, Jorge Almeida. *Entrevista V* [31/05/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. Brasília, 2017. 1 arquivos .mp3 (43:50 min.).

HADDAD, Fernando. *Entrevista VI* [25/09/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. São Paulo, 2017. 1 arquivos .mp3 (31:36 min.).

JANNUZZI, Paulo de M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. *Entrevista II* [12/05/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. Brasília, 2017. 1 arquivo .mp3 (70:21 min.).

ORLANDI, Eni. P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes Editores, 2015.

ROSSI, Peter. Prefácio. In: CHEN, Huey-Tsyh. *Theory-driven evaluations*. Newbury Park: Sage, 1990.

ROSSI, Peter H.; CHEN, Huey-Tsyh. The theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning*, v. 10, n. 1, p. 95-103, 1987.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquema de análise e casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Hélder E. *Entrevista IV* [17/06/2017]. Entrevista concedida a Fernanda Litvin Villas Bôas. Brasília, DF, 2017. 1 arquivo .mp3 (101:28 min.).

SOARES NETO, Joaquim José *et al.* Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 12, p. 7-24. jul./dez. 1995.

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco, CA, USA. Jossey-Bass, 2010.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de programa: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

Recebido em: 15 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 19 NOVEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5813>

AVALIAÇÃO DO PIBID POR LICENCIADOS EGRESSOS: UM ESTUDO DE CASO

GRACIETE TOZETTO GOES^I

MARY ÂNGELA TEIXEIRA BRANDALISE^{II}

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que objetivou avaliar o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), desenvolvido em uma universidade pública estadual paranaense, com egressos de licenciaturas que participaram do programa por um período igual ou superior a um ano letivo, no período de 2010 a 2015. O referencial teórico fundamenta-se na avaliação de programas educacionais. A participação no Pibid, segundo os egressos, contribuiu significativamente para a aprendizagem da docência, a formação inicial e a atuação docente. A pesquisa indica que a avaliação de programas educacionais centrada nos participantes egressos é necessária para a análise das contribuições e das fragilidades, bem como para o aprimoramento do programa, embora seja desafiadora.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • ESTUDANTES EGRESSOS • PIBID • EDUCAÇÃO SUPERIOR.

^I Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa-PR, Brasil; <http://orcid.org/0000-0003-1780-1771>; gtozetto@hotmail.com

^{II} Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa-PR, Brasil; <http://orcid.org/0000-0003-3674-5314>; marybrandalise@uoi.com.br

EVALUACIÓN DEL PIBID POR LICENCIADOS EGRESADOS: UN ESTUDIO DE CASO

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de una investigación cualitativa cuyo objetivo fue el de evaluar el Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência [Programa Institucional de Beca de Iniciación a la Docencia] (Pibid), desarrollado en una universidad pública provincial de Paraná, con egresados de licenciaturas que participaron en el programa por un periodo igual o superior a un año lectivo, del 2010 al 2015. El referente teórico se fundamenta en la evaluación de programas educativos. La participación en el Pibid, según los egresados, contribuyó significativamente para el aprendizaje de la docencia, la formación inicial y la actuación docente. La investigación indica que la evaluación de programas educativos centrada en los participantes egresados es necesaria para el análisis de las contribuciones y las fragilidades, así como para el perfeccionamiento del programa, aunque represente un desafío.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • ESTUDIANTES EGRESADOS • PIBID • EDUCACIÓN SUPERIOR.

EVALUATION OF PIBID BY RECENTLY GRADUATED STUDENTS IN TEACHING: A CASE STUDY

ABSTRACT

This paper presents the results of qualitative research that aimed to evaluate the Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência [Teaching Initiation Scholarship Institutional Program] (Pibid), developed at a public university in the state of Paraná, Brazil, from 2010 to 2015. The study was conducted with recently graduated students who participated in the program for a period equal to or greater than one academic year. The theoretical framework is based on the evaluation of educational programs. Participation in Pibid, according to the recently graduated students, contributed significantly to learning how to teach, initial education and teaching performance. The study points out that the evaluation of educational programs focused on recently graduated students is necessary, although challenging, for the analysis of strengths and weaknesses as well as for the improvement of the program.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • RECENTLY GRADUATED STUDENTS • PIBID • HIGHER EDUCATION.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise da avaliação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) realizada por licenciados egressos do programa, atuantes na docência da educação básica. A pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso avaliativo, adotou como procedimentos de coleta de dados a análise documental e os questionários para licenciados egressos, no período de 2010 a 2015.

A seleção dos sujeitos da pesquisa foi realizada utilizando-se uma amostragem por julgamento,¹ na qual o participante precisaria atender aos seguintes critérios: ser egresso de cursos de licenciatura que integraram o projeto institucional do Pibid; ter participado do programa pelo período mínimo de um ano; ter sido o Pibid sua primeira experiência de docência e estar atuando em escolas da rede pública ou privada da educação básica à época da coleta de dados.

1 A amostragem por julgamento faz parte do grupo de amostragens não probabilísticas, sendo entre elas a que envolve a maior participação por parte do pesquisador na escolha dos elementos da população que irão compor a amostra. O julgamento dá-se por critérios estipulados para a seleção da amostra pelo pesquisador, cujos "elementos escolhidos são aqueles julgados como típicos da população que se deseja estudar" (BARBETTA, 2003, p. 56).

Em levantamento realizado em 2015, nos registros da Pró-reitoria de Graduação (Prograd) e do Pibid foram localizados 223 bolsistas que participaram do programa por um ano ou mais, dos quais 170 haviam concluído o curso de licenciatura.

No contato com os 170 egressos, por meio de *e-mail* e telefone, constatou-se que 86 deles atendiam a todos os critérios estabelecidos para a seleção dos participantes, para os quais foi enviado o questionário da pesquisa. A devolutiva dos questionários foi de 33%, ou seja, 28 egressos responderam ao questionário e concordaram em participar da investigação. Entre os respondentes, houve representantes de todas as licenciaturas, a saber: cinco de Ciências Biológicas, seis de Letras, três de Matemática, dois de Pedagogia, dois de Educação Física, dois de Geografia, dois de Física, dois de Química, dois de História, um de Artes Visuais e um de Música.

O desenvolvimento do trabalho de pesquisa construiu-se considerando a perspectiva da avaliação orientada pelas teorias, cuja questão central está “na necessidade de usar teorias que apoiem o papel que cabe à avaliação na compreensão de realidades sociais complexas” (FERNANDES, 2010, p. 27). O autor defende que, quando se propõe e desenvolve uma avaliação, três tipos de teorias precisam ser considerados: a teoria da avaliação, a teoria do programa e a teoria das ciências sociais.

A teoria da avaliação refere-se à abordagem adotada quanto aos fundamentos teórico-metodológicos escolhidos para a realização do processo avaliativo, a qual tem um papel relevante no desenvolvimento de práticas de avaliação. Na pesquisa, buscou-se uma abordagem que propiciasse a aproximação com o problema de pesquisa formulado: Qual a avaliação os licenciados egressos do Pibid fazem do programa para sua formação inicial e profissão docente? A abordagem centrada nos participantes foi a escolhida, sendo os egressos das licenciaturas/Pibid os beneficiários.

Em relação à teoria do programa, ela se caracteriza pelo esforço em compreender o desenho do programa – identificando seus objetivos, o desenvolvimento e as concepções que embasam a teoria da mudança e a teoria da ação para a solução do problema a ser mitigado (pouco interesse pela docência). Em um processo avaliativo, a teoria do programa é fundamental, pois é por meio dela que se pode compreender as bases conceituais que orientam os objetivos e as ações propostos pelo programa. Para entender a teoria do programa, foram considerados os contextos históricos, políticos e sociais da criação e da implantação do Pibid e seu *design*, a fim de identificar as possíveis fontes de dados e propor as questões orientadoras da avaliação.

Quanto à teoria das ciências sociais, a pesquisa fundamentou-se nos estudos sobre docência e formação de professores, permitindo a análise dos dados e o estabelecimento da relação entre a avaliação expressa pelos egressos com a teoria do programa, de forma a delinear os objetivos atingidos ou não, as contribuições, as fragilidades e as incoerências, levando a conclusões sobre a avaliação do Pibid.

Os dados coletados por meio de questionários *on-line*, encaminhados aos egressos do Pibid, foram tabulados, organizados e analisados, em uma perspectiva quali-quantitativa, considerando três dimensões: a) avaliação da formação para a docência no âmbito do Pibid; b) avaliação da gestão do Pibid; c) avaliação dos resultados/efeitos do Pibid.

Este artigo, que apresenta parte dos achados da pesquisa realizada, além desta introdução e das considerações finais, está organizado em três partes: a primeira aborda pressupostos teóricos da avaliação de políticas e programas educacionais; uma breve apresentação do *design* e objetivos do Pibid é apresentada na segunda parte; e a terceira apresenta, discute e analisa os resultados da avaliação do programa pelos licenciados egressos.

AValiação DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS: APORTES TEÓRICOS

É consenso entre pesquisadores e educadores a importância da avaliação em qualquer processo educacional, ainda que, por si só, ela não gere nenhuma revolução, mas, se bem conduzida, pode levar a mudanças desejáveis, sendo elemento fundamental para os gestores e os beneficiários de uma política, programa ou projeto (VIANNA, 2014).

Os programas não são propostos de forma isolada, em geral compõem um conjunto de ações de uma determinada política, relacionada a determinado setor. Para Cano (2006, p. 9), “um programa social é uma intervenção sistemática planejada com o objetivo de atingir uma mudança na realidade social”. A relação entre políticas e programas é esclarecida por Januzzi (2014, p. 35):

Política pública é definida nos manuais clássicos como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido desejável. Programa é um dos instrumentos de operacionalização da política e, especificamente, trata-se de um

conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo.

Fernandes (2011) destaca a importância do significado das designações: programas, projetos e avaliação de programas. O autor explica que Michael Scriven (1967), em sua obra *Evaluation Thesaurus*, já se referia aos conceitos de avaliação de programas. Tomando por base a definição apresentada pela Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE, 1994), o autor faz a distinção entre programas e projetos. Um programa é constituído por uma variedade de atividades educacionais, as quais têm caráter contínuo. Os projetos, por sua vez, têm um horizonte temporal mais limitado do que o programa. Um programa pode conter certo número de projetos, por meio dos quais se busca atingir seus objetivos. Para a avaliação de um programa, é necessário analisar o conjunto de projetos que o compõem, visando a atribuir o valor de suas atividades. Contudo pode ser realizada a avaliação de um projeto entre os que integram determinado programa.

A avaliação de programas consiste num processo deliberado e sistemático de análise dos procedimentos e/ou dos produtos de uma determinada medida de política ou programa que, por sua vez, se compara com um conjunto de normas mais ou menos explícitas, como forma de contribuir para melhorar esse mesmo programa ou a política que lhe está subjacente. (FERNANDES, 2011, p. 189)

Na acepção do autor supracitado, está presente uma lógica de avaliação como processo destinado a formular juízo de valor de certo programa. No entanto, a prática da avaliação pode variar de acordo com contextos distintos, perfil dos avaliadores e sistema de valores que orienta os critérios e as normas da avaliação. Não é adequado, portanto, desenvolver a avaliação de um programa sem explicitar o quadro de valores e de orientações que nortearam as suas ações. Somente assim todos os interessados poderão se apropriar do real significado das conclusões apresentadas. Para a definição dos critérios de avaliação de um programa, é imprescindível considerar:

a) os objetivos do programa; b) as necessidades dos principais destinatários do programa; c) os objetivos da medida política a que o programa possa estar associado; e d) as preferências daqueles que, de algum modo, possam ser afetados pela avaliação e/ou que tenham interesse nos resultados, os chamados *stakeholders*. (FERNANDES, 2011, p. 190)

São vários os propósitos aos quais pode estar relacionada uma avaliação de programas. Fernandes (2009, p. 41) elenca os seguintes:

a) apoiar a tomada de decisões; b) servir a prestação pública de contas; c) melhorar as práticas e procedimentos de um dado programa educativo; d) compreender problemas de natureza social no âmbito de um dado projecto, contribuindo para a identificação de soluções possíveis; e e) compreender as experiências vividas por quem está envolvido numa dada prática social.

Para destacar aspectos mais específicos da prática de avaliação de programas, Fernandes (2009) apresenta, como imprescindível na planificação da avaliação, a necessidade de: focar a avaliação, descrever o programa, envolver os potenciais interessados, obter reconhecimento e avaliar o contexto. O processo avaliativo junto aos egressos do Pibid desenvolveu-se de forma aproximada à planificação estabelecida por Fernandes (2009): avaliar o contexto institucional; validar a perspectiva de avaliação (com os participantes/egressos); envolver os potenciais interessados (*stakeholders*); descrever o programa da instituição de ensino superior (IES) pesquisada; focalizar a avaliação; e formular as questões aos egressos.

A avaliação de programas centrada nos participantes surgiu da crítica de vários teóricos às abordagens de carácter mais objetivista, nas quais a maior preocupação está em definir e classificar objetivos, na definição de sofisticados sistemas de avaliação e demais aspectos técnicos. Segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), o principal argumento dos críticos é que os avaliadores elaboravam avaliações sem nunca terem estado presentes nos lugares avaliados. Assim, questionava-se o real conhecimento dos fenômenos que avaliavam. Além disso, o elemento humano capaz de realmente refletir a complexidade da realidade estava faltando nas avaliações.

O surgimento dessa abordagem enfatiza as atividades e o ambiente do programa, visando a observar e identificar preocupações, problemas e resultados, considerando os participantes. Para tanto, são privilegiados os métodos de investigação naturalista, e é importante o envolvimento daqueles que são participantes do programa avaliado.

Conforme Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), são representantes dessa abordagem Stake (1967), Guba (1969), Parlett e Hamilton (1976), Rippey (1973), MacDonald (1974), entre outros. O ponto comum na proposição desses teóricos é a busca de alternativa às concepções de caráter objetivista e mecanicista. Embora com algumas distinções, as avaliações que usam a abordagem centrada nos participantes apresentam características comuns: dependem do raciocínio indutivo; usam multiplicidade de dados; não seguem um plano padronizado; representam realidades múltiplas e não realidades simples (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

A avaliação participativa ou participatória de Cousins e Earl (1992) também coloca a ênfase nos participantes do programa. Tem foco nos *stakeholders*, que são usuários primários, ou seja, aqueles que assumem a responsabilidade pela implementação do programa ou que estão muito interessados nele. Há forte preocupação com a utilização dos dados da avaliação e com o impacto da participação para a compreensão do significado dos dados. Segundo Cousins e Earl (1992, p. 412, tradução nossa),

[...] a avaliação participativa oferece uma abordagem poderosa para a melhoria das organizações educacionais através da criação de sistemas de aprendizagem que melhoram a aprendizagem organizacional e [...] levam a decisões mais bem informadas.²

A avaliação centrada nos participantes tem, nas diferentes perspectivas, os seus fundamentos e proporciona novas orientações para a avaliação de programas. A avaliação centrada nos participantes tem suas particularidades. Não está centrada em dados numéricos e planos experimentais, sendo, portanto, mais adaptável aos diferentes contextos. Também é mais sensível aos valores dos participantes de um programa; e o julgamento formal, que

² Do original: "that participatory evaluation offers a powerful approach to the improvement of educational organizations by creating learning systems that enhance organizational learning and [...], lead to better informed decisions".

era do avaliador, passa a ser dos participantes. Em termos metodológicos, são privilegiados os estudos etnográficos, estudos de caso, narrativas e outras técnicas qualitativas. Tais metodologias privilegiam o objetivo de ver o programa considerando diferentes pontos de vista.

Mais que qualquer outra abordagem da avaliação de programas [...], as abordagens centradas nos participantes acentuam um elemento político à medida que alimentam e facilitam o ativismo dos destinatários do programa. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 240)

No entanto, também existem limitações no uso dessa abordagem, especialmente no que se refere a subjetividade, dependência da observação humana e perspectiva individual. Os críticos também apontam, como limitação, o tempo excessivo a ser dedicado ao trabalho de campo e o custo dessa abordagem, comparado ao dispendido em outras abordagens de avaliação de programas.

Todos os envolvidos em um programa educacional podem, potencialmente, avaliá-lo, tanto aqueles que participaram de sua elaboração quanto os agentes implementadores e seus beneficiários. No presente estudo, a centralidade está nos beneficiários do Pibid, os egressos e os do curso de formação em licenciatura. O interesse por esse grupo em específico ocorre porque sua avaliação nem sempre é considerada. Não é sempre que há acompanhamento efetivo dos egressos para que realizem a avaliação do programa do qual fizeram parte.

Segundo o *Dicionário Aurélio On-line*, a palavra egresso é oriunda do latim – *egressu*, “que saiu, que se afastou”, “que deixou de fazer parte de uma comunidade”.³ Normalmente, nas IES, o termo egresso refere-se àqueles acadêmicos que já concluíram seus cursos de graduação e são, portanto, portadores de seus diplomas e aptos a exercer a profissão. Também se pode denominar egressos dos programas ou atividades aqueles que participaram e não participam mais deles. Considerou-se egresso, neste estudo, o acadêmico que participou do Pibid, concluiu seu curso de licenciatura e está apto ao exercício profissional.

A importância de buscar a opinião dos egressos está nas possibilidades de sua contribuição para a contínua melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos licenciandos, em sua formação inicial, no contexto do

³ Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/egresso>. Acesso em: 26 out. 2016.

programa em análise. Ainda, depois de deixarem o contexto universitário, com certo amadurecimento e atuando profissionalmente, podem oferecer elementos para repensar aspectos problemáticos que envolveram a formação e propor mudanças. Este estudo tem como base, portanto, a concepção de avaliação como um processo, em que é fundamental buscar elementos para a melhoria de um programa, dando ênfase ao olhar de seus participantes (beneficiários).

No desenvolvimento de estudos no campo da avaliação de políticas e de programas educacionais, faz-se necessário o entendimento dos processos de avaliação de análises sócio-históricas na perspectiva de construção de seus sentidos e significados sociais (BRANDALISE, 2010). Nesta pesquisa, a concepção de avaliação educacional segue a mesma direção, uma vez que busca estabelecer uma análise crítica da política de formação inicial de professores desenvolvida pelo Pibid, bem como a relação desse processo formativo com os contextos políticos, econômicos e sociais dos períodos em que ocorreram, a partir do olhar dos sujeitos que as vivenciaram – os egressos.

Compreender a avaliação dos egressos sobre o Pibid permite analisar seus efeitos em sua formação inicial e atuação profissional, na perspectiva de novos encaminhamentos para políticas de formação de professores, além de poder constituir um sistema interno de avaliação do programa a ser utilizado nas instituições pelos gestores.

O PIBID NA FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES

O Pibid tem por objetivo o aperfeiçoamento e a valorização da formação de professores para a educação básica. O programa concede bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência desenvolvidos por IES em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino. Por meio do programa, promove-se a inserção dos estudantes no contexto das escolas públicas desde o início da sua formação acadêmica, para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas sob orientação de um docente da licenciatura e de um professor da escola.

O primeiro edital do Pibid foi publicado em 2007 apenas para IES federais e ampliado gradativamente para as demais IES (estaduais, municipais, com e sem fins lucrativos). A exemplo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (Pibic), voltado a estimular a formação de pesquisadores, o Pibid foi idealizado com a intenção de valorizar a docência e estimular os acadêmicos das licenciaturas a permanecer na docência após formados.

Um aspecto importante a destacar foi o seu rápido crescimento e consolidação: de 3.088 bolsistas, em 2009, para 90.254 bolsistas, em 2013. O desenho do Pibid enfatiza três aspectos, descritos a seguir.

Saberes prévios sobre a docência e representações sociais

Esse aspecto é bastante significativo e considerado como ponto de partida para uma reflexão mais aprofundada sobre o sentido da docência. Conforme Flores (2010, p. 183):

Os futuros professores possuem um conjunto de crenças e de ideias sobre o ensino e sobre o que significa ser professor que interiorizaram ao longo da sua trajetória escolar. Contrariamente a outros futuros profissionais, quando entram num curso de formação inicial, os alunos futuros professores já conhecem o contexto no qual vão exercer a sua actividade: as escolas e as salas de aula.

Flores (2010), Garcia (1999) e Marcelo (2009) citam os estudos de Lortie (1975), o qual chama atenção para a influência determinante do que ele denomina de aprendizagem pela observação, que constitui elemento central para compreender o processo de aprender a ensinar. Ao enfatizar, no desenho do Pibid, os saberes e as representações com que os acadêmicos ingressam nos cursos de licenciatura, direciona um dos pontos para a constituição das ações a serem desenvolvidas. Considerar esse aspecto é importante, pois essa cultura latente é reativada durante a formação inicial e, muitas vezes, persiste na prática profissional.

Assim, é fundamental criar espaços no contexto da formação inicial para explicitar essas crenças e essas teorias implícitas que os alunos trazem para a sua formação inicial, no sentido de potenciar uma reflexão e questionamento fundamentados sobre o processo de tornar-se professor. (FLORES, 2010, p. 183)

Nessa direção, possibilita-se desconstruir a ideia da formação de professores como um conjunto de técnicas ou procedimentos prontos e levar o acadêmico a um processo ativo de aprendizagem e contínuo desenvolvimento de sua profissão.

Contexto e vivências/conhecimentos teóricos e práticos

Tendo como referência o contexto escolar e as vivências oportunizadas pelo programa, direciona-se para a aproximação/articulação entre conhecimentos teóricos e práticos, de forma a compreender que não há hierarquia entre eles. A vivência de diferentes situações no processo de ensino e aprendizagem deve oportunizar a mobilização dos conhecimentos que possam fundamentar futuras ações e a solução de problemas advindos da prática. Muitas são as críticas no sentido de que a universidade desconhece o cotidiano da escola e esta, por sua vez, desconhece as discussões do âmbito acadêmico. Valorizar o contexto e as vivências é favorecer essa aproximação.

O Pibid toma por referência os estudos de Nóvoa (2009) sobre formação e desenvolvimento profissional de professores, sintetizados nos seguintes princípios apresentados por Neves (2012, p. 365):

1. formação de professores referenciada no trabalho na escola e na vivência de casos concretos, enriquecidos com reflexão e construção de conhecimento em níveis crescentes de complexidade;
2. formação de professores realizada com a combinação do conhecimento teórico e metodológico dos professores das instituições de ensino superior e o conhecimento prático e vivencial dos professores das escolas públicas;
3. formação de professores atenta às múltiplas facetas do cotidiano da escola e à investigação e à pesquisa que levam à resolução de situações e à inovação na educação; e
4. formação de professores realizada com diálogo e trabalho coletivo, realçando a responsabilidade social da profissão.

É possível identificar a base teórica que fundamenta a proposição do Pibid: a formação de professores centrada na relação com a escola de educação básica, a valorização das aprendizagens em contexto de experiência e dos saberes pedagógicos e a formação do professor como profissional reflexivo.

Saberes da pesquisa e experiência acadêmica da formação de professores

Nesse aspecto, aparece a ênfase na formação de professores, tendo como fundamento a pesquisa como um dos importantes aspectos da vida acadêmica. O programa, ao articular o ensino e a pesquisa, visa a formar um professor que seja, também, produtor de conhecimentos e de novas práticas.

O Pibid caminha nesta direção: garantir que os estudantes dos cursos de licenciatura se aproximem da escola e, nela, conheçam algumas práticas do campo profissional e sejam capazes de construir reflexões sobre essas práticas e os saberes que as fundamentam. Trata-se de ir além de se conhecer a escola e seus sujeitos. Trata-se de estabelecer redes, conhecer os mecanismos de atuação profissional, produzir conhecimento sobre esses mecanismos, os interferentes do cotidiano do trabalho dos professores e modos de intervenção, sempre marcada por uma ação intencional e pedagogicamente bem delimitada. (SILVEIRA, 2015, p. 363)

Para o desenvolvimento das ações do Pibid, foram estabelecidos participantes, tanto na estrutura das IES quanto no interior das escolas, com o intuito de contribuir com a consecução dos objetivos do programa.

AVALIAÇÃO DO PIBID PELOS EGRESSOS

A discussão e a análise dos resultados da avaliação do Pibid pelos egressos são apresentadas nesta seção. Os dados coletados por meio de questionários *on-line*, encaminhados aos egressos do Pibid, foram tabulados, organizados e analisados, em uma perspectiva quali-quantitativa. Desse modo, o texto apresenta os resultados de três dimensões do Pibid avaliadas: 1) avaliação da formação para a docência no âmbito do Pibid; 2) avaliação da gestão do Pibid; 3) avaliação dos resultados/efeitos do Pibid.

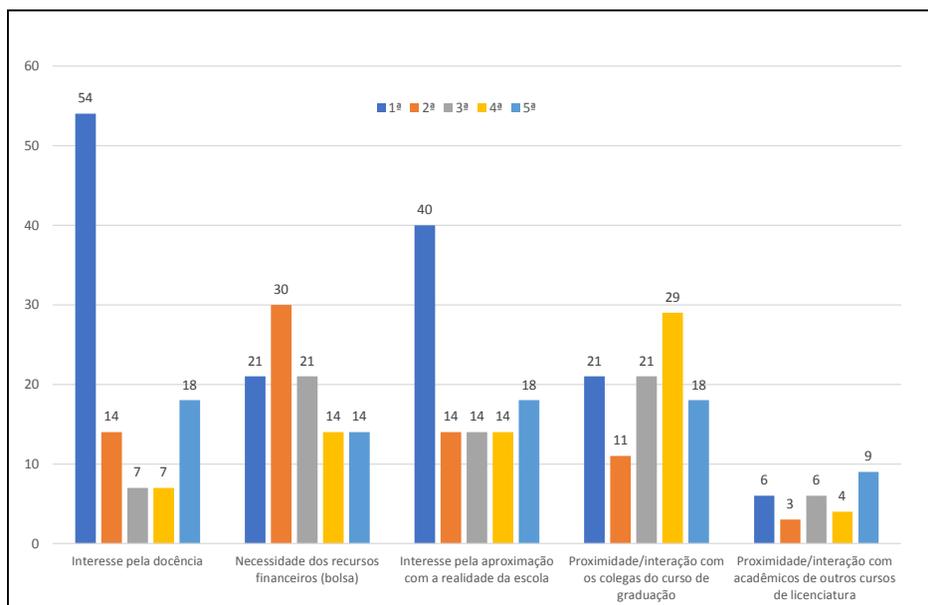
Avaliação da formação para a docência no âmbito do Pibid

A avaliação dos egressos quanto à formação para docência propiciada pelo Pibid foi organizada nas seguintes categorias: a motivação dos egressos à participação no Pibid; a concepção de docência construída e por eles declarada; e a aprendizagem da docência.

Sobre a motivação à participação no Pibid

A centralidade do Pibid é a docência. Observa-se que o primeiro objetivo traçado para o desenvolvimento do programa foi o de incentivar a formação de professores para a educação básica. A criação do Pibid teve, portanto, como direcionamento, atrair os licenciados para atuar na educação básica, de modo a investir mais tempo nesse processo formativo. No entanto, ao ser proposto no interior das instituições, diferentes interesses podem ter motivado a participação dos licenciados. As razões que levaram os egressos a participar de um programa de iniciação à docência foram indicadas no questionário de pesquisa, por ordem de importância, conforme os dados representados no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 - Ordem de importância (1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª) das razões que levaram o acadêmico a participar do Pibid



Fonte: Elaboração das autoras.

O interesse pela docência foi o aspecto mais indicado pelos egressos (54% em 1ª opção, 14% em 2ª) como a razão para o ingresso no Pibid, aliado ao interesse pela aproximação com a realidade da escola (40% em 1ª opção, 14% em 2ª). Tais dados permitem inferir que, ao ingressar no Pibid, o acadêmico já tinha o desejo de ser professor e conhecer a escola, seu futuro espaço de atuação profissional. Conhecer a realidade da escola foi justificado, também, por alguns egressos, em virtude das dúvidas quanto à escolha do curso de

licenciatura que realizavam e se a carreira docente era a profissão que de fato desejavam seguir, como apontam os excertos a seguir:

Durante o meu curso tive muitas dúvidas se estava no caminho certo, ou seja, se era a profissão certa a seguir. Foi por isso que tive interesse em fazer o Pibid, ele me proporcionou um contato com a realidade da escola que foi muito válido na minha formação. A experiência que tive foi muito proveitosa, uma vez que foi depois do Pibid que resolvi atuar nessa profissão. (E12)⁴

O Pibid foi uma grande oportunidade para que durante a graduação eu tivesse contato com a docência e a realidade escolar, isso me fez estar mais preparada para atuar como docente. (E20)

Uma das críticas relativas ao processo de formação de professores no interior das universidades, segundo as pesquisas na área, é justamente certo distanciamento da formação inicial, nas licenciaturas, da realidade escolar. O Pibid, ao ter entre seus objetivos “inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação [...]” (BRASIL, 2013, p. 2), possibilita a aproximação com a realidade da profissão. Para André (2012, p. 127):

Os programas que se desenvolvem em parceria entre universidade e escola devem ser valorizados e ampliados para diferentes regiões do país porque constituem excelentes alternativas para superar o distanciamento que historicamente se observa entre os espaços da formação e do exercício profissional. Além disso, auxiliam os estudantes a se identificarem com a profissão e favorecem a inserção na docência.

Ao propor entre seus objetivos o de “elevantar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração

⁴ Os egressos participantes da pesquisa foram identificados pelo código E1, E2, E3, E4, ..., E27, E28. A fonte usada neste artigo para os excertos dos egressos é *Times New Roman*, itálico, tamanho 9, a fim de diferenciá-los de citações longas.

entre a Educação Superior e a Educação Básica” (BRASIL, 2013, p. 2), o Pibid busca superar as dificuldades históricas nessa relação. Muitos autores, entre eles Gatti e Nunes (2009), Tardif (2012), Nóvoa (2009), Canário (2002), criticam o afastamento dos cursos de formação de professores e o espaço de atuação profissional. Defendem a articulação entre a formação inicial e as situações de trabalho, articulação que deveria ocorrer desde o início dos cursos, e não apenas nos anos finais, durante a realização dos estágios curriculares. A proposta do Pibid vem calcada nessa necessidade, a qual é percebida, também, pelos acadêmicos das licenciaturas egressos do Pibid.

Em relação à necessidade dos recursos financeiros, observa-se que esse aspecto aparece secundarizado em relação às motivações para participar do programa (21% em 1ª opção, 30% em 2ª). No entanto, houve significativa importância para um grupo dos entrevistados, uma vez que, segundo eles, a bolsa foi decisiva para a permanência no curso de graduação, também para que pudessem concluí-lo, fator esse que, em certa medida, impulsionou seu ingresso no programa.

O perfil socioeducacional dos acadêmicos das licenciaturas geralmente é formado por discentes oriundos de escolas públicas, e a maioria deles precisa trabalhar para se manter durante a realização do curso. Assim, a existência de uma bolsa com auxílio financeiro, em muitos casos, significa a oportunidade de continuar os estudos no ensino superior, incentivo que também se constituiu como um estímulo à participação no programa.

Sobre a concepção de docência

Questionados sobre a influência do Pibid e sua atual concepção de docência, os egressos apresentaram diferentes ênfases em suas respostas. Nas palavras de Veiga (2007, p. 32), “no sentido etimológico, docência tem suas raízes no latim – *docere* – que significa ensinar, instruir, mostrar, indicar, dar a entender”. A autora defende, ainda, que há um processo de *ampliação do campo da docência*, não se restringindo ao ato de ministrar aulas, envolvendo diversas ações no contexto escolar. A docência está, também, ligada a processos de inovação:

[...] quando rompe com a forma conservadora de ensinar, aprender, pesquisar e avaliar. Reconfigura saberes, procurando superar as dicotomias entre conhecimento científico e senso comum, ciência e cultura, educação e trabalho, teoria e prática, etc. Explora novas alternativas teórico-metodológicas em busca de outras possibilidades de escolhas; procura a renovação da

sensibilidade ao alicerçar-se na dimensão estética, no novo, no criativo, na inventividade. (VEIGA, 2007, p. 33)

Na Resolução n. 2, de 1º de julho de 2015, que define as atuais Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial de professores (BRASIL, 2015, p. 3), nos parágrafos 1º e 2º de seu art. 2º, o conceito de docência está assim definido:

§ 1º. Compreende-se a docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na construção e apropriação de valores éticos, linguísticos, estéticos e políticos do conhecimento inerentes à sólida formação científica e cultural do ensinar/aprender, à socialização e construção de conhecimentos e sua inovação, em diálogo constante entre diferentes visões de mundo.

§ 2º. No exercício da docência, a ação do profissional do magistério da educação básica é permeada por dimensões técnicas, políticas, éticas e estéticas por meio da sólida formação, envolvendo o domínio e manejo de conteúdos e metodologias, diversas linguagens, tecnologias e inovações, contribuindo para ampliar a visão e a atuação desse profissional.

Após diversas leituras flutuantes das respostas dos egressos ao questionário de pesquisa, foi possível identificar elementos das concepções de docência anteriormente apresentadas, com diferentes ênfases: na prática pedagógica, nos processos de formação/cidadania, na reflexão crítica sobre a ação docente. Os depoimentos agrupados, conforme a ênfase dada pelos egressos, são discutidos na sequência.

Concepção de docência com ênfase na prática pedagógica

Os depoimentos dos egressos sobre a concepção de docência trazem elementos conceituais que enfatizam a prática pedagógica, quando afirmam que:

Docência é o ato de ensinar por metodologias, métodos e técnicas diferentes que englobam todos os

alunos, para que atinjam o mesmo objetivo que é a aprendizagem. (E4)

Significa planejar, refletir e executar um plano. Plano este pensado para a escola e a realidade dos alunos. (E27)

O exercício da docência é estar preparado para ministrar as aulas sempre de maneira que os alunos compreendam o que lhes é passado, e sempre tendo alternativas para sua melhor aprendizagem. (E16)

A docência é a experiência vivenciada constantemente em sala de aula, através da prática, que necessita da teoria para auxiliá-la. (E7)

As respostas dos egressos apresentam elementos da concepção de docência expressa na Resolução n. 2/2015 (BRASIL, 2015), ao enfatizarem o planejamento das ações. Evidencia-se, também, um processo pedagógico intencional e metódico, e expressões como “estar preparado”, “alternativas para a melhor aprendizagem”, “experiência vivenciada na prática” e “exercício contínuo” colocam a prática pedagógica como centro da docência, com a preocupação de exercer essa prática de forma consciente e voltada à aprendizagem do aluno.

Também com ênfase na prática pedagógica, alguns depoimentos destacam a importância da docência como um processo de construção de conhecimentos. Processo esse que desencadeia aprendizagens não só no aluno mas também no professor. Há, portanto, a valorização da interação professor/aluno/conhecimento que ocorre na ação pedagógica.

Significa um crescimento profissional e fantástico quanto ao conhecimento teórico, necessário para lecionar e a prática que se adquire a cada dia em sala de aula. (E3)

Aprende-se muito ensinando. É uma troca de conhecimentos a cada aula e a cada turma. (E9)

Docência é o ato de construção de conhecimentos junto aos alunos, procurando sempre levar em consideração a realidade dos discentes, mostrando a eles diferentes maneiras de interpretar os fenômenos que ocorrem na sociedade, promovendo sempre o posicionamento e a construção do pensamento crítico deles. (E24)

As respostas dos egressos consideram o processo de se tornar professor e os diferentes aspectos nele envolvidos, conforme esclarece Flores (2010, p. 182):

Tornar-se professor constitui um processo complexo, idiossincrático e multidimensional [...] que implica o “aprender a ensinar” (às vezes, associado aos aspectos mais técnicos do ensino) e a socialização profissional (decorrente da interação entre indivíduo e contexto), bem como a construção da identidade profissional.

As respostas dos egressos com ênfase na prática pedagógica evidenciam alguns aspectos técnicos, relativos ao saber ensinar e, também, aspectos relacionados à interação com os indivíduos e com o contexto escolar.

Concepção de docência com ênfase na reflexão crítica sobre a ação docente

A concepção de docência ressaltando a importância da reflexão crítica na e sobre a ação docente foi evidenciada nas seguintes respostas dos egressos:

Atuar como docente é ter a plena consciência de que a formação deve ser constante, e buscar manter uma reflexão crítica sobre a prática. (E10)

Acredito que exercitar a docência seja posicionar-se face à situação política da educação; possibilitar o desenvolvimento e articulação de saberes; oportunizar o desenvolvimento pessoal e interpessoal dos discentes; contribuir ativamente no desenvolvimento de métodos e técnicas de ensino (não só no momento de defender uma titulação acadêmica); integrar a realidade social atual e histórica do país na formação dos discentes e também manter-se em contínua formação, de maneira

a apresentar-se sempre atualizado nas questões metodológicas e específicas de cada disciplina ou disciplinas, numa perspectiva transdisciplinar. (E18)

A perspectiva da docência entendida como uma prática reflexiva é observada nas respostas dos egressos. Na literatura sobre formação de professores, o termo *reflexão* tem sido tão utilizado ao ponto de, muitas vezes, não ficar claro seu sentido na atuação e na formação docente. Contreras (2002) defende que a obra de Schön recupera uma concepção de prática diferente de uma aplicação da teoria (superação da racionalidade técnica). Assim, reconstrói a dimensão reflexiva da prática. “A reflexão é compreendida como o modo de conexão entre o conhecimento e a ação nos contextos práticos” (CONTRERAS, 2002, p. 113).

A perspectiva da reflexão crítica, no entanto, supera a proposição de Schön, a qual tem um caráter individual. Na perspectiva da reflexão crítica, há necessidade de envolver processos de colaboração entre os professores, de forma a analisar e questionar as estruturas institucionais. A reflexão crítica inclui a análise não só sobre as práticas e as incertezas decorrentes da prática pedagógica, mas também sobre origem social e histórica dos problemas. Portanto, a reflexão crítica leva em consideração o caráter político da prática pedagógica. Também Nóvoa (1995, p. 25) defende que:

A formação deve estimular uma perspectiva crítico-reflexiva, que forneça aos professores os meios de um pensamento autônomo e que facilite as dinâmicas de auto-formação participada. Estar em formação implica um investimento pessoal, um trabalho livre e criativo sobre os percursos e os projectos próprios, com vista à construção de uma identidade, que é também uma identidade profissional.

A docência, na proposta do autor, pressupõe inicialmente uma formação humana, uma formação profissional e o exercício da reflexividade sobre a própria prática. No entanto, o contexto mais amplo da sociedade, em seus aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos, também precisam ser objeto de reflexão, conforme defende Imbernón (2010, p. 42), pois

[...] o professor não deve refletir unicamente sobre sua prática, mas sua reflexão atravessa as paredes da

instituição para analisar todo o tipo de interesses subjacentes à educação, à realidade social, com o objetivo concreto de obter a emancipação das pessoas.

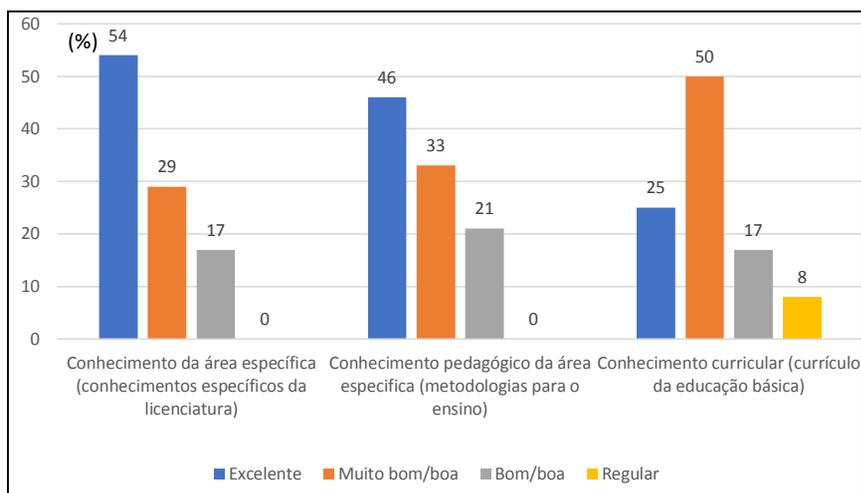
A docência, como prática social concreta, precisa envolver a reflexão sobre as práticas no cotidiano escolar, bem como a reflexão sobre os contextos mais amplos da sociedade. Na análise dos depoimentos dos egressos sobre a concepção de docência, vários elementos conceituais relativos à docência emergiram: a relação necessária entre professor/aluno/conhecimento, de tal forma que são imprescindíveis a mediação da aprendizagem, a reflexão na busca das melhores estratégias e de inovação, além do aspecto político da atuação docente voltada ao desenvolvimento da crítica e da participação cidadã. Outra questão importante que foi destacada pelos egressos foi a necessidade de formação contínua, em uma perspectiva de desenvolvimento profissional, como um movimento constante de busca de aperfeiçoamento e investigação.

Como essas concepções podem estar articuladas à proposição do Pibid? Ao observar o desenho do programa, verifica-se que ele é norteado por diferentes saberes, que são os conhecimentos prévios da docência. Os acadêmicos já trazem, de sua vida escolar, crenças e representações, as quais, no processo de formação docente, serão confrontadas com o contexto escolar, com as vivências e os conhecimentos teórico-práticos dos professores da escola básica, em um processo de reflexão e crítica conduzido pelas pesquisas e estudos dos professores coordenadores de área (universidade).

Sobre a aprendizagem da docência

Os egressos do Pibid foram questionados quanto às aprendizagens e aos conhecimentos adquiridos sobre a docência com relação aos conhecimentos específico, pedagógico e curricular em virtude da participação no Pibid. A aprendizagem dos conhecimentos da área específica da licenciatura e o conhecimento pedagógico da área foram considerados excelentes por 54 e 46% dos egressos, respectivamente. No que se refere ao conhecimento curricular (currículo da educação básica), embora bem avaliado, pois 50% considerou muito boa essa aprendizagem, foi o único item em que a aprendizagem foi considerada regular por parte dos entrevistados (8%). Os resultados estão representados no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 - Avaliação da aprendizagem da docência por meio da participação no Pibid



Fonte: Elaboração das autoras.

O conhecimento curricular é mais um elemento que demonstra a efetiva relação entre os conhecimentos da formação docente e sua aprendizagem significativa no contexto do programa. No entanto, indica que o conhecimento do currículo da educação básica é o mais frágil no interior do curso de graduação, conforme expresso por um dos egressos:

Em minha graduação, percebo que o conhecimento em relação ao currículo da educação básica foi bem fraco, foi o fato de fazer o Pibid, já no terceiro ano, que possibilitou compreender melhor como funciona a grade curricular. (E12)

Questionados a respeito de quais aprendizagens/conhecimentos sobre a docência atribuem à participação no programa, apresentam diferentes aspectos relacionados à sala de aula. Nas respostas, eles atribuíram à participação no programa a aprendizagem da docência quanto aos aspectos relacionados ao contexto da sala de aula, entre eles: o planejamento docente, as atividades pedagógicas, as metodologias de ensino, os recursos didáticos, a avaliação da aprendizagem, a mediação, a relação teoria-prática, entre outros.

A proposição do programa é voltada à articulação teoria-prática na formação inicial de professores, aproximando o contexto das aprendizagens acadêmicas com o contexto das aprendizagens em espaço profissional. Nos depoimentos

a seguir é possível constatar a contribuição do Pibid para a formação docente, quando eles apontaram que adquiriram conhecimentos quanto a:

Metodologia das aulas, organização de avaliações, busca por conteúdos novos e diferenciados, busca pela interdisciplinaridade. (E11)

Elaboração de planos e estratégias de ensino, controle de turma, aproveitamento do espaço pedagógico na escola. (E27)

Registros das atividades, criação de metodologias diversificadas, elaboração de documentos escolares como planos de aula, entre outros. (E3)

Perder o medo da sala de aula, aprender a preparar aulas e os recursos ofertados na escola. (E9)

O famigerado “chão de escola”, ou seja, o dia a dia escolar, é uma vivência que nem a graduação ou os estágios supervisionados te proporcionam. (E19)

Os alunos que possuem dificuldades de aprendizagem e a experiência adquirida que me auxilia até hoje. (E7)

Os egressos apontaram, ainda, outros aspectos relacionados à aprendizagem da docência, como a aquisição de postura profissional, a formação do professor como pesquisador da própria prática, a perspectiva do trabalho multidisciplinar, a valorização da diversidade no espaço escolar e os saberes necessários à docência propostos por Shulman (2014): conhecimento específico do conteúdo, conhecimento pedagógico e conhecimento curricular.

Embora a formação para a docência ocorra em conjunto com todas as atividades curriculares do curso, considera-se natural que tenham atribuído principalmente ao Pibid essas aprendizagens, pela intensidade das experiências nele vivenciadas, como expressam os depoimentos:

Entre muitos, a relação entre teoria e prática e a importância de o professor ser um pesquisador. (E2)

Atribuo ao Pibid toda a minha formação, pois, além das disciplinas específicas de cursos de licenciatura, ele deu suporte para que estas fossem aplicadas durante a prática do projeto e no decorrer da carreira profissional. (E1)

Interação entre os acadêmicos/alunos/professores. Aprendizagem junto ao professor da disciplina. (E16)

Atribuo muitos conhecimentos sobre a docência, na minha vida, ao Pibid. Mas uma das aprendizagens/conhecimentos mais marcantes é o reconhecimento da diversidade e do seu valor. (E1)

A partir das respostas sobre as aprendizagens da docência, constata-se que elas envolvem o contexto de sala de aula; no entanto, vão para além dele. Destacam-se posicionamentos e atitudes citados pelos egressos como: postura profissional; compromisso e responsabilidade; respeito à diversidade, às finalidades e aos valores da educação; importância de ser um professor-pesquisador e do olhar crítico sobre sua formação e atuação profissional. Nessa acepção, Imbernón (2010, p. 30) afirma que a profissão docente

[...] comporta um conhecimento pedagógico específico, um compromisso ético e moral e a necessidade de dividir a responsabilidade com outros agentes sociais, já que exerce influência sobre outros seres humanos e, portanto, não pode e nem deve ser uma profissão meramente técnica de “especialistas infalíveis” que transmitem unicamente conhecimentos acadêmicos.

Na mesma linha de raciocínio, Nóvoa (1995, 2007) defende que não há como separar o eu pessoal do eu profissional na construção da identidade do professor. “Na educação não é possível separar a dimensão da profissionalidade da dimensão da personalidade e isso implica em um compromisso pessoal, de valores, do ponto de vista da profissão” (NÓVOA, 2007, p. 6). As aprendizagens citadas pelos egressos contemplam as duas dimensões em sua participação no programa.

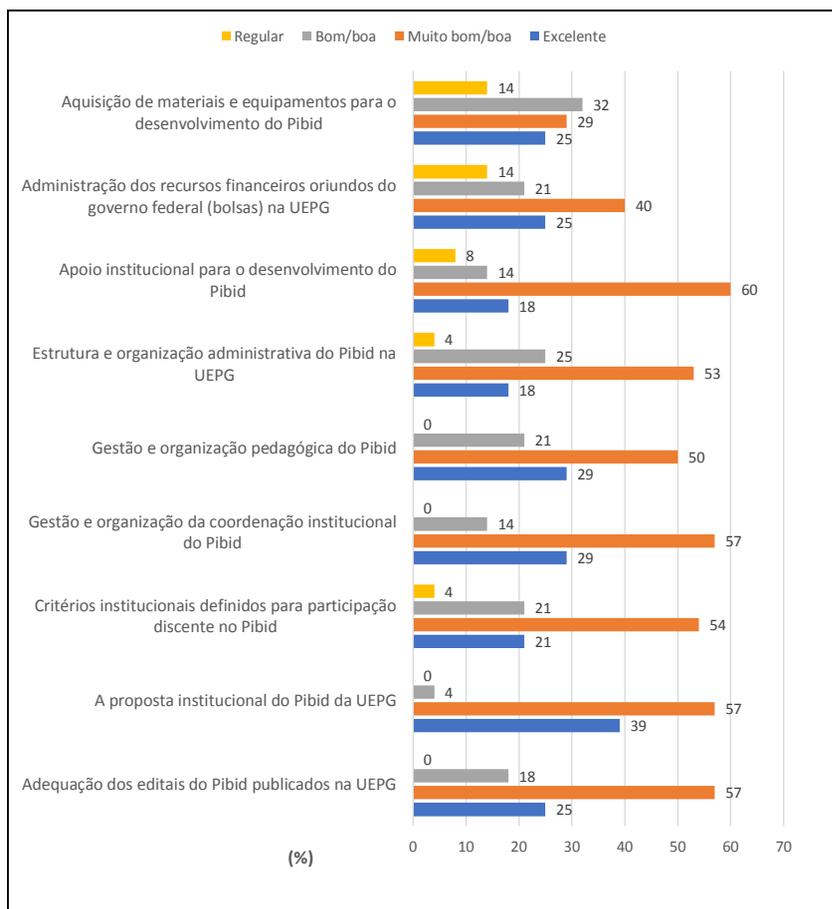
Avaliação da gestão do Pibid

Em relação à avaliação do programa nos aspectos referentes à sua gestão, há uma percepção bastante positiva dos egressos. Os resultados da avaliação estão organizados em três dimensões: a gestão do Pibid no âmbito da universidade, a gestão do Pibid no âmbito da licenciatura e a gestão do Pibid no âmbito da escola de educação básica.

Avaliação do Pibid no âmbito da universidade

Para avaliar a gestão do Pibid no âmbito institucional foram definidos nove indicadores conforme os resultados representados no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 – Gestão e organização do Pibid no âmbito da universidade



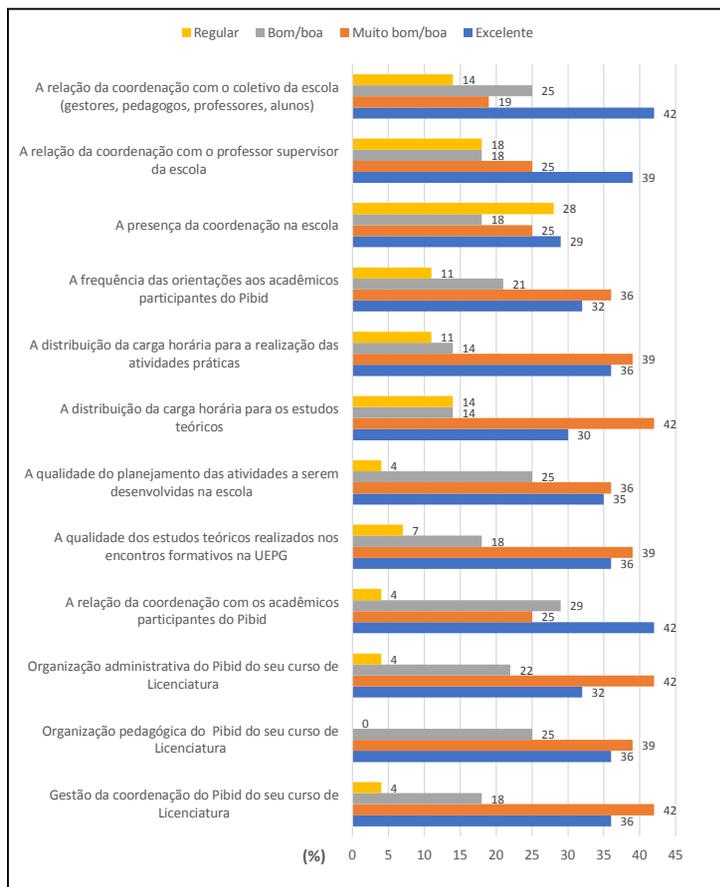
Fonte: Elaboração das autoras.

Os egressos consideram a proposta institucional do Pibid como excelente e muito boa (39 e 57%, respectivamente); em relação à aquisição de materiais e equipamentos para o desenvolvimento do Pibid, 14% avaliaram como regular e 32% como boa. O apoio institucional para o desenvolvimento institucional foi apontado como muito bom por 60% dos egressos, 57% deles consideraram a gestão e a organização da coordenação institucional como muito boa e 29% como excelente. Destaca-se que a avaliação da gestão e a organização pedagógica do programa em cada curso foi considerada excelente por 29% e muito boa por 50% dos egressos.

No âmbito das licenciaturas

Para a avaliação do Pibid no campo das licenciaturas, foram definidos 12 indicadores voltados para aspectos da coordenação de área no âmbito da licenciatura específica, da qual o egresso fazia parte, conforme apresentado no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – Gestão e organização do Pibid no âmbito do curso de licenciatura



Fonte: Elaboração das autoras.

Na avaliação dos indicadores propostos, predominam os conceitos excelente ou muito bom. A relação da coordenação com os acadêmicos participantes (42%), com o professor supervisor (39%) e com o coletivo da escola (42%) foi considerada excelente pelos egressos, entendendo que o “Pibid foi bem direcionado” (E8). Foram consideradas muito boas a coordenação do Pibid, a organização administrativa e a distribuição da carga horária dos estudos teóricos por 42% dos egressos. Nos quesitos organização pedagógica, qualidade dos estudos teóricos e distribuição das atividades práticas, 39% consideraram muito boa.

O único quesito em que se observa maior divergência na avaliação é o que se refere à presença do coordenador de área na escola, pois os egressos assinalaram como boa (18%) ou regular (28%). No entanto, essas avaliações não superam a soma das indicações de excelente (29%) e muito boa (25%). A gestão do programa e a articulação com o curso de licenciatura relacionam-se principalmente ao papel desempenhado pela coordenação de área e aos procedimentos utilizados para efetivação das ações, em um movimento contínuo de reflexão sobre as experiências vivenciadas, aprofundamento teórico e novas experiências.

Embora o Pibid esteja voltado à formação dos licenciandos, o desenho do programa mostra também a intencionalidade de tornar melhor a formação de professores e promover mudanças no contexto institucional da universidade e das escolas. Entretanto, as instituições são formadas por pessoas e nem sempre é possível realizar as devidas articulações, embora elas estejam previstas e sejam necessárias.

No que se refere à articulação com os cursos de graduação em licenciatura, poderia também levar a repensar a organização curricular, os estágios, visando a um impacto mais efetivo na formação de professores. Na visão de Gatti (2015, p. 237):

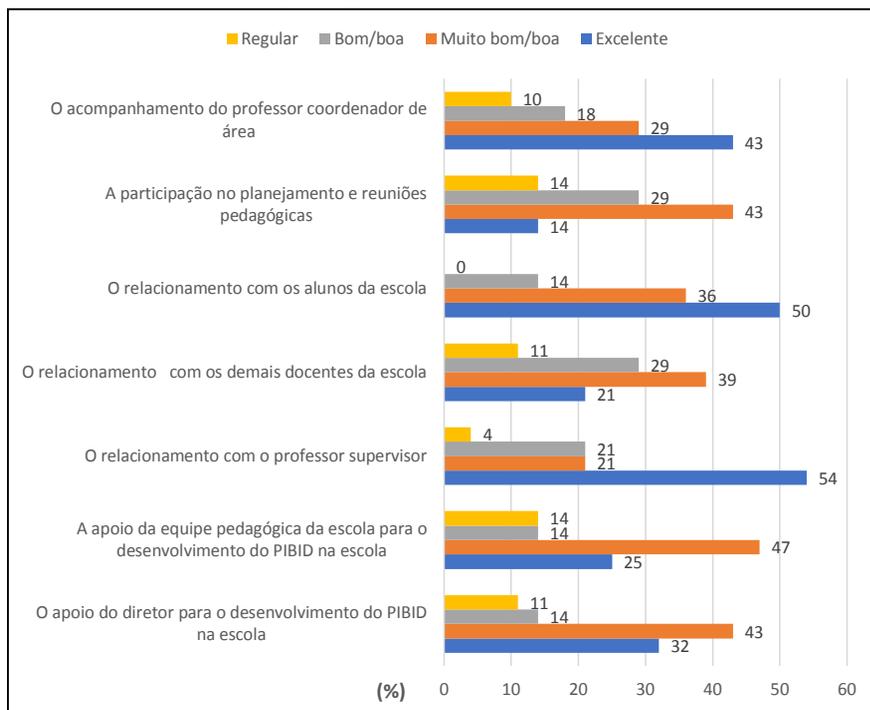
Temos no Brasil, em nível superior, uma estrutura formativa de professores [...] que foi proposta em seus delineamentos gerais, no início do século XX e que, de certa forma, se petrificou, mantendo-se nas realidades institucionais com a mesma dinâmica até hoje. Mesmo que sucessivas indicações normativas ou documentais ou de programas governamentais [...] abrissem espaços para renovações, [...] não se observam nas práticas institucionais inovações substantivas, estruturantes, em relação aos processos formativos de professores.

Assim sendo, as experiências formativas do Pibid bem como as dificuldades encontradas poderiam possibilitar inovações significativas no interior dos cursos de licenciatura. Para tanto, faz-se necessário que as ações do Pibid tenham repercussão nos respectivos cursos.

No âmbito da escola da educação básica

O desenvolvimento do Pibid ocorre em parceria com as escolas públicas da educação básica, por isso a forma como a gestão no âmbito da escola parceira é conduzida tem influência no programa. Na gestão e na organização do Pibid no âmbito da escola, repete-se mais uma vez uma avaliação positiva dos indicadores propostos, conforme resultados apresentados no Gráfico 5.

GRÁFICO 5 - Gestão e organização do Pibid no âmbito da escola



Fonte: Elaboração das autoras.

Entre os indicadores avaliados, três destacam-se como excelentes: o relacionamento com o professor supervisor, o relacionamento com os alunos e o acompanhamento do professor coordenador de área. Ao complementarem

suas respostas, os egressos reforçam aspectos positivos e fragilidades na relação com a escola.

Os egressos afirmaram que, embora as atribuições dos participantes da escola no Pibid tenham como exigência o compromisso e a adesão da escola e de sua equipe, nem sempre é uma relação sem conflitos. Muitas vezes, o professor supervisor que participa do edital o faz considerando mais a possibilidade de receber uma complementação ao seu salário do que um compromisso com a formação inicial do acadêmico ou, ainda, na proposição das atividades do programa, pode não ter havido clareza em relação às atribuições de cada instituição e de cada participante. Por essa razão, os conflitos precisam ser expostos, discutidos, analisados, de tal forma que se construa uma relação positiva para todos os envolvidos. Quando há um compromisso coletivo da escola e um processo de formação do professor supervisor, que é concomitante à formação do bolsista de iniciação à docência, a tendência é que os resultados sejam mais positivos.

De qualquer forma, mesmo tendo os quesitos bem avaliados, aflora nos comentários o que está no centro do desenho do programa, que são justamente as crenças e as representações dos bolsistas do Pibid, a experiência teórico-prática dos professores supervisores e os conhecimentos, os estudos e as pesquisas dos professores universitários (coordenadores de área). Caso não estejam bem articulados e em sintonia com ações e propósitos, apresentam-se lacunas que são observadas pelos participantes do Pibid. Acompanhamento e avaliação sistemáticos dessa relação seriam fundamentais para que o programa não fuja dos objetivos e das metas a que se propôs.

Em relação à gestão do programa, evidencia-se que as atividades e os objetivos foram atingidos com eficiência, considerando a forma como foi conduzido, tanto no âmbito institucional quanto nas escolas, dentro dos prazos estabelecidos e com bom uso dos recursos disponíveis. Os resultados obtidos foram atingidos, tendo em vista os meios e as condições disponíveis para a execução do Pibid no âmbito institucional.

Avaliação dos resultados/efeitos do Pibid

É bastante complexa a avaliação de resultados/efeitos de um programa educacional. No caso desta pesquisa, buscou-se, por meio da avaliação, identificar os resultados/efeitos do Pibid para a formação e a atividade dos egressos como professores atuantes na educação básica.

A partir da análise dos dados empíricos, pode-se destacar alguns elementos indicativos dos resultados e dos efeitos da participação no programa, apontados pelos egressos quando afirmaram que o Pibid:

- exerceu influência positiva para continuarem na docência, permanência favorecida pela melhor compreensão da realidade escolar;
- ofereceu suporte para superação das dificuldades do início da carreira, por terem vivenciado situações semelhantes no contexto do programa;
- afeta e orienta a prática docente atual considerando os fundamentos teóricos e a diversificação de atividades reconhecidamente apreendidas durante a participação no programa quanto à elaboração dos planejamentos, das estratégias, das metodologias e da organização dos conteúdos;
- propiciou aos participantes melhores condições para identificação das dificuldades de aprendizagem dos alunos da educação básica e para propor estratégias para sua superação;
- despertou mais interesse dos alunos das escolas porque o programa propôs e desenvolveu atividades diferenciadas em relação às práticas docentes normalmente por eles vivenciadas;
- propiciou formação profissional qualificada para o exercício da docência;
- possibilitou a ampliação das oportunidades para os acadêmicos bolsistas das licenciaturas participarem de eventos científicos e socializarem pesquisas, estudos e experiências.

Os elementos apresentados pelos depoimentos dos egressos permitem afirmar que o Pibid representou uma experiência formativa que contribuiu para a formação profissional dos que dele participaram, pois o programa desencadeou efetiva aproximação do licenciando ao seu futuro espaço profissional – a escola básica – e, com isso, estimulou a reflexão e a investigação sobre a docência e os temas relacionados ao cotidiano da escola e à atuação docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o desenvolvimento deste estudo, buscou-se aprofundar o referencial teórico sobre avaliação educacional e, em especial, sobre a avaliação de programas. Para definir os critérios de avaliação de um programa, é preciso, portanto,

levar em conta os objetivos do programa e as necessidades daqueles para os quais o programa foi destinado, sua relação com a política mais ampla, além das percepções daqueles possíveis interessados nos resultados da avaliação (*stakeholders*).

Em uma perspectiva de avaliação participativa, compreende-se que o conhecimento é fruto de uma construção social, pois envolve muitos sujeitos em diferentes momentos históricos que são compartilhados pelos participantes de uma dada instituição. O desenvolvimento desta pesquisa considerou os egressos do programa para avaliar seus resultados, no sentido de sua efetividade social e institucional.

A análise da avaliação do Pibid pelos egressos permitiu algumas inferências importantes. Os egressos destacam a importância do programa para sua formação inicial e, também, para sua profissão docente. Ao ingressar no programa, estiveram presentes várias motivações, sendo a principal o interesse por conhecer melhor a realidade das escolas de educação básica. A maioria dos egressos afirma que sua permanência na docência foi influenciada por sua participação no Pibid.

O processo de pesquisa desencadeado pôde verificar as dificuldades relativas à avaliação por egressos. Há muita dificuldade em manter contato, muitos se afastam da instituição e os dados registrados nos órgãos institucionais tornam-se desatualizados. Também é difícil obter o retorno e a participação respondendo aos instrumentos de pesquisa. Seria necessário criar mecanismos mais efetivos para que os egressos permaneçam em contato com a instituição formadora.

A participação dos beneficiários (egressos) no processo de avaliação de programas educacionais possibilita evidenciar as potencialidades, as fragilidades e as incoerências do referido programa. Há necessidade de um referencial teórico sobre avaliação educacional que fundamente a prática da avaliação em uma perspectiva crítico-dialética, de maneira que a preocupação vá além dos resultados obtidos e subsidie revisões, encaminhamentos e aprimoramento dos programas educacionais, sem alterar seus propósitos e objetivos iniciais (desenho do programa).

A pesquisa permitiu ainda refletir sobre os fundamentos teórico-metodológicos da avaliação de programas e sobre a necessidade de uma planificação da avaliação que tome por base a teoria da avaliação, a teoria do programa e a teoria das ciências sociais.

REFERÊNCIAS

- ANDRÉ, Marli Eliza Damalzo Afonso de. Políticas e programas de apoio aos professores iniciantes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 145, p. 112-129, jan./abr. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742012000100008>.
- BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 5. ed. Florianópolis: UFSC, 2003.
- BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. *Autoavaliação de escolas: alinhavando sentidos, produzindo significados*. Ponta Grossa: UEPG, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. *Portaria n. 96, de 18 de julho de 2013*. Estabelece as normas gerais do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n. 2, de 1º de julho de 2015*. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. CNE/CP. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>. Acesso em: 15 out. 2015.
- CANÁRIO, Rui. O papel da prática profissional na formação inicial e contínua de professores. In: MARFAN, M. A. (org.). *Simpósios do Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação: formação de professores*, 2001. Brasília: MEC, SEF, 2002. p. 152-160.
- CANO, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CONTRERAS, José. *A autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2002.
- COUSINS, J. Bradley; EARL, Lorna M. The case for participatory evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis* Winter, Washington, v. 14, n. 4, p. 397-418, 1992. DOI: <https://doi.org/10.3102/01623737014004397>.
- FERNANDES, Domingos. Avaliação de programas e de projectos pedagógicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 8., 2009, Recife. *Anais [...]*. Recife: Sapiens – Centro de Formação e Pesquisa, 2009. p. 41-46. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/5885>. Acesso em: 7 nov. 2015.
- FERNANDES, Domingos. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-44.
- FERNANDES, Domingos. Avaliação de programas e projetos educacionais. In: FERNANDES, Domingos (org.). *Avaliação em educação: olhares sobre uma prática social incontornável*. Pinhais: Melo, 2011. p. 185-206.
- FLORES, Maria Assunção. Algumas reflexões em torno da formação inicial de professores. *Educação*, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 182-188, set./dez. 2010.
- GARCIA, Carlos Marcelo. *Formação de professores: para uma mudança educativa*. Porto: Porto Editora, 1999.

GATTI, Bernadete Angelina. Formação de professores: compreender e revolucionar. In: GATTI, Bernadete Angelina et al. (org.) *Por uma revolução no campo da formação de professores*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 229-243.

GATTI, Bernadete Angelina; NUNES, Marina Muniz Rossa (org.). *Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua portuguesa, matemática e ciências biológicas*. São Paulo: FCC/DPE, 2009.

GUBA, Egon G. The failure of education evaluation. *Educational Technology*, New Jersey, v. 9, n. 5, p. 29-28, 1969.

IMBERNÓN, Francisco. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eaec255820142916>

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. *The Program Evaluation Standards*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

LORTIE, Dan C. *Schoolteacher: A sociological study*. London: University of Chicago Press, 1975.

MACDONALD, J. Barry. An evaluation of the evaluation, *Urban Review*, Beverly Hills, v. 7, p. 3-14, 1974.

MARCELO, Carlos. Desenvolvimento profissional docente: passado e futuro. *Sísifo Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 8, p. 7-22, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=8269>. Acesso em: 8 dez. 2015.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. A Capes e a formação de professores para a educação básica. *Revista Brasileira de Pós-Graduação – Educação Básica: Ensino de Ciências e Matemática e a Iniciação à Docência*, Brasília, v. 8, p. 353-373, mar. 2012.

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, António. (org.) *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1995. p. 13-33.

NÓVOA, António. Nada substitui o bom professor: palestra. In: SINPRO. *Desafios do trabalho do professor no mundo contemporâneo*. São Paulo: Sinpro/SP, 2007. p. 5-21. Disponível em: http://www.sinprosp.org.br/arquivos/novoa/livreto_novoa.pdf. Acesso em: 24 abr. 2015.

NÓVOA, António. Para una formación de profesores construida dentro de la profesión. *Revista Educación*, Madrid, n. 350, p. 203-218, set./dez. 2009.

PARLETT, Malcolm; HAMILTON, David. Evaluation as illumination: a new approach to the study of innovatory programs. In: GLASS, Gene V. (org.) *Evaluation studies review annual*. Beverly Hills, CA: Sage, 1976. v. 1.

RIPPEY, Robert. M. *Studies in transactional evaluation*. Berkeley, CA: McCutchan, 1973.

SCRIVEN, Michael. *The methodology of evaluation: perspectives of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally, 1967.

SHULMAN, Lee S. Conhecimento e ensino: fundamentos para a nova reforma. *Cadernos CENPEC*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 196-229, dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v4i2.293>.

SILVEIRA, Helder Eterno da. Mas, afinal: o que é iniciação à docência? *Atos de Pesquisa em Educação*, Blumenau, v. 10, n. 2, p. 354-368, maio/ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2015v10n2p354-368>.

STAKE, Robert E. The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, New York, v. 68, n. 7, p. 523-540, 1967.

TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Profissão professor até quando? *Pleiade*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 29-40, jul./dez. 2007.

VIANNA, Heraldo Marelin. Avaliação educacional: vivência e reflexão. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 60, p. 234-276, n. especial, dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.18222/eaec246020143337>.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

Recebido em: 13 JULHO 2018

Aprovado para publicação em: 19 MARÇO 2019



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5821>

AVALIAÇÃO DE PROJETOS E DESENVOLVIMENTO DO PENSAR AVALIATIVO: RELATO DE UM PERCURSO

ANA CAROLINA VARGAS^I

TEREZA PEREZ^{II}

PATRICIA DIAZ^{III}

RESUMO

A principal finalidade deste artigo é jogar luz ao potencial pedagógico das avaliações de projetos e programas sociais e educacionais para o desenvolvimento do pensar avaliativo das organizações e de suas equipes. Apresentam-se o relato sobre o percurso avaliativo de uma organização da sociedade civil do campo educacional e a análise das aprendizagens geradas pelo processo avaliativo de um de seus projetos, baseados em percepções reflexivas e autoavaliativas dos profissionais envolvidos obtidas por meio de entrevistas semidirigidas individuais e coletivas. Observou-se que o processo avaliativo, realizado de maneira interativa e dialógica, pôde contribuir para a ampliação da consciência crítica sobre o projeto, favorecendo o desenvolvimento do raciocínio avaliativo dos participantes, orientando-os para o pensar e o saber-fazer avaliativo crítico, autônomo e emancipatório. Conclui-se que a potência pedagógica das avaliações de projetos para a construção de um pensamento avaliativo nas organizações é ampla, mas ainda timidamente explorada.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROJETOS • APRENDIZAGEM • AMBIENTE PARTICIPATIVO • CULTURA DE AVALIAÇÃO.

^I Consultora em avaliação de projetos e desenvolvimento organizacional, São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-1653-4918>; acarolcv@gmail.com

^{II} Diretora-presidente da Comunidade Educativa Cedac, São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-9407-5024>; tereza.perez@comunidadeeducativa.org.br

^{III} Diretora de desenvolvimento educacional da Comunidade Educativa Cedac, São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-6204-3792>; patricia.diaz@comunidadeeducativa.org.br

EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y DESARROLLO DEL PENSAR EVALUATIVO: RELATO DE UN RECORRIDO

RESUMEN

La principal finalidad de este artículo es aclarar el potencial pedagógico de las evaluaciones de proyectos y programas sociales y educativos para desarrollar el pensar evaluativo de las organizaciones y sus equipos. Se presentan el relato sobre el recorrido evaluativo de una organización de la sociedad civil del campo educacional y el análisis de los aprendizajes generados por el proceso evaluativo de uno de sus proyectos, basados en percepciones reflexivas y autoevaluativas de los profesionales involucrados, que se obtuvieron por medio de entrevistas semidirigidas individuales y colectivas. Se observó que el proceso evaluativo, realizado de manera interactiva y dialógica, pudo contribuir para ampliar la consciencia crítica sobre el proyecto, favoreciendo el desarrollo del razonamiento evaluativo de los participantes, orientándolos al pensar y al saber hacer evaluativo crítico, autónomo y emancipatorio. Se concluye que la potencia pedagógica de las evaluaciones de proyectos para construir un pensamiento evaluativo en las organizaciones es amplia, pero todavía tímidamente explorada.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROYECTOS • APRENDIZAJE • AMBIENTE PARTICIPATIVO • CULTURA DE EVALUACIÓN.

PROJECT EVALUATION AND EVALUATIVE THINKING: REPORTING AN EXPERIENCE

ABSTRACT

The main purpose of this article is to throw light on the pedagogical potential of educational programs' evaluations with the intention of building capacity of evaluative thinking in social organizations and their teams. It presents the path of a civil society organization in the educational field and the analysis of the learnings generated by the process of evaluating one of its projects. It was based on the reflective and self-evaluative perceptions of the professionals involved and obtained using data collection from semi-structured individual and collective interviews. The evaluation process, which was conducted in an interactive and dialogical way, contributed to the expansion of the critical consciousness about the project, favoring the development of the evaluative reasoning of the participants, guiding them to thinking evaluation critically, autonomously and actively. In conclusion, the pedagogical potential of project evaluations, for the construction of an evaluative thinking in organizations, is broad but still little explored.

KEYWORDS PROJECT EVALUATION • LEARNING • PARTICIPATORY ENVIRONMENT • EVALUATION CULTURE.

INTRODUÇÃO

O campo brasileiro da avaliação de programas e projetos sociais percorreu, nas últimas duas décadas, um significativo caminho de ampliação e desenvolvimento. A crescente estruturação e profissionalização das organizações da sociedade civil *pari passu* com o crescimento do investimento social privado estiveram relacionados a esse desenvolvimento, promovendo-se cada vez mais a prática da avaliação de projetos e programas sociais.¹ A necessidade avaliativa se instala e tensiona essas organizações, que são convocadas a demonstrar os resultados de suas ações, incidindo sobre elas um modo de pensar as iniciativas sociais que dialoga com a cultura empresarial e é inicialmente vivenciado como algo extrínseco à experiência no campo social.

O encontro de diferentes culturas organizacionais marca o percurso do campo social brasileiro no qual estão em disputa valores, princípios, linguagens, prismas de leitura da realidade, modos de agir sobre ela e meios de reconhecer as transformações sociais alcançadas. Em contexto dinâmico e

¹ Segundo dados do Censo Gife (Grupo de Institutos e Fundações Empresariais) 2016, em 2016, apenas 6% dos associados, entre institutos e fundações empresariais, não realizavam qualquer atividade de monitoramento e avaliação de suas iniciativas (SILVA; VARGAS, 2017).

de interação intensa, nem empresas, com seus institutos e fundações, nem organizações da sociedade civil, em sua pluralidade, poderiam seguir com suas culturas sem influenciarem-se mutuamente. E a avaliação dos projetos e programas vai encontrando um lugar importante nas fronteiras dessas relações.

Se, de início, a avaliação era compreendida quase exclusivamente como meio de prestação de contas, no decorrer das últimas duas décadas, novos – e velhos – sentidos passaram a ser atribuídos à avaliação de programas e projetos sociais e educacionais, e diversas abordagens avaliativas surgem e desenvolvem-se no Brasil e no mundo. As organizações da sociedade civil, de início incomodadas com imposições avaliativas do financiador, são desafiadas a definir, com maior clareza, os resultados esperados e a testar a lógica da relação entre suas estratégias e os objetivos por elas almejados. São provocadas a demonstrar e a comunicar o alcance dos efeitos de suas ações, efeitos esses que justificam sua existência como organização.

De um lado provocadas a se rever e já percebendo aspectos positivos das avaliações, essas organizações tensionam, de outro lado, o modo de pensar e fazer avaliativo dos financiadores, provocando-lhes deslocamentos necessários. A complexidade da realidade social e a especificidade inerente à implementação e à governabilidade de projetos e programas sociais se impõem aos gestores e às avaliações, exigindo revisões e ajustes àqueles que insistem em transpor, tal qual, a lógica da administração empresarial à lógica do campo social. Afinal, as intervenções sociais caracteristicamente se dão em realidades complexas, repletas de variáveis externas ao projeto e poucos governáveis, na maioria das vezes exigentes de tempo para encontrar efeitos, frustrando expectativas mais apressadas, com maior ímpeto controlador e necessidade de previsibilidade.

A construção da cultura avaliativa no campo social brasileiro é marcada, portanto, por uma diversidade, por vezes conflitante, de visões sobre a avaliação, suas funções e as diferentes maneiras de realizá-la. A avaliação, no entanto, busca sempre cumprir algum propósito, e o alcance efetivo desse propósito é um desafio que se impõe a todos, independentemente da concepção que a oriente. As diversas discussões sobre como gerar avaliações úteis, relevantes e significativas (CHIANCA, 2013; DAVIDSON, 2012; PATTON, 2012; SILVA, 2012) explicitam a importância do tema e revelam inquietação com as sucessivas experiências em avaliações engavetadas por inutilidade, rejeição ou falta de sentido para os envolvidos no programa ou projeto avaliado. Essa busca

desafiadora por avaliações significativas não está circunscrita à atualidade,² fazendo parte do desenvolvimento histórico do campo avaliativo.

A avaliação surge em fins do século XIX, identificada à ideia de mensuração precisa e objetiva de elementos da realidade humana e social, marcada pelo esforço de captá-los com a mesma neutralidade e precisão então atribuídas às ciências físicas e naturais. Essa centralidade do instrumento, considerado equivalente à avaliação em si e pautado no paradigma positivista, caracteriza o que Guba e Lincoln (2011) descrevem como a principal característica da primeira geração de avaliações, na qual o meio de mensurar era o próprio fim do ato de avaliar.

De início estritamente vinculada ao desenvolvimento de testes psicológicos, a mensuração de variáveis relativas ao sujeito humano passa a ser utilizada tanto no meio empresarial e industrial, em apoio à administração científica, como no campo educacional, proliferando-se os testes escolares de desempenho a partir das primeiras décadas do século XX. De lá para cá, os instrumentos de avaliação no campo da educação, segundo Gadotti (2017), foram melhorados e aprimorados, chegando perto da perfeição. No entanto, ressalta o autor, apesar do desenvolvimento dos testes atuais, pouco se discute o que se está avaliando, por que se avalia, para quem e contra quem: a avaliação é assim separada da aprendizagem, distanciando-se de seu sentido educacional. É como se, tal como criticam Guba e Lincoln (2011), o meio de mensuração, ou seja, o instrumento que fora inicialmente concebido para operacionalizar variáveis, ganhasse vida própria, transformando-se, em última análise, nas próprias variáveis. Torna-se real apenas o que pode ser mensurado, e todo o resto está fadado à inexistência perante a soberania do instrumento. Trata-se do domínio dos meios sobre os fins e o sentido da avaliação resta aí aprisionado.

A avaliação, assim identificada estritamente como instrumento de mensuração, permite apenas obter informações sobre o que está sendo mensurado (como, por exemplo, o desempenho dos alunos), mas não oferece informações sobre o contexto que estaria influenciando sobre o sujeito avaliado (por exemplo, o currículo a partir do qual o desempenho do aluno estava se dando). O reconhecimento dessa limitação da primeira geração de avaliações teria levado, por volta dos anos 1940, à segunda geração, segundo Guba e Lincoln (2011), dando forma inicial ao que hoje se conhece como avaliação de programas e projetos sociais.

² Foi realizado, entre 2016 e 2017, um ciclo de encontros sobre avaliação promovido pelo Gife, Fundação Roberto Marinho e Itaú Social, um deles especialmente dedicado a discutir as condições que contribuem para o uso da avaliação, revelando os desafios enfrentados na realização de avaliações úteis e relevantes (VARGAS; SILVA, 2017a).

A avaliação, tendo como objeto o programa, passa a ser então convocada a aportar informações que bem orientem mudanças de contexto, exigindo o estabelecimento de uma relação entre o resultado obtido na mensuração e os objetivos pretendidos por um determinado programa, à luz de como esse estava sendo implementado. A mensuração segue importante, mas deixa de ser equivalente à avaliação e passa a ser um dos vários instrumentos utilizados a seu serviço. A avaliação de segunda geração é, então, orientada por objetivos, caracterizada pela análise e descrição dos resultados da mensuração em relação aos objetivos pretendidos e ao contexto em que eram obtidos.

Tanto a primeira como a segunda geração de avaliações, apesar de suas características distintas, colocam maior ênfase no meio de avaliar do que na finalidade da avaliação. Guardadas as devidas diferenças daquela época, o instrumento ou o método de avaliação encontram hoje exacerbada centralidade, tendendo a perder de vista o sentido da avaliação. A escolha do método a ser utilizado na avaliação, por exemplo, é frequentemente colocada antes mesmo de se definirem com clareza as finalidades de uma avaliação ou, ainda, de se desenharem claramente os contornos do que será investigado e da pergunta a ser respondida. Existe uma importante crítica atual no campo social brasileiro à prevalência do método sobre o objeto e a finalidade da avaliação (CHIANCA, 2013; SILVA; BRANDÃO, 2013; VARGAS; SILVA, 2017c).

Em meio a essa crítica, defende-se a ideia de que não existe um método melhor *a priori*, pois cada projeto deve estabelecer os parâmetros de sua avaliação, em função de suas características e necessidades. Além disso, essa deve ser desenhada não apenas de acordo com a natureza do objeto de estudo, mas também levando em consideração outros fatores importantes, tanto para viabilizá-la como para torná-la significativa aos interessados; fatores como, por exemplo, a cultura organizacional, a viabilidade econômica, as posições teóricas dos interessados, as posições ético-políticas em jogo, o enquadre gerencial, etc. (SILVA; BRANDÃO, 2013).

Não são poucos os relatos de experiências nas quais a avaliação, tendo seu objeto moldado a desenhos metodológicos predefinidos, gera conteúdo desconectado com a realidade do programa e da cultura organizacional em que se dá, estranho aos principais interessados que expressam dificuldade de perceber conexão dessas avaliações com suas práticas, de gerar sentido sobre elas e nelas encontrar utilidade. A centralidade do método é tamanha que se perde de vista a avaliação como processo, seu caráter de saber construído – pautado em escolhas, valores e princípios – e sua relação intrínseca e necessária com a aprendizagem.

Nos anos 1960, a dificuldade de garantir êxito dos programas por meio de avaliações de primeira geração orientadas pelos instrumentos de mensuração e, posteriormente, de segunda geração, caracterizadas pela descrição do alcance dos objetivos do programa a partir do mensurado pelos instrumentos, teria levado ao surgimento de uma terceira geração de avaliações. As avaliações, segundo Guba e Lincoln (2011), passaram a ser orientadas pelo juízo de valores com base em critérios, tanto sobre o mérito do objeto de avaliação como sobre sua importância. Caberia ao avaliador o papel de julgador, pois seria dele o juízo, e esse passa a acumular não apenas as funções técnicas e descritivas das gerações anteriores, mas também a função de especialista sobre o objeto avaliado.

Nesse sentido, além da centralidade atual do instrumento e do método nos processos avaliativos, outra característica atualizada do campo de avaliações a ser notada é o papel do avaliador como especialista. Mas, hoje, o avaliador se torna, principalmente, um especialista em método. E, no conjunto de métodos e abordagens, torna-se especialista em um método ou abordagem avaliativa específicos. No mercado das avaliações, as demandas estabelecem-se numa relação de consumo, pautada nos tipos de avaliação mais valorizados no momento, na qual o prestador de serviços oferece um produto e o consumidor o espera pronto para ser consumido.

Existe, frequentemente, uma expectativa de que o avaliador faça seu trabalho, como especialista que é, gerando um produto relevante, útil e de qualidade, mas que não demande horas demasiadas da gestão ou da equipe do projeto. Numa avaliação externa, perde-se de vista, muitas vezes, que mesmo sendo o avaliador o guardião do método, exigindo-se dele exterioridade e isenção, quem conhece o programa ou projeto a ser avaliado é a gestão e a equipe nele envolvida. O objeto de investigação e o desenho metodológico estão intrinsecamente relacionados num processo de pesquisa, cabendo ao meio de investigação ajustar-se ao objeto investigado e não o contrário, o que torna o saber da equipe e da gestão uma peça-chave num processo avaliativo.

Além disso, ao atribuir totalmente a responsabilidade da avaliação ao avaliador, o saber-fazer de uma construção investigativa segue exclusividade dele, o nicho de mercado se mantém com a dependência de avaliadores especialistas, sendo apenas neles efetivamente mobilizado, revisitado e desenvolvido o pensamento avaliativo. A avaliação se finda como produto proveniente de fora do projeto, perde seu caráter processual, intrínseco e construtivo, perde potência como fonte de aprendizagem para todos aqueles implicados na iniciativa. O pensar avaliativo perde a oportunidade de se incorporar no cotidiano do projeto.

Uma terceira característica bastante atual do campo de projetos e programas sociais, também presente nas três primeiras gerações de avaliações descritas por Guba e Lincoln (2011), é a centralidade dos interesses da gestão nas avaliações, em suas diferentes instâncias possíveis, desconsiderando-se as perguntas e necessidades de outros grupos de interesse, como a equipe ou o público com o qual se trabalha. Há no campo, sem dúvidas, o reconhecimento quase consensual da importância de envolver os diversos interessados num processo avaliativo como meio de qualificar as informações e favorecer tanto a construção de sentidos sobre elas quanto o uso efetivo para o aprimoramento do projeto (VARGAS; SILVA, 2017b). Mas definições sobre quem envolver, quando envolver, o quanto envolver e como envolver dissolvem o consenso num universo de múltiplas possibilidades.

A produção de avaliações centradas na gestão opta por deixar de lado o conjunto de reivindicações, preocupações e questões dos diversos atores sobre o objeto avaliado. Perde-se, assim, de vista que o reconhecimento, a compreensão e o trabalho com as múltiplas construções sobre o programa, produzidas pelos vários atores, podem ser cruciais para a gestão e o desenvolvimento da iniciativa. A concepção de uma avaliação orientada pelos interesses dos envolvidos, somada à ideia de que as informações essenciais de uma avaliação devam ser obtidas por meio da confrontação dessas múltiplas construções, marca o que seria denominado quarta geração de avaliações, orientada pela negociação e construção conjunta.

Há cerca de 30 anos, Guba e Lincoln (2011), criticando, entre outros aspectos, a centralidade do método científico positivista, o papel distanciado do avaliador e o caráter gerencialista das avaliações até então empreendidas pelas gerações aqui descritas, reivindicavam uma mudança no campo das avaliações que marcasse uma passagem para um paradigma construtivista. Defendiam-se avaliações descentradas do método ao compreendê-lo como construção social e meio do processo de investigação, mais conscientes da ausência de neutralidade do avaliador, deslocando-o de seu lugar de especialista para um papel ativo e dialógico no processo e centradas na pluralidade de olhares e interesses sobre o objeto avaliado. Não por acaso esses autores foram aqui mobilizados, tamanha a atualidade de suas reivindicações.

Essa inflexão construtivista no campo da avaliação de programas e projetos sociais pautou, na época, o desenvolvimento de um conjunto de abordagens avaliativas comprometidas com suas contribuições para a transformação social. Como se sabe, a ascendência de concepções construtivistas, naquele momento, não foi privilégio do campo avaliativo americano. No

Brasil e na América Latina, a pesquisa social com propostas participativas de pesquisa e ação social (BRANDÃO, 1983, 1984; DEMO, 1988; FALS BORDA, 1985; THOLLENT, 1982) e o campo educacional, fundamentalmente com Paulo Freire (2013), criticavam a preponderância do paradigma positivista na construção e na transmissão de saberes, ressaltando o papel da produção compartilhada de conhecimento e da educação para a transformação social.

Reconhecia-se a necessidade de uma sociedade na qual era central saber pensar autonomamente, ser sujeito do conhecimento, investigar a realidade, refletir lógica, crítica e analiticamente sobre ela, apropriar-se de saberes teóricos, articulando e retroalimentando conhecimento e prática. A avaliação de programas e projetos sociais, como aquela que congrega meio de investigação sobre a realidade, construção de saber e geração de subsídios para a ação, encontra importante papel nesse projeto de sociedade. É nessa perspectiva da avaliação, como construção compartilhada em sua relação intrínseca com a aprendizagem, que o fazer avaliativo promovido pelo campo social exige revisão.

É evidente que a avaliação gera aprendizados sobre a iniciativa e, como pressuposto fundamental, deve gerar insumos para que essa possa ser repensada e aprimorada. A oportunidade de aprendizagem da avaliação está, sim, no conhecimento por ela gerado para benefício da iniciativa. Mas, de maneira mais duradoura, também no potencial do processo de favorecer o desenvolvimento do pensar avaliativo – investigativo, lógico, crítico e analítico – naqueles que nele se envolvem e participam ativamente. Ao ser considerado resultado desejável e intencional da avaliação, o aprendizado do pensar e saber-fazer avaliativo pode contribuir não apenas para a potência e uso do produto da avaliação de maneira intrínseca ao trabalho, mas para a construção de uma cultura avaliativa na organização que amplifique os efeitos de suas ações sociais.

O potencial pedagógico de uma avaliação não está limitado a um tipo ou outro de avaliação – se interna, externa ou mista, por exemplo –, à abordagem metodológica – qualitativa, quantitativa, experimental, participativa, etc. – ou à sua finalidade – se para prestação de contas, mensuração de impacto, resultados, aprimoramento do projeto, etc. Toda a avaliação, como afirma Patton (2017), ensina algo: o que é ensinado e como é ensinado varia, mas o processo avaliativo é predominantemente uma interação pedagógica, e todos que dele participam experimentam, de maneira explícita ou implícita, princípios pedagógicos. São múltiplas as pedagogias possíveis da avaliação, como diria esse mesmo autor, que podem ensinar coisas variadas com meios distintos. Vale,

portanto, a reflexão sobre qual é a pedagogia desejada nos processos avaliativos no campo dos projetos e programas, fundamentalmente os educacionais.

Dadas a relevância e atualidade do tema, o objetivo deste artigo é jogar luz ao potencial pedagógico das avaliações, não no que diz respeito às aprendizagens geradas pelas avaliações para os projetos e programas avaliados, mas às aprendizagens geradas para as equipes, transformando e aprimorando a forma como elas pensam o próprio fazer em projetos e programas sociais e educacionais. A partir do relato sobre o percurso avaliativo de uma organização da sociedade civil do campo educacional, a Comunidade Educativa Cedac, e da análise das aprendizagens geradas pelo processo avaliativo de um projeto especificamente, o Projeto Pequenos Leitores, busca-se aqui contribuir para um olhar mais detido ao potencial da avaliação como meio de aprendizagem para a construção do pensamento avaliativo das organizações e de suas equipes, bem como para a incorporação do pensar avaliativo ao fazer cotidiano dos projetos e programas.

RELATO DE CASO

O processo de aprendizagem, segundo a perspectiva piagetiana (PIAGET, 1976), supõe um movimento de experienciar e buscar dar sentido à experiência, assimilando as novas percepções em meio à reorganização do que já estava acomodado, estabelecendo nova base para novas assimilações. Nesse movimento contínuo, organizações e indivíduos seguem em sua jornada infundável, revendo suas ações e refletindo sobre suas experiências, em subseqüentes camadas de aprendizagem e expansão da compreensão e do pensamento. A proposta deste relato é registrar, partilhar e analisar as construções reflexivas e autoavaliativas de diferentes profissionais da organização estudada, quando convidados a falar sobre suas experiências, percepções e aprendizados em processos avaliativos, tanto numa dimensão mais ampla que retoma o histórico organizacional de processos avaliativos quanto numa dimensão mais específica sobre o processo avaliativo de um de seus projetos.

Num primeiro momento, portanto, será apresentado o percurso de construção da capacidade e do pensamento avaliativo de uma organização da sociedade civil do campo educacional, não apenas ilustrando maneiras de enfrentamento dos desafios postos no contexto do desenvolvimento do campo avaliativo brasileiro, mas também oferecendo insumos para reflexão sobre os processos de aprendizagem organizacionais gerados pelas diferentes práticas avaliativas de programas e projetos da organização. Uma vez explicitado o

pano de fundo organizacional, serão analisadas, num segundo momento, as aprendizagens geradas pelo processo avaliativo de um projeto em especial, que traçou como um de seus objetivos contribuir para o desenvolvimento do pensar e saber-fazer avaliativo dos envolvidos.

O percurso de construção do pensar avaliativo da Comunidade Educativa Cedac

A Comunidade Educativa Cedac é uma organização sem fins lucrativos que atua no campo educacional brasileiro desde 1997 e tem como principal missão apoiar os profissionais da educação no desenvolvimento de conhecimentos e práticas que resultem na oferta de uma educação pública de qualidade. O caminho de aprendizagem organizacional foi aqui reconstituído, como partilha de experiência, por meio da sistematização de reflexões conjuntas e relatos individuais de diretoras, coordenadoras pedagógicas e formadoras, tecendo-se a memória coletiva das camadas de experiência que marcam o histórico da organização. O relato não se deterá aos detalhes de cada avaliação empreendida, mas às ações e reflexões que caracterizam um contínuo processo de aprendizagem dos indivíduos e de suas organizações.

Como organização que atua fundamentalmente com formação de profissionais da educação, a prática avaliativa sempre encontrou lugar como meio para os formadores da Comunidade Educativa Cedac obterem informações sobre o andamento do aprendizado dos profissionais em formação. Ou seja, o olhar avaliativo estava focado nas ações de formação, cabendo aos formadores recolher registros e analisá-los em conjunto com a coordenação pedagógica do programa, alimentando revisões e aprimoramentos das práticas formativas. No entanto, o exercício de ampliar o olhar avaliativo para os resultados gerados pelo projeto na educação, para além dos efeitos específicos das práticas formativas junto aos profissionais das escolas, apresentou-se como significativo desafio a ser enfrentado pela organização.

Uma vez responsáveis, já entre 1999 e 2005, pelo desenho e implementação de um programa em nível nacional, financiado por uma fundação empresarial de grande porte, a necessidade avaliativa se instala de outra maneira. Por um lado, a direção da Comunidade Educativa Cedac se deparava com a percepção interna positiva sobre as conquistas do programa, seja por meio dos relatórios produzidos pelos formadores, seja por meio dos registros de momentos específicos – as chamadas “pausas avaliativas”, nas quais os profissionais em formação eram convidados a compartilhar suas reflexões sobre seus aprendizados. Por outro lado, percebia e incomodava-se com a dificuldade de obter informações mais abrangentes, objetivas e sistematizadas que pu-

dessem não apenas evidenciar a eficácia do trabalho, mas comunicá-la de maneira consistente para o público externo, além de orientar caminhos para a construção e aprimoramento do projeto de maneira mais ampla.

Um avaliador é, então, contratado por iniciativa da direção da Comunidade Educativa Cedac, cabendo aos financiadores papel ainda distante. As avaliações externas, tal como definidas por Scriven (1991³ apud MARINO; LOCATELLI, 2012), têm como principal característica o papel distanciado e técnico do avaliador, sendo conduzidas por profissionais que dominam o método da avaliação e, por não fazerem parte da equipe do projeto ou da organização, não têm compromisso com o sucesso ou fracasso da iniciativa. Dada a expectativa de isenção e distanciamento do avaliador externo, a vantagem dessas avaliações ancora-se tanto na qualidade do desenho metodológico como na credibilidade da avaliação perante o público externo.

No caso da Comunidade Educativa Cedac, nesse início de seu percurso em avaliações, foram três anos de avaliações externas sucessivas que causaram estranhamentos significativos, pois as equipes tinham dificuldade de encontrar sentido nos resultados por elas apresentados. Consideravam que as avaliações estavam produzindo informações que pouco dialogavam com os resultados que formadores e coordenadores pedagógicos vinham percebendo sobre suas práticas formativas.

A equipe questionava a coerência entre a expectativa de resultados que estava orientando a avaliação e aquela do próprio programa. Ou seja, percebia uma dissonância entre os conceitos que subsidiavam a avaliação e orientavam o olhar do avaliador para os resultados (por exemplo, em relação à aprendizagem esperada dos alunos que seria fruto da formação oferecida aos professores) e os conceitos que embasavam o programa avaliado e seus objetivos. Essa sentida incoerência entre concepções e leituras de resultados teria contribuído para a dificuldade da equipe de construir sentido em torno dos achados da avaliação.

Se, por um lado, o distanciamento do avaliador oferece credibilidade à avaliação, por outro, essa mesma distância pode gerar uma desvantagem pois, dado o conhecimento limitado do avaliador sobre o programa e seu contexto, pode enviesar o estudo avaliativo (MARINO; LOCATELLI, 2012). Além disso, a falta de clareza da própria equipe do programa sobre os objetivos e resultados com os quais esse se compromete dificulta o trabalho do avaliador externo

3 SCRIVEN, Michel. *Evaluation thesaurus*. Newbury Park: Sage, 1991.

que, muitas vezes, é convocado a definir esses objetivos ou acaba mobilizando, com maior ou menor consciência, suas próprias concepções e compreensões sobre o objeto avaliado.

Havia ainda, para a equipe, a sentida necessidade de melhor compreender como os achados da avaliação tinham sido construídos pelo processo avaliativo. Parecia-lhe que os instrumentos utilizados pela avaliação, os dados obtidos e as análises realizadas foram gerados por uma máquina cuja engrenagem era, para ela, um enigma. O lastro daqueles achados com a realidade, que envolveria o entendimento do caminho de construção do saber sobre essa realidade, ficou pouco visível para a equipe que encontrou dificuldade de dialogar com eles e deles fazer uso para o aprimoramento efetivo do projeto.

Ao mesmo tempo que havia o estranhamento com a avaliação realizada e com a distância dessa sobre suas práticas, a direção seguia inquieta com a dificuldade de melhor captar e comunicar os resultados obtidos. A avaliação interna, tal como definida por Clifford e Sherman (1983⁴ apud MARINO; LOCATELLI, 2012), envolve a responsabilização de uma equipe da organização sobre o processo avaliativo. Essa equipe tem maior conhecimento sobre o projeto, a organização e suas necessidades, o que pode favorecer um desenho avaliativo mais próximo a essas necessidades e sensível ao contexto. Uma desvantagem dessa prática, segundo Marino e Locatelli (2012), é que justamente essa familiaridade com o projeto pode dificultar a capacidade de análise crítica e, por questões de dinâmica de poder, não permitir o olhar para falhas importantes.

Além dessas possíveis desvantagens, no caso da Comunidade Educativa Cedac, a equipe se deparava com suas limitações técnicas para executar uma avaliação consistente sem apoio externo. Após a tentativa frustrada de empreender a avaliação do programa por conta própria, a direção busca, a partir de 2008, experimentar outras abordagens avaliativas, contratando novas avaliações externas. Seguiam com intuito de produzir avaliações mais bem ajustadas às concepções da organização mas, também, consistentes e isentas, passíveis de serem comunicadas ao público externo.

Ainda no contexto desse mesmo grande projeto educacional que ocupava quase integralmente as atividades da Comunidade Educativa Cedac à época, contratou-se um avaliador especializado em indicadores sociais. Como especialista, o avaliador aportou um olhar voltado à contextualização do programa

4 CLIFFORD, David; SHERMAN, Paul. Internal evaluation: integrating program evaluation and management. *New Directions for Evaluation*, n. 20, p. 23-45, Winter 1983.

segundo uma perspectiva social, política e econômica mais ampla, analisada por meio de índices e indicadores das regiões em que esse estava sendo implementado. Além disso, empreendeu uma avaliação dos resultados do programa por meio da aplicação de testes que buscavam mensurar o desenvolvimento dos alunos cujas escolas haviam passado pelas formações oferecidas.

Essa abordagem avaliativa aportou subsídios importantes para a constituição de um olhar diferente e mais abrangente sobre o projeto. Ao contextualizar o programa e permitir comparações estatísticas dos avanços entre as diferentes escolas e territórios, permitiu olhar para as potencialidades do programa e comunicar, de maneira objetiva, seus resultados. No entanto, apesar de aportar insumos para serem comunicados, manteve-se a relação de exterioridade com a avaliação, ainda compreendida como função do especialista, cabendo à equipe esperar passivamente o produto de um processo cuja construção não lhes parecia dizer respeito, mantendo-se como enigma. Uma nova experiência avaliativa teria, então, iniciado a virada da organização para a tessitura de sentidos em torno do pensar e saber-fazer avaliativo.

No mesmo ano da avaliação descrita, contratou-se uma organização internacional para construir coletivamente uma teoria de mudança.⁵ A construção conjunta dessa teoria de mudança do programa exercitou a capacidade da equipe de organizar uma visão de futuro e estabelecer uma relação lógica e coerente entre suas estratégias e seus objetivos num dado espaço de tempo. Uma vez claros os objetivos do programa, alinhados entre todos da equipe, a ideia de uma avaliação contínua à implementação e orientada pelas transformações almejadas encontrou sinergia com a compreensão pedagógica da avaliação como parte do processo formativo, alinhando-se à cultura organizacional.

Envolvida ativamente no processo de construção da teoria de mudança do programa, a equipe pôde se apropriar do que estava sendo construído, compartilhar suas observações sobre suas práticas, aportar suas experiências, contrastar seus pontos de vista com os demais, exercitando um olhar mais distanciado para o programa e para seu lugar nele. Parecia-lhes, agora, possível uma avaliação que fosse compatível com suas práticas, com a forma como entendiam e desenhavam a intervenção e coerente com os princípios e concepções da organização. Apesar de reconstruído o olhar da equipe sobre a

5 "Uma teoria de mudança explica como atividades são compreendidas para produzir uma série de resultados que contribuem para alcançar impactos finais almejados. Ela pode ser desenvolvida para qualquer nível da intervenção - um evento, um projeto, um programa, uma política, uma estratégia ou uma organização" (ROGERS, 2014* apud VARGAS; SILVA, 2017a, p. 41). *ROGERS, P. J. *Theory of change*. Unicef, 2014. (Methodological Brief, n. 2).

avaliação, ambas em reconciliação, a teoria de mudança elaborada não chegou a operacionalizar e concretizar uma efetiva avaliação.

Nos anos subsequentes a essas avaliações, a Comunidade Educativa Cedac não estava mais voltada à implementação de um único projeto educacional. Já comprometida com outros projetos e parceiros, instala-se mais fortemente a demanda dos financiadores por avaliações como meio de prestação de contas. Somado a essa crescente pressão por comunicar os resultados, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) surge na cena carregado de importância e legitimidade como meio, principalmente do ponto de vista dos financiadores, de medir objetivamente o impacto das intervenções nas escolas.

Pressionada a comunicar os resultados de forma quantitativa, de um lado, e, de outro, reconhecendo a existência de uma diferença entre o que o Ideb afere e os resultados almejados por seus projetos e programas, empreendeu-se significativo esforço de recortar mais claramente onde se queria chegar com as intervenções, buscando traduzir os resultados numa linguagem mais próxima e compreensível para os financiadores. É nesse contexto que, em 2010, iniciou-se a construção de matrizes avaliativas⁶ para todos os projetos, como meio de delimitar os resultados pretendidos pelos programas e com eles se comprometer perante o financiador e a sociedade.

A construção dessas matrizes foi aproximando as equipes da lógica avaliativa, dado que sua estrutura exige o exercício de um raciocínio que envolve, entre outras coisas, definir com clareza onde se quer chegar e quais informações podem indicar que se alcançou, ou não, esse lugar. A organização do pensamento sobre o programa consolidado na matriz – ou em qualquer outro dispositivo lógico – não apenas favorece a comunicação externa sobre o que é e o que pretende o programa, mas organiza e alinha internamente a equipe em torno dos mesmos conceitos e objetivos. As equipes enfrentaram – e enfrentam – o desafio de produzir matrizes alinhadas aos conceitos que subsidiam os projetos, ajustadas às diferentes necessidades avaliativas que se colocam e que sejam operacionalizáveis na execução de avaliações efetivas.

Além disso, havia a necessidade de se enfrentar o desafio de costura entre o pensamento pedagógico e o pensamento avaliativo e estratégico sobre o projeto, dado que, historicamente, as avaliações dos projetos eram percebidas

6 “Uma matriz de avaliação é um dispositivo estratégico que ordena a lógica da iniciativa e orienta a avaliação, podendo ser organizada de diferentes maneiras. De uma maneira geral, envolve perguntas avaliativas, públicos-alvo, estratégias, resultados esperados, indicadores com seus descritores e fontes/formas de coleta de informações” (VARGAS; SILVA, 2017b, p. 40).

como uma necessidade que corria em paralelo ao desenvolvimento pedagógico desse, com dificuldade de serem incorporadas de maneira intrínseca ao fazer das equipes. Um caminho significativo de aprendizagens continuava sendo traçado pela organização rumo à apropriação do pensar e saber-fazer avaliativos.

Outro fator que contribuiu para a capilaridade do pensamento avaliativo na organização foi a construção coletiva de uma matriz avaliativa institucional. Dado o movimento de construção de matrizes avaliativas para todos os projetos da organização, a Comunidade Educativa Cedac teve de se haver com um conjunto de resultados e indicadores que não necessariamente dialogavam entre si. Essa situação explicitou a necessidade de se construir, com ajuda externa, um orientador institucional que pudesse dar coerência entre os projetos, alinhando-os em torno de objetivos comuns, mas que também fosse capaz de representar a identidade organizacional para dentro e para fora da organização, deixando claro o recorte de seu compromisso com a sociedade. Essa matriz institucional foi construída em 2014, alinhando toda equipe em torno de princípios claros e pactuados, contribuindo para delimitar e apresentar, com maior clareza, o posicionamento da organização.

O percurso da Comunidade Educativa Cedac bem ilustra os dilemas de uma organização em seu caminho de construção de um pensamento avaliativo próprio e ajustado às suas especificidades, marcado pelo movimento de experimentar diferentes maneiras de pensar e de fazer a avaliação, refletindo sobre essas experiências, construindo sentidos, fazendo escolhas e avançando em suas percepções e aprendizados. A experiência da Comunidade Educativa Cedac com a avaliação parte de uma relação de exterioridade com o pensar e fazer avaliativo, compreendendo, inicialmente, as avaliações como extrínsecas ao trabalho das equipes e ao desenvolvimento pedagógico dos projetos, marcadas pelo enigma da engrenagem metodológica das avaliações e pela atribuição de um saber-fazer depositado sobre o avaliador.

Em contrapartida, as equipes percebem suas limitações na compreensão dos processos avaliativos, garimpando modos de pensar avaliativos que pudessem encontrar sentido na cultura organizacional, buscando avaliações significativas sobre seus projetos e programas e reconhecendo a importância e os desafios da incorporação de um pensamento avaliativo para o desenvolvimento de suas iniciativas. Em meio a esse processo de aprendizagem organizacional, avaliações mistas também passam a fazer sentido para as equipes, como forma de desenvolver suas capacidades avaliativas e produzir avaliações ajustadas às suas necessidades. Nessas, segundo definem Marino e Locatelli (2012),

os avaliadores atuam junto com a equipe, facilitando o desenvolvimento técnico e operativo dos grupos envolvidos num processo avaliativo, além de garantirem um rigor técnico e metodológico para a avaliação. Será aqui apresentado, portanto, um processo avaliativo de natureza mista, com foco nas aprendizagens por ele geradas para a equipe.

O processo avaliativo do Projeto Pequenos Leitores

O Projeto Pequenos Leitores, criado em 2013 em parceria com a FTD Educação, atua na formação de profissionais da educação infantil – professores, coordenadores, técnicos e diretores – de escolas públicas. Tem hoje como objetivo ampliar as condições institucionais das escolas para a garantia da leitura literária na educação infantil, desenvolver concepções e práticas dos educadores sobre leitura literária para crianças dessa faixa etária, contribuindo para o acesso dessas à cultura escrita. Dado o foco do presente artigo nas aprendizagens geradas pela avaliação para os diversos envolvidos, é apresentada aqui a descrição do processo avaliativo, explicitando o papel da equipe e do avaliador, optando-se por não entrar em detalhes sobre o projeto nem sobre a avaliação especificamente.⁷

Logo no início do projeto, uma matriz avaliativa foi construída e, após empreender uma avaliação desenhada e conduzida pela própria equipe, percebeu-se a necessidade de aprimoramentos no processo avaliativo do projeto, tanto no que diz respeito à operacionalização da avaliação como a ajustes para gerar informações que pudessem ser mais bem aproveitadas. A equipe seguia com a vontade de entender a lógica avaliativa e de obter mais repertório para poder construir instrumentos adequados, coletar informações consistentes e conseguir analisá-las a contento, de maneira a reverter em aprimoramentos ao projeto e a bem comunicá-las ao financiador.

Nesse contexto, a coordenação pedagógica do projeto, em conjunto com o financiador, percebe a necessidade da supervisão de um avaliador que pudesse aportar conhecimentos técnicos sobre avaliação, orientando a equipe no processo avaliativo do Projeto Pequenos Leitores. O objetivo era, junto com o avaliador, desenhar a avaliação a ser executada pela equipe, mas, também, contribuir para o aprimoramento do raciocínio avaliativo e capacitação da equipe. Um de seus objetivos específicos, portanto, era gerar aprendizagens

⁷ Para conhecer detalhes do programa: COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC; FTD EDUCAÇÃO. *Projeto Pequenos Leitores*: um projeto de formação de educadores para a garantia do direito à literatura desde a primeira infância. São Paulo: FTD, 2018.

voltadas ao pensar e saber-fazer avaliativos. No decorrer de 2017, realizaram-se cerca de oito oficinas com todos os envolvidos, entre financiador e equipe do Projeto Pequenos Leitores, essa última composta por direção, coordenação pedagógica, coordenação de área e formadora, num total de cinco pessoas participantes.

Apesar de inicialmente o escopo do processo avaliativo, a ser apoiado pelo avaliador-facilitador, incluir desde o desenho até a execução e análise dos dados, acabou concentrado na elaboração da matriz, dada a exigência de tempo para o desenvolvimento conjunto do raciocínio avaliativo por ela exigido e nela consolidado. Como um dos focos era a aprendizagem, também ancorada na pluralidade de atores participantes, o processo foi sendo ajustado às necessidades da equipe e de alinhamento em torno de decisões que deviam ser tomadas sobre o desenho da avaliação.

As oficinas realizadas seguiram o caminho clássico de definição e pactuação das finalidades da avaliação, das perguntas avaliativas, dos indicadores, descritores e desenho da avaliação (fonte de informação, instrumento e periodicidade) e foram intermediadas por exercícios individuais e coletivos da equipe, envolvendo dimensões práticas e de leitura teórica. À equipe coube o engajamento e a disposição em participar de um processo de aprendizagem que lhe exigia ocupar um lugar ativo, sendo responsável pela construção dos produtos intermediários do processo. Ao avaliador coube a função de facilitador do processo de aprendizagem dos participantes, aportando conhecimento técnico, construindo exercícios em função das necessidades de aprendizagem percebidas e facilitando as oficinas para realização das tarefas propostas em cada uma delas.

A escolha por jogar luz, neste artigo, às aprendizagens geradas para a equipe por esse processo avaliativo em especial justifica-se, fundamentalmente, pelo fato de ser um processo que assume a aprendizagem da equipe como um de seus resultados para além do aprimoramento do projeto e da maior efetividade das ações. Emergindo de um contexto organizacional favorável, coerente com o rumo em que segue sendo construído o pensamento avaliativo na organização, essa experiência contribui para desenhar, com tintas cada vez mais fortes, uma compreensão sobre a avaliação de projetos que se estabelece em relação intrínseca com a aprendizagem.

Sobre as aprendizagens geradas

Aos processos avaliativos subjazem princípios pedagógicos que podem fruir de maior ou menor consciência e intencionalidade. A construção dessa

intencionalidade pedagógica, por sua vez, supõe clareza sobre quais aprendizagens se pretende gerar e por qual motivo, ambos embasados por determinadas concepções de mundo, de sujeito e de conhecimento. É importante ressaltar, nesse sentido, que a presente investigação sobre as aprendizagens geradas por processos avaliativos está orientada por princípios pedagógicos que compreendem o conhecimento como construção social que, de maneira interativa e dialógica, pode estar a serviço de um pensar crítico, autônomo e emancipatório.

À luz de princípios pedagógicos freirianos, portanto, serão aqui analisados os relatos das participantes do processo avaliativo do Projeto Pequenos Leitores – gestora responsável pelo projeto na organização financiadora FTD Educação, diretora da Comunidade Educativa Cedac, coordenadora do projeto, coordenadora pedagógica de área e formadora – quando convidadas a refletir e falar, por meio de entrevistas semidirigidas individuais e coletivas, sobre seus processos de aprendizagem. As percepções autoavaliativas, tal como relatadas pelas entrevistadas, foram sistematizadas e organizadas em duas dimensões amplas, com fins de análise. São elas: ampliação da consciência crítica pelo contraste de perspectivas e desenvolvimento de raciocínio avaliativo autônomo dos envolvidos.

Ampliação da consciência crítica pelo contraste de perspectivas

Como se sabe, um mesmo projeto ou programa é vivenciado de variadas maneiras pelos diferentes atores envolvidos, dados os papéis e funções que cada um ocupa nessa rede de relações. Cada ator, portanto, apresenta suas próprias construções sobre o projeto ao buscar criar sentido sobre ele e sobre seu fazer nele, sendo objeto de múltiplas construções. A interação dialógica dessas várias construções favorece a tessitura de uma compreensão conjunta e partilhada sobre o projeto que seja capaz de acolher as contradições e divergências, sustentando um olhar complexo para o todo e favorecendo a ampliação de uma consciência crítica não apenas sobre o projeto, mas sobre o fazer de cada qual nele. Tem-se, portanto, como princípio, que a conscientização é potencializada por meio da interação e do diálogo entre as partes (GADOTTI, 2017).

Em meio à existência dessas múltiplas perspectivas, espera-se que cada ator se apegue ao próprio ponto de vista, para orientar o fazer que lhe cabe no projeto. Um olhar mais amplo passa pela possibilidade de deslocamento dos atores do conforto de suas perspectivas em direção ao entendimento e consideração das perspectivas alheias sobre o mesmo projeto. Segundo a percepção da gestora responsável pelo projeto na organização financiadora,

[...] conforme fomos caminhando juntas, nas trocas, nas conversas e nos exercícios, eu percebi que todas nós tínhamos ali a oportunidade de sair um pouco do nosso papel e vivenciar os outros papéis, e colocar outros chapéus que não os nossos. [...] E a gente conseguia começar a enxergar o projeto como um todo de uma forma muito diferente. (Entrevista com a gestora responsável pelo projeto na organização financiadora)

Apesar de nem sempre o deslocamento do próprio ponto de vista ser uma tarefa fácil, a interação de todos os envolvidos no projeto é uma oportunidade de vivência desses diferentes papéis em jogo. Favorecido pela genuína escuta das demais perspectivas, o exercício dos atores de colocar uns os “chapéus” dos outros pode levá-los a enxergar o todo de maneira significativamente diferente.

A confrontação das diferentes visões e construções dos atores sobre o projeto produz, segundo Guba e Lincoln (2011), uma mudança relativamente rápida nas construções de praticamente todos os envolvidos. Mesmo que não resulte em consenso, esse confronto tem o potencial de revelar, com significativa clareza, os diferentes pontos de vista, o que acaba, segundo esses autores, direcionando o grupo a olhar justamente para questões em que há divergências ou discordâncias, permitindo-lhe debruçar-se sobre elas.

Por mais que se tenha consciência da dimensão multifacetada dos projetos sociais e educacionais, dos múltiplos papéis e funções dos atores envolvidos, é na interação dialógica que a compreensão efetiva e sensível dessa pluralidade pode se dar. Nas palavras de uma das formadoras do projeto,

[...] estarmos todas ali repensando e reestruturando num processo de discussão, fez bastante diferença. Ter ouvido, no processo de construção da matriz, o lugar de cada um, me ajudou a entender melhor o projeto, entender as intenções do projeto. Engraçado. Porque não que isso não estivesse posto, mas foi de uma forma mais organizada. Ouvir o que cada um pretende, o financiador, a Comunidade Educativa Cedac, a coordenação do projeto, eu como formadora, isso foi dando o tecido e foi refletir lá na matriz. (Entrevista com a formadora do projeto)

De uma ponta à outra da rede que caracteriza os diferentes papéis e funções da equipe responsável pelo projeto, tanto para a gestora responsável pelo projeto na organização financiadora como para a formadora do Projeto Pequenos Leitores, portanto, o trabalho conjunto permitiu a experiência sensível das diferenças existentes. O contraste de perspectivas em meio à expressão dos variados pontos de vista, ângulos de visão sobre o projeto e construções argumentativas permitiu-lhes não apenas melhor compreender os papéis uns dos outros e ampliar os olhares, mas rever sua própria compreensão e perspectiva sobre o projeto.

Nesse mesmo sentido, Guba e Lincoln (2011) demonstram como a necessidade de lidar com as diferenças, com os pontos divergentes e em conflito conduz os envolvidos a reconstruírem suas visões, adaptando-se às diferenças explicitadas, ou a exercitarem a argumentação sobre seus pontos de vista, entendendo melhor sua própria construção e revendo-a, para que se torne mais fundamentada e esclarecida. Nesse movimento, todos conseguem melhor compreender as construções uns dos outros, fortalecendo o diálogo e o trabalho conjunto.

Esse contraste de pontos de vista reforça, para aqueles que o vivenciam, a percepção do caráter construtivo de suas compreensões sobre o projeto e os convida a relativizar suas posições, tornando-os mais permeáveis às dos demais. Para a responsável pelo projeto na organização financiadora, uma vez sentados todos juntos em torno do mesmo objetivo de construir a matriz avaliativa e desenhar a avaliação, cada qual exercitando colocar o “chapéu” do outro,

[...] saímos dos nossos papéis e subimos todas de cima, olhando todo o processo de cima. Olhando, inclusive, os nossos próprios chapéus, no mesmo nível. [...] A gente quase que coloca um chapéu de alguém externo, como o do avaliador que olha de fora. (Entrevista com a gestora responsável pelo projeto na organização financiadora)

O trânsito das diferentes visões favorece o reconhecimento e a tomada de consciência mais clara da própria perspectiva em contraste com as dos demais, o que potencializa o exercício de um “olhar distanciado” sobre o projeto ao colocar-se a si próprio em perspectiva. O processo de construção desse novo olhar lança as bases para o desenvolvimento de um pensar crítico e contínuo sobre o projeto como um todo.

A importância do confronto em processos avaliativos, entre as diferentes construções existentes em torno de um projeto, é já há muito discutida no campo da avaliação, tendo sido enfatizada ainda na década de 1980 por Guba e Lincoln (2011). Muitas abordagens participativas de avaliações se desenvolveram desde então, e parte do campo demonstra significativo apreço no envolvimento e engajamento dos variados atores e grupos de interesse nos processos avaliativos, cada vez mais preocupados em gerar achados que reflitam as diversas perspectivas dos múltiplos atores.

Nos últimos dez anos, segundo Patton (2017), essa ênfase no envolvimento dos diferentes atores esteve significativamente voltada à busca pelo aumento do uso dos achados da avaliação em direção ao aprimoramento dos projetos, entendido como meio de produzir avaliações úteis. No entanto, segundo o mesmo autor, a interação dialógica e o confronto de visões, para além de favorecer a relevância, qualidade e uso das avaliações, podem contribuir para o desenvolvimento de um olhar complexo dos atores sobre o projeto que se sustenta para além do uso dos achados da avaliação.

A interação dialógica contribui para retirar a centralidade, nos processos avaliativos, das necessidades do âmbito gerencial do projeto, sendo fundamental a explicitação de que todos estão em terreno de disputa, reconhecendo as dinâmicas de poder e as diferenças existentes. A tomada de decisões conjunta explicita as fronteiras dessas diferenças que precisam ser negociadas e supõe uma interação argumentativa que, como afirma Patton (2017), evidencia a natureza da avaliação como argumentação.

Uma vez em diálogo, ainda segundo Patton (2017), todos podem empregar seus raciocínios, desafiando as premissas que estão em jogo, sejam as suas próprias ou as dos outros, entre elas as do avaliador. Esse confronto de construções sobre o projeto e a interação argumentativa não apenas favorece a produção de uma avaliação que faça sentido aos atores, mas exige dos participantes a construção de um olhar complexo para o projeto em suas várias facetas possíveis, contribuindo para a ampliação da capacidade dos envolvidos de pensá-lo criticamente.

Desenvolvimento de raciocínio avaliativo autônomo

O pressuposto de ser a inquietação epistemológica intrínseca ao ser humano apresenta-se como princípio fundamental aos processos avaliativos. A curiosidade, segundo Gadotti (2017), é a base para o conhecimento, o que supõe uma profunda interconexão entre razão e emoção no processo de construção do saber. A experiência sensível dos sujeitos, portanto, articula-se ao

intelecto, gerando perguntas e inquietações sobre o vivido e sobre as coisas em relação às quais o pensamento é produzido e o saber é construído.

A curiosidade epistemológica, a ser despertada em alguns casos e desenvolvida continuamente em todos, é princípio do processo avaliativo que tem como principal orientador perguntas a serem respondidas. Afinal, as perguntas avaliativas revelam inquietações pautadas na experiência sensível e reflexiva de sujeitos sobre um projeto e sobre seu fazer nele e conduzem a uma investigação ativa sobre a realidade, construindo um saber que busque dar conta da inquietação dos envolvidos, alimente a reflexão e subsidie a ação. Essa percepção de si, como ser capaz de se haver com sua curiosidade sobre o mundo, apropriando-se do conhecimento historicamente produzido, investigando e construindo saber de maneira autônoma, pode ser o trilho de uma avaliação que tenha como resultado o desenvolvimento do pensamento e raciocínio avaliativos dos vários envolvidos.

A participação dos diferentes atores em processos avaliativos, para além dos achados e análises que possam ser produzidas em conjunto, pode ter a função de ensinar as pessoas a pensar e a raciocinar de maneira avaliativa. Segundo Fetterman (2017), ensinar as pessoas a pensar de maneira avaliativa é como ensiná-las a pescar, contribuindo para a sustentabilidade e a perenidade do pensar avaliativo nos projetos e nas organizações, desenvolvendo-se capacidades e culturas avaliativas. Nessa perspectiva, o pensar avaliativo é um resultado que pode ser buscado por um processo que enfatiza a participação dos atores em todo o percurso avaliativo.

Em uma avaliação, segundo Patton (2017), os envolvidos têm a oportunidade de aprender a lógica de investigação baseada em evidências. Podem, também, desenvolver habilidades para identificar as questões ou problemas a serem investigados, definir as informações e evidências que melhor permitam atender às necessidades, desenhar os meios de investigação mais ajustados ao objeto da avaliação, captar informações, interpretar e analisar os achados e saber utilizá-los. O raciocínio avaliativo envolve a apropriação da lógica de investigação sobre a realidade e o desenvolvimento de capacidades para executá-la, mas também envolve a apreensão de um modo de pensar avaliativo sobre processos de maneira geral.

A intenção de contribuir para o desenvolvimento da autonomia do pensar avaliativo da equipe supõe o papel do avaliador como facilitador de um processo de aprendizagem. O avaliador desloca-se do lugar de especialista e encontra sua função como aquele que aporta conhecimento de técnicas investigativas, mas também facilita alinhamentos e processos decisórios em meio ao estímulo

do exercício lógico exigente no desenho da avaliação, apoiando a equipe na estruturação de seu pensamento avaliativo. Por sua vez, a equipe responsável por conduzir a avaliação é convocada a se deslocar do lugar daquela que espera por uma avaliação “pronta-entrega”, posicionando-se como sujeito de um processo que lhe diz respeito e encarando as dificuldades que se apresentam num caminho nem sempre tranquilo.

A matriz avaliativa é uma das possíveis maneiras de se organizar o pensamento avaliativo sobre o projeto. Seus elementos estruturais podem variar em função das necessidades de organização lógica do raciocínio avaliativo de cada projeto e da finalidade definida para a avaliação. Como modo de pensar estruturado, a matriz parte de alguns organizadores principais do pensamento – como os resultados esperados, por exemplo – que orientam a definição das informações que permitirão olhar para esse elemento principal – como os indicadores e descritores, por exemplo –, seguidos pela definição de como cada uma dessas informações poderá ser obtida – quem é o melhor informante, qual o instrumento de coleta mais adequado e em quais momentos essa informação deve ser coletada, por exemplo.

Esse processo de definição do desenho da avaliação, materializado na matriz avaliativa, quando construído com o envolvimento dos diferentes atores do projeto de maneira interativa e dialógica, mostra-se uma oportunidade de olhar para o projeto como um todo. Nas palavras da coordenadora do projeto,

*[...] a matriz é um raciocínio. Temos feito várias tentativas.
[...] A matriz faz pensar como conseguimos, ou não, garantir a relação entre os resultados que nos comprometemos, a metodologia que desenvolvemos e o conteúdo que se quer trabalhar. É esse triângulo que a gente tenta equilibrar. (Entrevista com a coordenadora do projeto)*

Como raciocínio que define aonde se quer chegar e quais informações podem oferecer narrativas consistentes para a compreensão desse ponto de chegada, a construção da matriz provoca o pensamento sobre o desenho estratégico e tático-operacional do projeto. Isso pois, leva a equipe, em meio ao exercício lógico exigido pela estruturação do pensamento avaliativo, a rever a coerência entre o que estão executando no projeto – da metodologia ao conteúdo da formação – e os objetivos ou resultados esperados por ele.

A construção da matriz, quando realizada coletivamente, pode convocar os atores envolvidos a refletir sobre a coerência da realidade prática do projeto

com os resultados esperados. Dado que cada ator tem seu próprio ângulo de visão sobre o projeto a partir de seu papel e função nele, o confronto desses entendimentos pode ser produtivo para a construção de um olhar compartilhado e crítico sobre a coerência interna do projeto, favorecendo a reflexão de todos sobre suas práticas.

Esse convite para rever a própria prática favorece a incorporação do pensar avaliativo no cotidiano do projeto. Muitas vezes, segundo a diretora da Comunidade Educativa Cedac, responsável pelo projeto, enfrenta-se a dificuldade de conseguir perceber o lugar da avaliação dentro da ação, pois

[...] há uma cisão entre o que se faz e o que será avaliado. É muito partido. É como “deixa eu fazer meu trabalho aqui e depois a gente vê isso de avaliação”, e não se dá conta que isso tem que vir junto, se não são dois trabalhos separados. (Entrevista com a diretora da Comunidade Educativa Cedac)

A matriz, portanto, pode ser compreendida como algo externo ao projeto, algo que corre em paralelo e que a equipe tem que dar conta por necessidades externas que não se relacionam com as suas próprias. Na fala de uma das formadoras, as matrizes eram como “entidades” apartadas do trabalho:

Esse processo de construir a matriz, ele começou separado do trabalho. [...] A organização estava pensando a matriz, mas quando a matriz apareceu foi uma loucura para quem estava fazendo as formações. Ela começa como um desejo da instituição, mas a gente falava: “O que é isso? Agora tem que fazer isso!” Essa matriz era quase uma entidade, quando a gente começou com isso, era a matriz de um lado e o trabalho de outro. No processo isso foi se encontrando. A matriz perdeu esse lugar de entidade e ela foi se constituindo como um processo de todos porque a gente passou a discutir juntas. Ele vai se incorporando, [...] a matriz foi tramando com o trabalho. A gente trouxe a matriz para a reflexão do trabalho. (Entrevista com a formadora do projeto)

Se, ainda nos primórdios da avaliação na Comunidade Educativa Cedac, as matrizes eram vivenciadas como algo externo e sem diálogo claro com o fazer do projeto, a contínua apropriação do pensamento avaliativo pelas equipes foi favorecendo a incorporação desse modo de pensar o projeto e o fazer de cada um dos envolvidos. Esse movimento de constituição de sentido e apropriação do raciocínio, expresso pela matriz, contribui para a tessitura da trama do pensamento avaliativo com o trabalho da equipe.

Quando bem apropriada, fruto de uma construção coletiva na qual a equipe consegue se enxergar, a matriz, segundo uma das coordenadoras de área do projeto,

[...] deixa de ser uma entidade, ela existe. O tempo inteiro ela passa a ser sujeito do processo, porque você dialoga com ela para poder dar sentido e significado para esse refinamento do projeto. (Entrevista com a coordenadora de área do projeto)

O pensamento organizado pela matriz avaliativa vai se tornando um sujeito do processo ao passo que, por um lado, pode ser transformado pela equipe em função das necessidades e mudanças, estando constantemente sujeito a revisão, crítica e ajustes, tendo em vista seu papel de organizar e potencializar o pensar. Por outro lado, é sujeito do processo, pois pode levar a transformações e refinamentos das estratégias e das ações, incorporando-se ao dia a dia do projeto como elemento que ajuda a pensá-lo.

Essa capacidade da matriz avaliativa de organizar o pensamento se revela em sua contribuição para a construção de uma narrativa coerente e lógica sobre o projeto. Além de delinear um recorte para o olhar, a matriz, segundo a coordenadora,

[...] me permite olhar, mas também, compartilhar uma construção de conhecimento do que fazemos, socializar, sistematizar. Organizando um conhecimento que se pode comunicar. Ter mais consciência, o que tem a ver com a avaliação, sobre qual o lugar em que se está atuando e aí conseguir justificar melhor onde a gente chega, fundamentando. (Entrevista com a coordenadora do projeto)

Ou seja, a matriz tem uma função interna de organização do pensamento sobre o projeto, favorecendo o olhar avaliativo e estratégico para as ações, mas encontra uma importante função externa por orientar a comunicação sobre o que é o projeto, o que ele pretende e o que pode ser contado sobre seus alcances. A matriz revela os conceitos que embasam o projeto e sua atuação, podendo se tornar um veículo importante de posicionamento da organização no campo em que atua.

O desenvolvimento do raciocínio avaliativo em toda a equipe a coloca num outro lugar. Passa a ter clareza negociada e partilhada sobre os pontos de chegada esperados, sendo capaz de rever continuamente a relação entre seus objetivos e estratégias, de definir quais informações poderiam ajudá-la a melhor entender as questões existentes ou os efeitos de suas ações, articulando o conhecimento construído com o uso dessas informações. O conhecimento, como princípio, tem uma função emancipatória (GADOTTI, 2017). Ou seja, saber como pensar de maneira independente, ser sujeito criador e autônomo, capaz de governar a si mesmo, é emancipar-se.

Nesse sentido, aprender a pensar de maneira avaliativa e a fazer investigações avaliativas sobre os projetos posiciona as organizações da sociedade civil de uma forma diferente ante a financiadores e avaliadores, favorecendo e qualificando o diálogo em benefício de todos. Segundo a concepção de avaliação de Fetterman (2017), é fundamental que as pessoas tenham controle sobre suas próprias vidas em vez de dependerem completamente de especialistas.

Trata-se, no entanto, de um longo aprendizado organizacional, no qual as pessoas paulatinamente aprendem e internalizam o aprendizado do pensar e do fazer. Na fala da coordenadora do projeto:

A gente achava que a avaliação, para ter validade do que a gente fazia, tinha que ser uma instituição externa a nos avaliar. Precisava ter alguém isento para nos dizer sobre o nosso trabalho. Isso muda, com esse formato de avaliação, hoje podemos dizer o que se consegue e não se consegue, mesmo tendo algumas situações em que não se consegue visualizar exatamente, mas conseguimos objetivar melhor o que fazemos. (Entrevista com a coordenadora do projeto)

Compreender a lógica avaliativa leva a equipe a sentir-se mais segura para executar avaliações, construir narrativas objetivas sobre o projeto e seus

alcances, mais ciente de suas próprias limitações nesse percurso e, também, capazes de apontar as limitações existentes nas avaliações vindas de fora.

A possibilidade de desenvolver avaliações internas por uma equipe capacitada, ou avaliações mistas com a facilitação e apoio técnico do avaliador, não exclui a possível necessidade de avaliações externas. Pelo contrário, as avaliações podem ter diferentes finalidades e servir a diferentes propósitos, e o meio mais adequado de executá-las dependerá dessas definições. No entanto, a apropriação de um raciocínio avaliativo na equipe pode permitir e subsidiar um olhar crítico e qualificado para práticas avaliativas desenhadas e executadas por financiadores ou avaliadores externos. Segundo uma das diretoras da Comunidade Educativa Cedac,

Hoje nossa postura com o financiador e com uma avaliação externa é muito diferente, esse empoderamento de pelo menos saber bem o que não vai ajudar, ser capaz de pontuar e ter transparência, segurança, para dizer “não vamos por aqui”. (Entrevista com a diretora da Comunidade Educativa Cedac)

Garantir a compreensão e aprendizagem do pensamento avaliativo pelos envolvidos no projeto favorece e qualifica o diálogo entre todos – formadores, coordenadores pedagógicos, diretores, financiadores e avaliadores – em prol de uma avaliação mais eficaz, relevante e útil, mas, também, crítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aprendizagens geradas na equipe do Projeto Pequenos Leitores nesse processo avaliativo fazem parte do desenvolvimento do pensamento avaliativo da Comunidade Educativa Cedac, precedendo esse projeto e projetando-se em caminho de contínua construção. Desde os primeiros anos da Comunidade Educativa Cedac, o esforço organizacional de pensar e construir práticas avaliativas que fizessem sentido para as equipes – entre direção, coordenação pedagógica e formadores – apostava na potencialidade da avaliação como meio de aprimoramento dos projetos. Com o caminhar das experiências avaliativas e o amadurecimento da compreensão sobre avaliações e do pensamento avaliativo, pôde-se olhar para a possibilidade de pensar as avaliações dos projetos à luz dos princípios pedagógicos da organização e explorar seu potencial formativo.

O potencial pedagógico das avaliações de projetos é deveras amplo, mas ainda timidamente explorado. Como demonstrado, a aprendizagem do pensar e saber-fazer avaliativo pelos diversos envolvidos nos projetos, favorecida por um processo interativo, dialógico e com intenção pedagógica, pode contribuir para a ampliação da consciência crítica de todos sobre o projeto e sobre seus fazeres nele, além de favorecer o desenvolvimento do raciocínio avaliativo nos participantes – entre outras muitas aprendizagens possíveis a serem exploradas.

Esse pensar avaliativo estrutura o pensamento sobre o projeto, solicita uma delimitação clara e partilhada de objetivos, busca coerência entre esses e o desenho das estratégias e das ações, exercita o raciocínio sobre quais informações podem ajudar a pensar melhor as perguntas existentes, sobre como obtê-las e como utilizá-las, tornando-o intrínseco à realização prática do projeto. O teste lógico das relações entre objetivos, resultados, indicadores, estratégias e evidências não se restringe à avaliação em si, mas caracteriza uma forma de pensar lógica que pode estar incorporada ao fazer cotidiano da iniciativa.

São capacidades exigentes que, quando apropriadas e internalizadas como forma de pensar, podem não apenas estar a serviço do pensamento crítico, autônomo e emancipatório dos envolvidos, mas contribuir, em ressonância, para o desenvolvimento do projeto e das organizações por ele responsáveis. Além disso, uma vez as equipes e organizações estando apropriadas desse pensar avaliativo e dispostas ao debate, o próprio campo da avaliação de projetos e programas passará a ser mais exigido, qualificando-se. Como raciocínio, a avaliação pode ser ressignificada em meio aos diferentes valores e princípios organizacionais existentes nos campos social e educacional, enriquecendo ainda mais o campo com diferentes perspectivas e formas plurais de pensar a avaliação. Por fim, o desenvolvimento do pensamento avaliativo em equipes e organizações contribui, fundamentalmente, para a qualificação das práticas e intervenções nos campos social e educacional.

Se a potência da avaliação como fonte de aprendizagem de um pensar avaliativo é já pouco explorada no âmbito das equipes e das organizações sociais, ainda menos é ensaiada em processos que envolvem os públicos com os quais trabalham os projetos. Os aprendizados gerados por processos avaliativos, quando intencionalmente expandidos para os públicos envolvidos, podem ampliar ainda mais a potência pedagógica da avaliação em direção à transformação almejada pelos projetos e pelas organizações. Dado o desafio inerente a processos genuinamente participativos, esse é um caminho ainda a ser desbravado.

Mas é já um caminho vivido como inevitável pelas equipes da Comunidade Educativa Cedac que, ao se perceberem cada vez mais seguras, capazes e apropriadas do pensar avaliativo, vislumbram o potencial de envolver os profissionais da educação com quem atuam no exercício de construção interativa e dialógica do pensar avaliativo sobre a intervenção. O envolvimento, em processos avaliativos, do público com os quais trabalham os projetos é o anúncio de um novo passo para a organização e sua equipe, em seu contínuo processo de aprendizagem.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Carlos R. *Pesquisa participante*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 1981.
- BRANDÃO, Carlos R. Avaliação, participação. Anotações sobre um ritual de fim de período. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 57-64, 1984.
- CHIANCA, Thomaz. Avaliações válidas, relevantes e úteis. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL; MOVE (org.). *Avaliação para o investimento social privado: metodologias*. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.
- COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC; FTD EDUCAÇÃO. *Projeto Pequenos Leitores: um projeto de formação de educadores para a garantia do direito à literatura desde a primeira infância*. São Paulo: FTD, 2018.
- DAVIDSON, Jane. Tornar as avaliações estrategicamente práticas e relevantes. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; MOVE (org.). *A relevância da avaliação para o investimento social privado*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- DEMO, Pedro. *Ciência, ideologia e poder – Uma sátira às ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1988.
- FALS BORDA, Orlando. *Conocimiento y poder popular: lecciones con campesinos de Nicaragua, México y Coimbra: estudio preparado para los grupos de base y para la oficina internacional del trabajo*. México: Siglo Veintiuno, 1985.
- FETTERMAN, David. Transformative empowerment evaluation and freirean pedagogy: alignment with an emancipatory tradition. *New Directions for Evaluation*, n. 155, p. 111-126, Fall 2017.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2013.
- GADOTTI, Moacir. The global impact of Freire's pedagogy. *New Directions for Evaluation*, n. 155, p. 17-30, Fall 2017.
- GUBA, Ergon; LINCOLN, Yvonna. *Avaliação de quarta geração*. Campinas: Editora Unicamp, 2011.
- MARINO, Eduardo; LOCATELLI, Cristiane. Avaliação externa e avaliação interna: distinções, aplicações, competências do avaliador, passos e cuidados para a execução. In: OTERO, Martina

- Rillo (org.). *Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais*. São Paulo: Peirópolis, 2012.
- PATTON, Michael. *Essentials of utilization – Focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2012.
- PATTON, Michael. Pedagogical principles of evaluation: interpreting Freire. *New Directions for Evaluation*, n. 155, p. 49-78, Fall 2017.
- PIAGET, Jean. *A equilibrção das estruturas cognitivas: problema central do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- SILVA, Rogério. Para fazer avaliações relevantes. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; MOVE (org.). *A relevância da avaliação para o investimento social privado*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- SILVA, Rogério; BRANDÃO, Daniel. A escolha de métodos para fazer avaliação. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL; MOVE (org.). *Avaliação para o investimento social privado: metodologias*. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.
- SILVA, Rogério; VARGAS, Ana Carolina. Avaliação e investimento social privado: acúmulos, limites e disrupção. In: SAEZ, Erika; SANTIAGO, Graziela; ZACCHI, José (org.). *Censo Gife*. São Paulo: Gife, 2017.
- THIOLLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.
- VARGAS, Ana Carolina; SILVA, Rogério. *Avaliação para o investimento social privado: comunicar e utilizar a avaliação de maneira efetiva*. São Paulo: Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (Gife); Fundação Roberto Marinho; Itaú Social, 2017a. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-para-o-investimento-social-privado-comunicar-e-utilizar-avaliacao-de-maneira-efetiva>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- VARGAS, Ana Carolina; SILVA, Rogério. *Avaliação para o investimento social privado: criar condições antes de avaliar*. São Paulo: Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (Gife); Fundação Roberto Marinho; Itaú Social, 2017b. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-para-o-investimento-social-privado-criar-condicoes-antes-de-avaliar>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- VARGAS, Ana Carolina; SILVA, Rogério. *Avaliação para o investimento social privado: definir o caminho metodológico mais adequado*. São Paulo: Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (Gife); Fundação Roberto Marinho; Itaú Social, 2017c. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-para-o-investimento-social-privado-definir-o-caminho-metodologico-mais-adequado>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Recebido em: 13 JULHO 2018

Aprovado para publicação em: 16 JANEIRO 2019



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5739>

AVALIAÇÃO CONTINUADA DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

ANA MARIA CARNEIRO^I

ADRIANA BIN^{II}

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o conceito de avaliação continuada a partir da experiência avaliativa de um programa de educação superior de uma universidade pública, que é ao mesmo tempo uma ação afirmativa, um curso de educação geral e uma nova forma de acesso aos cursos de graduação. Avaliação continuada representa uma inovação em termos conceituais e metodológicos na área de políticas públicas ao propor um processo que acompanha toda a existência de uma política. A análise da avaliação do programa de educação geral traz contribuições de duas naturezas: a) a compreensão de como construir um sistema de avaliação continuada; b) a operacionalização de tal sistema, evidenciando tanto a geração de insumos de forma contínua para a tomada de decisões quanto os desafios que vêm sendo enfrentados para que essa integração entre avaliação e tomada de decisões continue ocorrendo.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • EDUCAÇÃO SUPERIOR • POLÍTICAS PÚBLICAS • AVALIAÇÃO DE INOVAÇÕES EDUCACIONAIS.

^I Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Campinas-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-6688-1881>; anamaria@nepp.unicamp.br.

^{II} Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Faculdade de Ciências Aplicadas, Campinas-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-9774-2753>; adriana.bin@fca.unicamp.br.

EVALUACIÓN CONTINUADA DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

RESUMEN

El objetivo de este artículo es discutir el concepto de evaluación continuada a partir de la experiencia evaluativa de un programa de educación superior de una universidad pública, que es a la vez una acción afirmativa, un curso de educación general y una nueva forma de acceso a los cursos de graduación. La evaluación continuada representa una innovación en términos conceptuales y metodológicos en el área de políticas públicas al proponer un proceso que acompaña toda la existencia de una política. El análisis de la evaluación del programa de educación general contribuye con aportes de dos naturalezas distintas: a) la comprensión de cómo construir un sistema de evaluación continuada; b) la ejecución de tal sistema, que pone de manifiesto tanto la generación de insumos de forma continua para la toma de decisiones, como los desafíos que se enfrentan para que dicha integración entre evaluación y toma de decisiones siga ocurriendo.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • EDUCACIÓN SUPERIOR • POLÍTICAS PÚBLICAS • EVALUACIÓN DE INNOVACIONES EDUCATIVAS.

CONTINUOUS EVALUATION OF HIGHER EDUCATION PROGRAMS

ABSTRACT

This paper discusses the concept of continuous evaluation, based on the evaluation experience of a higher education program from a public university. The program is not only an affirmative action, it is also a general education program and a new admission way to the undergraduate courses. Continuous evaluation represents innovation in conceptual and methodological terms, in the public policy area, as it proposes a process based on a policy. The analysis of the general education program provides two main contributions: a) the understanding of how to set up a continuous evaluation system; b) the management of the system. This highlights the continuous generation of subsidies for decision-making as well as the challenges that are being faced, which guarantee that the integration between evaluation and decision-making will continue to occur.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • HIGHER EDUCATION • PUBLIC POLICIES • EVALUATION OF EDUCATIONAL INNOVATION.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o emprego da avaliação como base para a tomada de decisões acerca de políticas e programas nos âmbitos público e privado remonta à própria emergência do campo da ciência política a partir de meados do século XX (WEISS, 1998; PARSONS, 2007; VEDUNG, 2010). Desde então, o debate sobre avaliação de políticas e programas tem evoluído consideravelmente, tanto em uma perspectiva mais conceitual – referente aos objetivos e ao posicionamento da avaliação nos processos políticos e sua relação com os processos decisórios – quanto em uma perspectiva mais prática, atrelada aos aspectos metodológicos, organizacionais e institucionais relacionados com sua implementação (CARLSON, 2011).

Apesar dessa evolução, muitos são os desafios que ainda persistem para que as experiências reais de avaliação sejam capazes de subsidiar sistematicamente as políticas e os programas, criando insumos para seu planejamento e melhoria contínua, para a prestação de contas e para o aprendizado organizacional (ALKIN; KING, 2016). A superação desses desafios está relacionada, entre outros aspectos, à construção de sistemas de avaliação completos, efetivos, eficientes e eficazes, que integrem distintas perspectivas temporais e distintos objetivos da avaliação. A concepção e implementação desses sistemas, aqui

compreendidos como sistemas de avaliação continuada, certamente estão na fronteira dos estudos de avaliação (SANDERS, 2002).

O objetivo deste artigo é apresentar e discutir a experiência de avaliação continuada de um programa de educação superior de uma universidade estadual pública, sob a perspectiva da criação de um sistema de avaliação de um programa que forneça insumos para a tomada de decisões. Trata-se do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Universidade Estadual de Campinas (ProFIS-Unicamp), que é ao mesmo tempo uma ação afirmativa, um curso de educação geral e uma nova forma de acesso à universidade e aos cursos de graduação profissionais.

A avaliação do programa vem sendo conduzida por uma equipe de pesquisadores e alunos de graduação e pós-graduação da universidade, com apoio da Pró-Reitoria de Graduação desde o início de sua implementação em 2011. A avaliação inclui análise de viabilidade do programa, mensuração de seus resultados intermediários e finais, assim como o acompanhamento dos beneficiários em um estudo longitudinal. Além disso, pontualmente são realizadas análises comparativas com desenhos quase-experimentais.

A contribuição do trabalho é justamente a de trazer à tona as soluções encontradas a partir dessa experiência real de avaliação continuada, que vem sendo realizada há 8 anos. Assim, serão abordados não apenas o desenho a avaliação de forma concomitante à implantação do programa, mas também a produção e uso contínuo de dados como suporte ao planejamento.

Além desta introdução, o texto traz mais cinco seções. A segunda seção discute o conceito e a prática da avaliação continuada, enfatizando alguns aspectos relacionados à área de educação superior. A terceira seção faz uma breve apresentação do ProFIS e do contexto para a implementação integrada do programa e de sua avaliação. O sistema de avaliação continuada do ProFIS é apresentado na quarta seção, na qual também são discutidas as formas pelas quais os resultados da avaliação têm sido empregados para a gestão do programa. A quinta seção apresenta e discute os desafios da construção e manutenção do sistema de avaliação continuada do ProFIS. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre a experiência apresentada, assim como as limitações do artigo e a perspectiva de estudos futuros.

AValiação CONTINUADA: UMA PRÁTICA EM CONSTRUÇÃO

O conceito de avaliação continuada parte da ideia de que a avaliação integra o próprio objeto da avaliação, seja ele um programa ou uma política. Sob essa

ótica, a avaliação deve apoiar tanto a formulação quanto a implementação de um determinado programa ou política e não apenas ser empregada para mensurar seus resultados e impactos após o término da intervenção. Essa perspectiva não é nova do ponto de vista conceitual, embora em termos práticos ainda esteja em construção.

A abordagem do ciclo de políticas, empregada nesse campo de estudos desde a década de 1950 e ainda bastante influente nos dias atuais, pode ser convencionalmente compreendida a partir de cinco estágios principais que descrevem a cronologia do processo político: definição da agenda (reconhecimento de um problema a ser equacionado); formulação da política ou programa; tomada de decisão; e implementação e avaliação (DYE, 1992; FREY, 2000; JANN; WEGRICH, 2007). Nessa concepção de viés mais prescritivo, a avaliação posiciona-se tanto na etapa de tomada de decisão, para apoiar a escolha entre distintas opções de políticas ou programas, quanto no final do ciclo, como forma de apoiar a mensuração da efetividade e eficiência das políticas ou programas (e os benefícios gerados). De acordo com os autores, apesar de essa abordagem contemplar, como a própria denominação sugere, uma perspectiva cíclica, que considera uma realimentação do estágio de definição da agenda a partir dos resultados da avaliação, trata-se ainda de um modelo simplificado quando observadas as condições reais do processo político, uma vez que são poucos os casos em que as decisões para interromper ou dar continuidade a uma intervenção passam por processos de avaliação.

Analisando a evolução das abordagens prescritivas e descritivas do processo político, outras críticas se colocam à abordagem do ciclo de políticas e também ao posicionamento e forma de condução da avaliação nesse contexto. Na tentativa de formalizar um método alternativo para a concepção e implementação de políticas sob uma perspectiva incremental, Lindblom (1959) enuncia algumas destas críticas: ausência de objetivos totalmente explícitos na política (assim como dos valores e preferências associadas) e impossibilidade de avaliação objetiva e abrangente de todas as alternativas possíveis. Nesse sentido, o autor discute essencialmente os limites de uma avaliação racional como subsídio para a tomada de decisão acerca das alternativas de políticas ou programas que podem ser empregadas para um dado problema (e não da avaliação que se espera que ocorra ao final do ciclo de políticas), aproximando-se fortemente da discussão de tomada de decisões no contexto organizacional e da racionalidade limitada de Simon desenvolvida no final da década de 1940 (SIMON, 1947).

Na tentativa de sintetizar os distintos modelos de formulação e análise de políticas públicas que vêm sendo empregados desde a emergência desse

campo – indo além das abordagens do ciclo de políticas e do incrementalismo brevemente apresentados anteriormente –, Souza (2006) conclui que um dos elementos principais colocados pelos modelos para a compreensão das políticas públicas é justamente o envolvimento de vários atores e de vários níveis de decisão, sendo a avaliação compreendida como base para a tomada de decisões, parte inerente dos processos políticos.

Como bem colocam Jann e Wegrich (2007), muita embora a avaliação seja um elemento intrínseco na compreensão do processo político, ela também constitui uma área própria do conhecimento no espectro das ciências sociais, fortemente discutida desde a década de 1960. Nesse viés, Wollmann (2007) indica como a avaliação pode ser aplicada à totalidade do processo político a partir de distintas perspectivas temporais: avaliação *ex-ante*, que precede a tomada de decisão sobre as opções de políticas ou programas; a avaliação de meio termo (*ongoing evaluation* ou *interim evaluation*, como comumente designada na literatura), que ocorre durante o processo de implantação da política e para subsidiar ajustes nesse processo; e a avaliação *ex-post*, direcionada à identificação do grau de atingimento dos objetivos propostos na política ou programa (e metas associadas), assim como dos efeitos não esperados.

Além da classificação com base na perspectiva temporal, há outras importantes classificações utilizadas na avaliação de políticas e programas e que são fundamentais para a compreensão do conceito de avaliação continuada. A distinção entre avaliação formativa e somativa inicialmente proposta por Scriven (1967) é uma delas. Avaliação formativa é aquela orientada a suportar o desenvolvimento das atividades de uma dada política ou programa em suas fases iniciais ou nos momentos de readequação; avaliação somativa é aquela que serve de base para a tomada de decisões sobre a continuidade ou interrupção de uma política ou programa a partir da mensuração dos resultados e impactos finais de suas atividades (WEISS, 1998). Embora tal distinção seja importante em termos conceituais, como forma de compreender as motivações de uma dada avaliação, na prática, elas ocorrem muitas vezes de forma combinada ou simultânea.

Apesar de avanços evidentes na institucionalização da avaliação de políticas e programas no âmbito de distintos países na última década (WOLLMANN, 2007; CHOUINARD, 2013b), pode-se afirmar que ainda há um longo caminho para que essa prática torne-se sistemática e também para que haja uma efetiva integração entre as avaliações que ocorrem em distintas perspectivas temporais e/ou entre as avaliações formativas e somativas. Na realidade, o que se observa é a predominância de avaliações desenhadas apenas após o término

da intervenção, quando surgem as necessidades de demonstrar os benefícios gerados e realizar prestação de contas (de forma bastante alinhada com a abordagem da Nova Gestão Pública – NGP¹). Nesses casos, são evidentes tanto as dificuldades operacionais para conduzir os estudos de avaliação quanto aquelas relativas à própria utilização dos resultados gerados.

As dificuldades operacionais de posicionar as avaliações apenas ao final de um ciclo estão essencialmente relacionadas com a necessidade de reconstruir de forma *ex-post* os objetivos iniciais da política ou programa, assim como a “linha de base” do estudo, que se refere às condições existentes no momento preciso da implantação. Esses pontos são essenciais justamente porque uma avaliação precisa responder, entre outros aspectos, se a política ou programa atingiu os objetivos inicialmente desenhados, assim como mensurar a direção e a intensidade das transformações ocorridas desde uma situação inicial (momento t_0 do estudo) até o momento da avaliação. Muito embora seja possível identificar esses pontos anos após a implementação de uma política ou programa, não se trata de uma tarefa trivial, justamente porque os objetivos modificam-se (ou pelo menos a compreensão deles), e torna-se mais difícil obter as informações de entrada, pois dependem da reconstrução de uma situação passada. Esse afastamento do quadro referencial da política ou programa prejudica, via de regra, o desenho e a própria legitimidade da avaliação.

O posicionamento da avaliação ao final do ciclo também limita as possibilidades de desenhos quase-experimentais, que procuram comparar os beneficiários de uma política ou programa com outros grupos de controle a fim de checar se (e quanto) as mudanças observadas devem-se ao objeto avaliado (RAMOS, 2009). Se levantar os dados dos beneficiários diretos após o término da política já não é tarefa fácil, fazer o mesmo com eventuais grupos de controle é ainda mais desafiante.

O segundo tipo de limitação diz respeito à própria utilização dos resultados obtidos. Gerar informações ao final de um ciclo impede necessariamente a correção de rumos ao longo do processo, tendo um viés muito mais somativo do que formativo. Embora seja possível reorientar ações associadas com implantação e condução de uma política ou programa a qualquer

1 A Nova Gestão Pública (NGP) caracteriza um conjunto de abordagens da administração pública que foram introduzidas em diferentes países do mundo a partir da década de 1980 com base na experiência do Reino Unido. Em linhas gerais, esse conjunto de abordagens envolve maior aproximação de práticas administrativas do setor público com aquelas tradicionalmente empregadas no setor privado, tendo como ênfase o incremento da eficiência. Caracterizam a NGP, entre outras iniciativas: profissionalização, emprego de padrões de desempenho, controle de resultados, descentralização e redução de custos (HOOD, 1995).

momento, não é possível agir retroativamente, evitando resultados ou impactos indesejados.

O que se observa aqui são as lacunas relacionadas à interação entre a teoria e a prática avaliativa (CHOUINARD, 2013a): sob a ótica conceitual, a avaliação é tomada como parte da própria definição de uma política ou programa, de forma integrada ao processo decisório para proporcionar ganhos em termos de eficiência, eficácia e efetividade a todo e qualquer momento, ou seja, ela é vista como um processo de produção de conhecimento que fortalece a capacidade de planejamento e amplia a competência institucional para fazer previsões e para lidar com incerteza e complexidade inerente à implantação de políticas e programas e geração de resultados desejáveis (GARCIA, 2001); sob uma perspectiva prática, há inúmeros desafios metodológicos, organizacionais e institucionais para que a avaliação realmente ocorra dessa forma.

O que a ideia de avaliação continuada propõe é justamente a superação – pelo menos em parte – dessas lacunas pela construção e aplicação de um sistema de avaliação capaz de reproduzir a integração desejada com um processo contínuo de tomada de decisões (SANDERS, 2002). Assim, retoma-se o argumento anterior de que a perspectiva conceitual da avaliação continuada não é nova, embora sua implementação na prática seja ainda incipiente. As referências apresentadas a seguir mostram alguns exemplos de como essa ideia de avaliação continuada vem sendo tratada por distintos autores.

Cunningham e Nedeva (1999) usam o conceito de avaliação continuada ao propor o desenho de um sistema de monitoramento e avaliação para um mecanismo de incentivo à cooperação científica e tecnológica na Europa. De acordo com os autores, a ideia de um sistema de avaliação continuada deveria proporcionar, entre outros aspectos: uma base confiável de informações (anual e cumulativa) para ações corretivas; uma internalização do esforço de avaliação (sem descartar completamente a participação de avaliadores externos); maior uso dos resultados pelos usuários do mecanismo; uso menos intensivo de recursos financeiros e humanos para a condução da avaliação (quando em comparação com avaliações pontuais).

Horton e Mackay (2003) propõem um sistema de gestão e avaliação de programas de pesquisa agrícola, bastante aderente ao conceito de avaliação continuada em discussão. Na primeira etapa deste ciclo, a definição da agenda, a avaliação é empregada tendo em vista as necessidades – demandas e oportunidades para a pesquisa. Nas fases posteriores (de identificação, avaliação e seleção das alternativas), a atividade de avaliação é empregada para apoiar a priorização dos programas que devem ser implementados, assim como as propostas de projetos de

pesquisa pertinentes ao programa criado. Na fase da implementação, a avaliação toma forma de um exercício de monitoramento, apoiando o acompanhamento das pesquisas em andamento. A partir do momento em que as pesquisas são concluídas, a avaliação se foca na mensuração da *performance* dos projetos, de seus resultados e, após alguns anos, de seus impactos. Durante todo o processo, a avaliação continuada permite a revisão da agenda, dos programas priorizados e de sua gestão, a partir da geração contínua de informações relevantes para os gestores. Os autores indicam, no entanto, as limitações das instituições de pesquisa agrícola para a adoção de modelos tão completos, assim como as consequências do emprego de avaliações para o aprendizado institucional.

Patton (2010) caminha em uma direção próxima à ideia de avaliação continuada ao propor o conceito e a prática da avaliação de desenvolvimento (ou *developmental evaluation* no termo cunhado pelo autor). A ideia do autor é pensar a avaliação como um processo de aprendizado, que gera dados e informações capazes de redesenhar continuamente os objetivos, metas e formas de condução de políticas, criando, a cada momento, novas questões para avaliação. Para o autor, enquanto uma avaliação formativa está preocupada em criar insumos para melhorar incrementalmente o processo de implantação de uma política, a avaliação de desenvolvimento está preocupada justamente na evolução do próprio objeto da avaliação. Segundo o autor, essa ideia não elimina as perspectivas da avaliação formativa e somativa, mas inclui uma nova perspectiva de avaliação mais adequada para sistemas complexos, caracterizados pela não linearidade, emergência, dinamismo, adaptação, incerteza e processos evolucionários, nos quais resultados não esperados são comuns. A proximidade com a ideia de avaliação continuada está justamente na possibilidade de redesenhar constantemente, por meio da avaliação, o objeto avaliado (política, programa, projeto), e, por consequência, redesenhar a própria avaliação.

Link e Vonortas (2013) também contribuem com essa ideia ao ilustrar a interconexão entre as distintas facetas da avaliação de políticas e o uso dos seus resultados na tomada de decisão. Para os autores, há necessárias ligações entre a perspectiva *ex-ante* para fins de priorização, a perspectiva *interim* tendo em vista o monitoramento do processo de implementação e a perspectiva *ex-post* de mensuração de resultados e impactos. De forma concomitante, essas três perspectivas contribuem para: mensuração de desempenho; prestação de contas e transparência; e comunicação das atividades e contribuições da política para tomadores de decisão e financiadores.

O que se depreende das ideias dos autores que contribuem com o assunto, acrescidas de perspectivas mais fundamentais do campo da avaliação de

políticas e programas, é que um sistema de avaliação continuada deve trabalhar tanto a vertente de priorização e aperfeiçoamento contínuo dos processos de implantação de uma política ou programa (a partir de uma avaliação que ocorre antes e durante a implantação) quanto os aspectos de julgamento de mérito e validade sobre seus resultados e impactos (geralmente tendo como base os objetivos e metas inicialmente delineados) (SCRIVEN, 1967; FITZPATRICK; SANDERS; WORTHEN, 2004).

Trata-se, nesse sentido, da constituição de um sistema de monitoramento e avaliação (M&A) abrangente e efetivo, que combine a premissa de atribuição de valor da prática avaliativa com a prática contínua do monitoramento. Nesse sentido, a avaliação continuada se organiza a partir de uma sistemática de avaliações e decisões encadeadas que se iniciam no momento da definição de uma agenda política e a acompanham ao longo de toda a sua execução e, se pertinente, após seu término. Tem como foco, portanto, as perspectivas de geração de resultados e impactos futuros da política, seus processos de implantação e os resultados e impactos efetivamente gerados ao longo do tempo.

O Quadro 1 identifica os distintos propósitos da avaliação continuada em uma matriz que relaciona a perspectiva temporal de uma dada política – se é contínua ou delimitada temporalmente (ou seja, se ocorre por um período pré-determinado) – com os momentos de ocorrência da avaliação. Vale destacar, a partir do quadro, que a ideia de avaliação continuada é igualmente válida para políticas delimitadas temporalmente, uma vez que na maioria dos casos, os impactos da política continuam se manifestando após seu término e podem servir para o desenho de novas políticas sequenciais ou complementares (além, por óbvio, para prestar contas sobre os resultados obtidos com a iniciativa inicial).

Também é importante destacar a importância crescente, no âmbito da construção de sistemas de avaliação continuada, da mensuração dos impactos de longo prazo. Rogers (2012), ainda que tratando de um tipo particular de política (ciência e tecnologia), apresenta esse ponto como sendo uma forte tendência no contexto da avaliação, uma vez que amplia a possibilidade de conhecimento dos resultados da política e dos transbordamentos esperados e não esperados.

QUADRO 1 - Objetivos da avaliação continuada a partir de distintas perspectivas temporais de avaliação e da política

		PERSPECTIVA TEMPORAL DA POLÍTICA	
		POLÍTICA DELIMITADA TEMPORALMENTE	POLÍTICA CONTÍNUA
Perspectiva temporal da avaliação	Antes da implantação da política	Apoio à definição da agenda política (escolha das políticas, de seus desenhos e iniciativas)	Apoio à definição da agenda política (escolha das políticas, de seus desenhos e iniciativas)
	Durante a implantação da política	Apoio à implantação da política (condução da política para atingir os objetivos inicialmente desenhados)	Apoio à implantação da política (condução da política para atingir os objetivos inicialmente desenhados e redefinição contínua de seus objetivos)
	Após a implantação da política (curto e médio prazos)	Identificação dos resultados e impactos da política (para prestação de contas e para apoiar o desenho de novas políticas)	Identificação dos resultados e impactos da política (para prestação de contas e para a redefinição contínua dos objetivos da política)
	Após a implantação da política (longo prazo)	Identificação dos resultados e impactos da política (para apoiar o desenho de novas políticas)	Identificação dos resultados e impactos da política (para prestação de contas e para a redefinição contínua dos objetivos da política)

Fonte: elaboração das autoras.

O termo avaliação continuada tem sido utilizado no contexto da educação superior no sentido de avaliação formativa da aprendizagem do estudante (CAMARGO JÚNIOR; ALMEIDA JÚNIOR; CUGNASCA, 2015; WERNECK *et al.*, 2010), em muitos casos associado ao uso de metodologias ativas de ensino-aprendizagem.

O sentido utilizado no presente artigo é semelhante a esse de processo de avaliação constante, voltado para auxiliar o planejamento. Ele também se aproxima do sentido usado por Gatti (2000) para avaliação institucional, empregado para a avaliação mais global de instituições de ensino superior, considerando sua estrutura, dinâmica interna e relações comunitárias. Essa foi a base para criação da política de avaliação institucional do Conselho Estadual de Educação de São Paulo para as instituições de ensino superior do estado, que contempla um primeiro momento de autoavaliação, seguido por uma avaliação externa. A Unicamp implementou esse tipo de avaliação em 1990 e vem realizando exercícios regulares a cada cinco anos (UNICAMP, 2014), sendo que o ProfIS é parte desse processo, como será mostrado adiante.

Ainda no contexto da educação superior, vale ressaltar que o Brasil conta com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), formado por três eixos principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes é estruturado para avaliar os aspectos referentes a esses giram em torno desses três eixos (o ensino, a pesquisa, a extensão, a

responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações). Para isso, possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação como o censo e o cadastro. Esse tipo de avaliação, compreendida como avaliação sistêmica, serve como pano de fundo para a experiência de avaliação continuada que será descrita no presente artigo.

Entretanto, a partir dos resultados de avaliação contratada pelo Ministério da Educação e realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2018), constatou-se que se trata de uma avaliação muito cara em relação aos benefícios que entrega, de forma que precisa ser repensada. Há muita ênfase na avaliação dos cursos (quando esta deveria estar mais na avaliação qualitativa das instituições) e há um arranjo institucional que indica conflitos de interesse entre as responsabilidades do Ministério da Educação, que ao mesmo tempo mantém e administra a rede federal de universidades, regula o setor privado e avalia os dois sistemas. Mais importante, o Sinaes não é capaz de responder as questões mais relevantes aos diferentes atores da sociedade – para os estudantes e famílias, a qualidade dos cursos em que estão entrando e oportunidades de emprego; para os empregadores, a qualidade dos profissionais que estão saindo dos cursos; para os governos, a eficiência e eficácia de seus investimentos em educação superior; e para as próprias instituições, os elementos para que sejam estimuladas e possam melhorar seu desempenho (SCHWARTZMAN, 2018).

Apresentada a discussão sobre o papel da avaliação no ciclo de políticas e da ideia da avaliação continuada, seguimos com a descrição de uma experiência real de avaliação continuada do ProfIS. Como apresentado na introdução deste artigo, a metodologia de avaliação foi desenhada no início da implementação do programa e tem incluído atividades em seus vários estágios, com foco tanto no formato de condução do programa como em seus resultados e impactos sobre os beneficiários.

PROFIS: IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

O ProfIS é um curso sequencial de complementação de estudos oferecido em período integral em quatro semestres, com disciplinas obrigatórias e eletivas oferecidas por várias unidades da universidade, com 120 vagas anuais.² Os

² Ao todo são 28 disciplinas obrigatórias e 8 créditos em disciplinas eletivas, totalizando 115 créditos que correspondem a 1.755 horas, sendo que 43% são atividades práticas.

cursos sequenciais foram instituídos no art. 44, §1º, da Lei n. 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nos seguintes termos: “a educação superior abrangerá cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos das instituições de ensino” (BRASIL, 1996). Foram criados com vistas a diversificar as oportunidades de ensino superior no país, com a oferta de cursos mais curtos e com maior flexibilidade. O ProfIS é um curso sequencial de complementação de estudos com destinação coletiva. Esse tipo de curso não possui obrigatoriedade de autorização e reconhecimento e fornece um certificado. A definição da carga horária, sem limite mínimo estabelecido pelo Ministério da Educação, e a emissão do certificado são feitas pela instituição que o oferta.

O curso foi criado em 2010, com ingresso da primeira turma em 2011, e introduziu pelo menos seis novidades para a universidade. A primeira é a proposta de formação geral de caráter interdisciplinar que proporcione uma base ampla nas principais áreas do conhecimento. Essa é uma tendência bastante forte em âmbito mundial na área de educação superior (CASTRO; COLPAS, 2018; PEREIRA, 2010; LATTUCA, 2007) e que em alguma medida recupera as ideias que estavam na origem da própria constituição da Unicamp (SILVA, 1989).

A segunda novidade é a ação afirmativa de trazer para a universidade os melhores alunos da rede pública da cidade onde a universidade está localizada, a partir de uma seleção com base nas melhores notas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)³ por escola, até o limite de dois alunos por escola.⁴ Os alunos interessados se inscrevem para concorrer a uma vaga no programa quando estão no terceiro ano do ensino médio.

Segundo Heringer (2011; 2014), as políticas de ação afirmativa no acesso e permanência ao ensino superior, implementadas no Brasil desde 2002, inserem-se nas políticas de inclusão que têm por objetivo prover acesso ao ensino superior às pessoas que pertencem a grupos reconhecidamente em situação histórica de desvantagem. Como apontam Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), as políticas de ação afirmativa em universidades públicas

3 O Enem é uma prova realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação do Brasil. Foi criada em 1998, inicialmente para avaliar a qualidade do ensino médio no país. A partir da reformulação em 2009, passou a ter outras finalidades, como o acesso ao ensino superior em universidades públicas brasileiras e em algumas universidades no exterior e o acesso a programas governamentais de financiamento no ensino superior, entre outras.

4 Visando a apoiar a permanência e a conclusão, o programa oferece ajuda de custo para o deslocamento e a alimentação dentro do *campus*, bem como bolsas de estudo. Além disso, os alunos usufruem das demais ações de assistência da universidade, como atendimento médico, odontológico, psicológico, de orientação de carreira, entre outras ações.

estão distribuídas por todo o território nacional de maneira bastante homogênea. As principais ações afirmativas de acesso ao ensino superior são:

- sistema de reservas de vagas (cotas) que seguem vários critérios, como alunos de escola pública; indígenas; negros; remanescentes de quilombolas; portadores de necessidades especiais; filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária mortos em razão do serviço; e demais minorias étnicas;⁵
- adição de pontuação (bônus) na nota do vestibular para alunos de escola pública, famílias hipossuficientes (carentes) e minorias étnicas;
- Programa Universidade para Todos (ProUni), que concede bolsas de estudo integrais ou parciais, para cursos de graduação ou sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas, aos egressos do ensino médio público, ou privado com bolsas integrais, e renda familiar *per capita* de até três salários mínimos.

A modalidade mais praticada, segundo Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), é a que beneficia alunos oriundos da escola pública. A característica de ação afirmativa do ProFIS surgiu da confluência de alguns fatores. O primeiro foi o paradoxo de a universidade ser uma instituição pública, ter o ensino gratuito, mas ter um público reduzido de estudantes oriundos de escolas públicas em comparação com o percentual de matrículas no ensino médio da rede pública. Embora não seja uma característica apenas da Unicamp, esse paradoxo já tinha motivado outras iniciativas importantes na universidade, como a criação dos cursos noturnos e, principalmente, o Programa de Bonificação A. No entanto, era preciso ir além para lidar com uma das limitações do Programa A, que foi desenhado para equilibrar a demanda e o acesso dos alunos da escola pública à universidade, ou seja, equilibrar o percentual de inscritos e matriculados oriundos da escola pública. Apesar da repercussão desse programa como forma de acesso que simultaneamente utiliza critérios sociais e de mérito acadêmico para admitir alunos na Unicamp, buscava-se outra alternativa complementar para lidar com o fenômeno da autoexclusão, com base em estudos internos da universidade que revelavam que grande parcela da população formalmente habilitada para o ingresso no ensino superior não considerava,

5 Esta modalidade pode ser aplicada diretamente pela universidade/faculdade em seu processo seletivo ou pela reserva de vagas no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) das universidades federais.

em seus horizontes de perspectivas, estudar em uma universidade como a Unicamp. Esses alunos não seriam atingidos pelo Programa A ou por outras medidas por não chegarem sequer a participar do processo do vestibular. Por isso, era necessária uma proposta proativa que não se baseasse no vestibular e que conseguisse atrair estudantes de grande potencial.

Essa proposta foi inspirada no Top Ten Percent Plan, do Estado do Texas, nos Estados Unidos (DAUGHERTY; MARTORELL; MCFARLIN, 2014). Esse programa surgiu como alternativa à proibição de ações afirmativas por questões legais ou judiciais em vários estados, incluindo o Texas. O sistema criado reservava vagas nas universidades do estado para os 10% mais bem colocados em cada escola de ensino médio, sem processo seletivo adicional.⁶ O objetivo era atrair alunos que se autoexcluam dos processos de seleção em razão da grande desigualdade socioeconômica existente. Em situações de grande desigualdade socioeconômica, a desigualdade de oportunidades educacionais tem uma característica geográfica. Como as escolas públicas se distribuem pelo território, acabam representando a distribuição geográfica dessa desigualdade.

A solução elaborada para o ProFIS foi selecionar os estudantes com base em dois critérios, como exposto anteriormente. O primeiro seria o desempenho no Enem, de acordo com a média das cinco notas desse exame⁷, e o segundo critério seria a limitação de dois alunos por escola da cidade de Campinas, que tem 96 escolas que podem oferecer ensino médio. Desta forma, seria possível montar uma turma de 120 ingressantes, com boa representação das escolas da cidade, sem o risco de selecionar um grande número de alunos das melhores escolas, como as escolas técnicas.

A terceira novidade do programa é justamente o novo processo seletivo que dispensa o vestibular, reservando vagas para alunos das escolas públicas da cidade, com a novidade de primeiro ingressar na universidade para ingressar em um curso de graduação depois de um processo de apoio à escolha da carreira. São oferecidas atualmente para os alunos do ProFIS 162 vagas em praticamente todos os cursos da universidade, com exceção do curso de música, modalidade instrumento.

O ProFIS não possui um quadro docente exclusivo, sendo composto por professores das unidades de ensino da universidade e por profissionais do

⁶ Em algumas universidades texanas, esse sistema é responsável por cerca de 80% das matrículas.

⁷ Segundo Resolução GR n. 41/2012, de 26/09/2012: "Artigo 3º, § 2º- A nota do candidato será calculada através da média aritmética das notas por ele obtidas nas cinco provas do ENEM, quais sejam: (i) linguagens, códigos e suas tecnologias; (ii) matemática e suas tecnologias; (iii) ciências da natureza e suas tecnologias; (iv) ciências humanas e suas tecnologias; (v) redação. § 3º - Será eliminado da seleção do ProFIS o candidato que não comparecer a um dos dias de exame do ENEM ou obtiver nota zero em uma das cinco provas citadas no § 2º" (UNICAMP, 2012).

Serviço de Apoio ao Estudante (SAE), que ministram uma disciplina que tem como objetivo auxiliar os alunos na escolha profissional, no desenvolvimento do autoconhecimento (valores, interesses e habilidades) e na ampliação da informação sobre as carreiras (grade curricular e atuação profissional), considerando os cursos oferecidos pela universidade. Essa disciplina, associada a outras características do curso, traz a quarta novidade que é o apoio à escolha da carreira. A quinta inovação é a atividade de iniciação científica que ocorre associada às duas disciplinas, sob orientação de pesquisadores e professores.

A atividade de iniciação científica é oferecida aos alunos do ProFIS no terceiro e no quarto semestres, como parte das disciplinas obrigatórias de Introdução à Prática de Ciências e Artes I e II. A proposta dessas disciplinas é que o aluno, sob orientação de um professor da Unicamp de qualquer área do conhecimento, seja inserido no cotidiano do processo criativo e/ou no processo de pesquisa em um laboratório ou de atividade de arte, desenvolvendo um projeto de iniciação científica.

A sexta inovação – de particular interesse para este artigo – é exatamente o sistema de avaliação continuada estabelecido para acompanhar a implementação do programa desde o seu início, assim como os seus resultados e impactos ao longo do tempo. Esse sistema soma-se aos mecanismos tradicionais de avaliação da universidade em vários níveis: a) avaliação de disciplinas e de iniciativas específicas das unidades de ensino; b) avaliação dos cursos pelos alunos (prevista no calendário da universidade); c) avaliação institucional quinzenal.

O projeto pedagógico do ProFIS já previa também que fosse realizada uma avaliação sobre a viabilidade do programa, dado que ele foi implementado como projeto piloto. Após aprovação do programa no Conselho Universitário em 2010, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp se ofereceu à Pró-Reitoria de Graduação (PRG) para coordenar e conduzir uma avaliação continuada do programa, mais abrangente do que o previsto inicialmente. A PRG aceitou e também proveu recursos financeiros e humanos para as atividades da avaliação.

Assim, o desenho e a implementação do sistema de avaliação e de seu modelo de gestão aconteceram juntamente com a implementação do programa. O modelo de gestão da avaliação conta com:

- uma equipe executora no NEPP, formada por pesquisadoras do NEPP, estagiários e bolsistas de graduação do SAE e alunos de pós-graduação;
- um Comitê de Orientação, formado por um especialista em educação geral, um representante da PRG e a coordenação do ProFIS;

- pesquisadores e professores colaboradores.

O Comitê de Orientação tem a função de legitimar o processo de avaliação e torná-lo útil, dado que, por um lado, processos avaliativos só adquirem possibilidade de impacto se considerados valiosos para a comunidade de referência e, por outro lado, a sustentação de qualquer processo de avaliação depende, sobretudo, do retorno construtivo dos seus resultados (GATTI, 2000).

O programa iniciou em 2018 seu oitavo ano de funcionamento, tendo ocorrido até o momento o ingresso de oito turmas, a formatura de seis turmas e a formatura dos primeiros alunos nos cursos de graduação. O programa não é mais considerado piloto e discute-se no momento a possibilidade de sua expansão, por indicação do Conselho Universitário, quando da aprovação das novas formas de ingresso na universidade.⁸ A próxima seção apresenta um detalhamento das iniciativas do sistema de avaliação e uma discussão de como seus resultados têm sido utilizados na prática.

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA DO PROFIS

O sistema de avaliação continuada do ProFIS possui três objetivos principais: a) avaliar a implementação e viabilidade do ProFIS como programa de formação geral para a universidade; b) avaliar a alternativa de acesso à universidade, tanto no aspecto do processo de seleção quanto da promoção de equidade; c) avaliar o impacto do ProFIS na formação e trajetória profissional do aluno.

O desenho da metodologia contempla dois estudos complementares: a avaliação da implementação do programa e o estudo longitudinal dos beneficiários, empregando grupos de comparação.

Avaliação de viabilidade do ProFIS

O primeiro estudo pretende avaliar a viabilidade do programa enquanto proposta de educação geral e a efetividade de seu processo seletivo na inclusão social, que é o primeiro objetivo da avaliação. Ele envolve a coordenação, professores e alunos do ProFIS, bem como outros gestores da PRG e outras instâncias da administração. Sua duração inicial ocorreu entre 2011 e 2014, compreendido como ciclo mínimo entre o início e conclusão da primeira turma. Entretanto, a avaliação da implementação poderá ser prorrogada se

⁸ As mudanças incluem a criação de cotas étnico-raciais, vestibular indígena, mudanças no Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (Paais), criado em 2004, e ingresso usando a nota do Enem sem vestibular (UNICAMP, 2017).

houver uma expansão do programa (em termos de número de vagas e envolvimento de municípios com outros *campi* da universidade), tema em discussão atualmente no âmbito da universidade. Trata-se, sob a ótica das abordagens de avaliação de programas, de uma perspectiva mais formativa.

Foram empregados como instrumentos de coleta de dados primários nessa parte da avaliação: 49 entrevistas com professores do ProFIS; questionário sobre a atividade de iniciação científica com professores orientadores,⁹ 8 questionários aos alunos (do ProFIS e dos grupos de comparação); e 17 entrevistas com coordenação e demais gestores do programa. Também foram levantados dados secundários sobre disciplinas, professores, alunos de pós-graduação do programa de estágio docente e de graduação do programa de apoio didático que atuam no programa, infraestrutura, bolsas e auxílios.

O principal produto dessa parte da avaliação foi o relatório de viabilidade produzido e apresentado ao Comitê de Orientação em 2014. É interessante citar, a título de exemplo, duas recomendações feitas pelo relatório que contribuíram para a gestão do programa.

O relatório apontou a necessidade de se avançar na proposta interdisciplinar do curso, dado que sua composição foi diagnosticada muito mais como multidisciplinar do que interdisciplinar, o que certamente significa um avanço em termos de educação geral, especialmente quando comparado com o excesso de especialização do ensino superior brasileiro (CASTRO, 2011). O avanço na proposta de interdisciplinaridade, presente no nome do programa, representa um grande desafio devido ao formato em que o ProFIS foi montado (com disciplinas oferecidas pelas diferentes unidades e sem um corpo próprio de docentes) e pela tradição disciplinar da Unicamp. Uma vez que o programa encontra-se totalmente implementado, foi sugerido que era hora de avançar no planejamento pedagógico do curso, o que vem ocorrendo por meio da reorganização da grade curricular e de iniciativas de docentes de usarem materiais comuns em suas disciplinas.

Outra sugestão também relacionada ao currículo foi a de diminuir a carga horária do curso, dado que o formato de curso sequencial de complementação de estudos não possui uma carga horária mínima e sua certificação é feita pela instituição de oferecimento. Essa sugestão também surgiu da constatação de que o currículo denso com carga horária considerada excessiva, que dificulta tanto a atividade de iniciação científica quanto a dedicação ao estudo indivi-

⁹ Na edição de 2012, o questionário teve a resposta de 51 de 65 professores/pesquisadores (78,46%). Já na edição de 2013, 55 orientadores foram convidados a responder, dos quais 46 responderam (84%).

dual ou em grupo, era o principal ponto de insatisfação dos alunos e um dos motivos de evasão. Esse ponto foi alterado no catálogo de 2019.

Vale ressaltar que diversas apresentações de resultados em várias câmaras e reuniões da universidade foram realizadas como produtos intermediários desse estudo de avaliação, além de publicações científicas (POLYDORO; CARNEIRO, 2016; PEREIRA; CARNEIRO; GONÇALVES, 2013; 2015; ANDRADE *et al.*, 2012, 2013; CARNEIRO, ANDRADE; GONÇALVES, 2012; CARNEIRO *et al.*, 2015, 2017, 2018).

O projeto de avaliação continuada tornou-se uma referência para se conhecer o ProFIS. A equipe é regularmente solicitada a produzir informações e análises sobre o programa por vários atores, a começar pela coordenação do curso, administração central da universidade, alunos, *stakeholders* externos, além da mídia. O projeto contribui também com as avaliações institucionais do ProFIS, seja nos dias de avaliação de curso, seja na avaliação quinzenal.

Avaliação de resultados e impactos do ProFIS

O segundo grande estudo da avaliação é o estudo longitudinal, que tem por objetivo acompanhar as trajetórias acadêmicas e profissionais dos alunos com um viés de avaliação somativa, que ocorre durante e após a implantação do programa. As fontes e mecanismos de obtenção de dados dessa vertente da avaliação incluem questionários (no momento da inscrição, da matrícula, e em alguns anos de acompanhamento) e dados secundários (registros acadêmicos, buscas na internet e redes sociais). São produzidas algumas análises de forma contínua, mas estão previstos exercícios de avaliações de impacto em períodos-chave, como após a conclusão do curso de graduação subsequente ao ProFIS e quando da inserção profissional.

A escolha do método quase-experimental para a avaliação de impactos do ProFIS se deu porque a escolha dos beneficiários tem um claro viés de seleção – os melhores alunos de cada escola pública da cidade utilizando-se a nota do Enem no ano da conclusão do ensino médio. O viés de seleção também inclui a autoseleção, pois o beneficiário precisa se inscrever no processo seletivo. Ou seja, o candidato tem de conhecer o programa, ter se inscrito no Enem e acreditar que é um dos melhores alunos da sua escola e que tem chances de ser selecionado para um programa em uma das melhores universidades do país. Nesses casos, quem decide participar será diferente de quem decide não participar, o que inviabiliza a montagem de grupos de comparação com outros alunos das escolas públicas que não se inscreveram no programa.

As análises contínuas acompanham os alunos de todas as turmas do programa. Para isso, foram idealizados dois grupos de comparação. O primeiro

foi o dos inscritos no ProFIS que não ingressaram no curso. Sua composição buscou reconstruir a distribuição geográfica de vagas pelas escolas da cidade, incluindo todos os candidatos convocados. Depois foi feita uma checagem para tentar alcançar a mesma distribuição por escola (pelo menos 1 ou 2 candidatos) usando as próximas maiores notas no Enem. A utilização desse grupo serviria para avaliar o impacto do curso de educação geral e do curso de graduação feitos na Unicamp.

O segundo grupo foi formado por alunos ingressantes na Unicamp por meio do vestibular, nos mesmos anos em que os alunos do ProFIS ingressaram e que cursaram todo o ensino médio em escola pública. Além disso, foram observadas variáveis socioeconômicas como idade, escolaridade dos pais, localização da escola de ensino médio, entre outras. A seleção foi feita por meio de pareamento por *score* de propensão, o que permite utilizar um número grande de variáveis. Esse grupo visa a apoiar a avaliação do impacto do curso de formação geral.

A Tabela 1 apresenta o número de indivíduos envolvidos nessa etapa da avaliação, sendo “Turma ProFIS” a forma de identificação dos grupos de tratamento, “Grupo Inscritos” a identificação do primeiro grupo de comparação e “Grupo Vestibular” a identificação do segundo grupo de comparação. Apresenta também a taxa de atrito, ou seja, de perda de membros no acompanhamento da coorte entre 2011 e 2015 por declaração expressa (indivíduos que solicitaram não mais participar do estudo).

TABELA 1 – Composição dos grupos e coortes envolvidos na avaliação em 2015 e taxa de atrito

GRUPOS E COORTES	N. MEMBROS ORIGINAL	N. MEMBROS 2015	TAXA DE ATRITO
Turma ProFIS 2011	120	120	0%
Turma ProFIS 2012	120	120	0%
Turma ProFIS 2013	120	120	0%
Grupo Inscritos 2011	157	155	1%
Grupo Inscritos 2012	161	149	7%
Grupo Inscritos 2013	148	146	1%
Grupo Vestibular 2011	201	195	3%
Grupo Vestibular 2012	240	228	5%
Grupo Vestibular 2013	240	226	6%
Total	1.507	1.459	

Fonte: Elaboração das autoras.

Inicialmente, o projeto de avaliação aplicou questionários anuais de acompanhamento com os alunos das três primeiras turmas e seus respectivos grupos de comparação. O questionário possui cinco partes relacionadas com identificação do respondente, período do ProFIS, período de graduação, mundo do trabalho e participação social. A cada ano o respondente percorre um fluxo diferente no questionário de acordo com o momento atual de sua trajetória (no ProFIS, no curso de graduação, trabalhando, etc.). Ao longo do tempo houve uma queda nas taxas de respostas ao questionário anual, como pode ser observado na Tabela 2 em relação aos questionários de acompanhamento anuais aplicados entre 2011 e 2014 (não houve questionário em 2015 e 2016).

Essa queda pode ser explicada por pelo menos quatro fatores: a) ao longo do tempo, os sujeitos sentem-se menos motivados a responder, dado que já responderam uma vez, viram o tamanho do questionário e têm dificuldades para perceber a relevância da sua resposta; b) com a entrada das novas coortes, a equipe tem de empreender um esforço maior de reforço dos convites por e-mail, telefone e redes sociais e há comparativamente menos tempo para a cobrança de cada indivíduo; c) ao longo do tempo, os contatos disponíveis tendem a se desatualizar; e d) como notado por Sax, Gilmartin e Bryant (2003), há uma tendência geral de queda nas taxas de respostas a *surveys on-line* em decorrência da proliferação de *spams* e também ao próprio crescimento de uso de *surveys* para avaliar estudantes e para outros fins. Esse quadro motivou o projeto a experimentar coletar dados sobre a situação de estudos e trabalho em mídias sociais e outras plataformas *on-line*, o que foi bastante positivo para manter o acompanhamento dos sujeitos da avaliação e diminuir o atrito. Entretanto, mesmo com o uso dessas outras fontes, não foi possível coletar informações a contento do grupo de comparação dos inscritos no ProFIS e as avaliações de impacto têm sido realizadas apenas com alunos que ingressaram pelo vestibular.

TABELA 2 – Taxas de respostas aos questionários anuais de acompanhamento, 2011-2014 segundo grupo e coorte

GRUPOS E COORTES	2011	2012	2013	2014
Turma ProFIS 2011	83	74	61	45
Turma ProFIS 2012	--	76	65	53
Turma ProFIS 2013	--	--	73	61
Grupo Inscritos 2011	--	35	30	17
Grupo Inscritos 2012	--	45	35	17
Grupo Inscritos 2013	--	--	47	18
Grupo Vestibular 2011	--	47	34	30
Grupo Vestibular 2012	--	31	37	22
Grupo Vestibular 2013	--	--	--	19

Fonte: Elaboração das autoras.

A título de exemplo de como os resultados da avaliação têm contribuído para a gestão do programa, é possível citar o acompanhamento da permanência e conclusão no ProFIS e posteriormente na graduação. A primeira turma teve uma taxa de evasão de curso de 49% (59 de 120 alunos não concluíram o programa), o que gerou alertas e também algumas críticas ao programa. O projeto de avaliação continuada, contudo, buscou, por um lado, relativizar a excepcionalidade da taxa de evasão da primeira turma em relação às demais (média de 35%) e aos outros cursos da mesma universidade, cujo cálculo recente usando metodologia do Inep para fluxo de cursos mostrou uma taxa média de 30% em quatro anos e 37% em seis anos (BRASIL, 2017). Por outro lado, o estudo buscou apontar os motivos de evasão e recomendações para aperfeiçoamento do programa nesse aspecto.

Outro exemplo concreto dos desdobramentos dos resultados da avaliação foi o aumento de vagas reservadas nos cursos de graduação da Unicamp para os alunos concluintes do ProFIS. Como explicado anteriormente, uma das novidades da iniciativa é a dispensa do vestibular, uma vez que o aluno concluinte do ProFIS pode escolher o curso de graduação que deseja fazer na Unicamp. A possibilidade de o aluno ingressar no curso escolhido depende do número de vagas oferecido pelo referido curso e do número de concluintes interessados. O fato é que esse número de vagas passou de 120 em 2011 para 163 em 2018, valor que corresponde a 5% das 3.290 vagas que os cursos da Unicamp destinaram ao vestibular e às outras formas de ingresso em 2018. A expansão do número de vagas reservadas aos concluintes do ProFIS decorre da divulgação de seus resultados positivos, em especial relacionados ao desempenho dos alunos do ProFIS em sua trajetória acadêmica durante a graduação. Destaca-se que esse é um desdobramento bastante positivo do ProFIS, pois aumenta as opções para os concluintes ingressarem nos cursos de seu interesse.

DISCUSSÃO

A seção anterior apresentou o sistema de avaliação continuada do ProFIS e de que forma ele tem contribuído para a tomada de decisões no contexto da gestão do programa. No entanto, apesar dos resultados positivos relacionados ao uso dos resultados da avaliação evidenciados até o momento, há também desafios da avaliação continuada que emergem da experiência do ProFIS. Esta seção discute oito desafios metodológicos, tecnológicos e organizacionais, continuando a discussão iniciada em Carneiro, Andrade e Telles (2012).

Em relação aos desafios metodológicos, destaca-se a criação de uma metodologia confiável, com uma delimitação adequada do que deve ser avaliado, sem o risco de ter instrumentos de coleta demasiado extensos, mas que também consigam acompanhar a mudança de objetivos do programa a ser avaliado.

Nesse sentido, em relação ao Questionário Anual de Acompanhamento (QAA), principal instrumento de coleta de resultados e impactos aplicado entre 2011 e 2014 e retomado em 2017, tem sido um desafio lidar com o *trade-off* de ter um instrumento ao mesmo tempo abrangente, mas fácil e rápido de responder, pois deve ser respondido pelos beneficiários e membros dos grupos de comparação de forma periódica. Como dito, o questionário já contém todos os indicadores relativos à implementação, resultados e impactos do ProFIS, sendo que a cada ano o respondente percorre um fluxo diferente no questionário de acordo com o momento atual de sua trajetória. Entretanto, acabou se tornando um questionário muito longo e, às vezes, demasiadamente detalhado. A solução encontrada foi definir um número menor de indicadores, revisando e diminuindo o QAA, e criar módulos para temas específicos a serem aplicados em outra base temporal.

O segundo desafio, também metodológico, é até quando incluir novas coortes na avaliação e até quando estendê-las, tendo em vista os objetivos da avaliação continuada e das perspectivas temporais do programa apresentados no Quadro 1. O ProFIS encontra-se em seu oitavo ano e, ao que tudo indica, deve ser não só mantido como programa especial da universidade, mas também expandido.

O terceiro desafio nessa mesma linha metodológica é o de trabalhar a perspectiva de avaliação *ex-ante*, que foi incluída recentemente no sistema de avaliação, analisando continuamente alternativas para a expansão e mudanças do programa. A coordenação do projeto participa do grupo de trabalho que está elaborando a proposta de expansão do programa e tem produzido subsídios em relação às implicações das alternativas discutidas.

O quarto desafio, desta vez tecnológico, trata da constituição de um sistema de informação que permita a fácil integração de dados de várias fontes de informação da universidade com os dados primários coletados por meio dos questionários e entrevistas. Isso significa não apenas a criação do sistema, mas também a constituição de um protocolo: a) de solicitação de dados das várias instâncias da universidade; b) de organização, armazenamento, tratamento e análise dos dados; c) de garantia do sigilo das informações individuais. Esse sistema encontra-se em fase de montagem, e o apoio da alta direção da

universidade juntamente com a legitimidade do processo da avaliação têm sido fundamentais. A questão do sigilo é bastante delicada, pois o sistema possui dados muito sensíveis e na equipe de avaliação há alunos de graduação, colegas dos alunos do ProFIS e de membros dos grupos de comparação que são alunos da Unicamp.

O quinto desafio, organizacional, é assegurar que a avaliação acontecerá em uma base programada e com recursos adequados, o que, por um lado, significa a institucionalização da avaliação, por outro, implica o estabelecimento de um processo de avaliação que não seja muito caro ou que demande uma equipe muito grande, para não correr o risco da avaliação ficar maior que o objeto avaliado. Significa também o estabelecimento de uma rotina de atividades anuais para realizar os dois estudos, mas que seja ágil também para fornecer resultados para os gestores, modulando a avaliação para o *timing* da gestão.

O sexto desafio, também organizacional, é manter uma equipe interna capacitada, que conte com o eventual apoio de colaboradores externos. Isso é particularmente desafiante porque parte das rotinas é conduzida por alunos de graduação, e há uma grande rotatividade, seja pela duração das bolsas seja pelo aparecimento de outras oportunidades.

Complementarmente, o sétimo desafio é manter a participação dos *stakeholders* e gestores na avaliação, bem como desenvolver nos gestores a habilidade de compreender os resultados da avaliação continuada para que os levem em conta na condução da política pública. Esse é um desafio semelhante ao apontado por Horton e Mackay (2003) em relação às limitações das instituições de pesquisa agrícola para a adoção de modelos tão completos, assim como as consequências do emprego de avaliações para o aprendizado institucional.

Por fim, o oitavo e último desafio é o de manter a separação explícita e necessária entre o projeto de avaliação e o programa avaliado. Conforme discutido por Weiss (1998), existem vantagens e desvantagens relacionadas à condução de avaliação por equipes internas ou externas ao programa, principalmente nos aspectos de acesso a informações e minimização de vieses. No caso do ProFIS, apesar de haver uma equipe externa de avaliação, formada por pesquisadores do NEPP e colaboradores, há um envolvimento do pessoal da gestão do programa, justamente no sentido de criar um fluxo desejado orientado ao uso dos resultados da avaliação. Essa configuração gera um risco importante a ser evitado, que é o da avaliação perder a perspectiva crítica e tornar-se apenas uma instância de legitimação do programa. Essa ocorrência pode levar a um esvaziamento do próprio propósito original da avaliação.

Esse último desafio encontra respaldo na discussão de Patton (2010), uma vez que o objeto avaliado e a avaliação necessariamente evoluem com o tempo, aumentando suas conexões. Garantir essa realimentação, sem perder de vista os limites entre o programa e sua avaliação e ao mesmo tempo avançar metodologicamente na avaliação para incorporar mudanças (novos indicadores, novas formas de coleta de dados, novas formas de análise entre outros aspectos), é uma tarefa essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou e discutiu a experiência de avaliação do ProFIS sob a perspectiva da criação de insumos para a gestão do programa. Entende-se que a grande inovação da experiência apresentada refere-se à implantação de uma avaliação continuada. Embora entendida como essencial do ponto de vista conceitual, por integrar a avaliação em todo o processo político, apoiando tanto a formulação quanto a implementação de uma determinada política ou programa, tal prática é ainda incomum no âmbito da gestão de políticas públicas no Brasil e também na área de educação.

A análise da avaliação do ProFIS apresentada no texto traz contribuições de duas naturezas. A primeira refere-se à compreensão de como construir um sistema de avaliação continuada, por meio de um desenho metodológico específico que envolveu dois estudos principais. A segunda trata da operacionalização de tal sistema, evidenciando tanto a geração de insumos de forma contínua para a tomada de decisões quanto os desafios que vêm sendo enfrentados para que essa integração entre avaliação e tomada de decisões continue ocorrendo.

Nesse sentido, e adaptando-se o Quadro 1 especificamente para o caso do ProFIS (Quadro 2), entende-se que o sistema de avaliação do ProFIS tem de fato contribuído com a criação de uma base confiável de informações sobre sua gestão e desempenho, assim como com o uso dessas informações para aprendizado, ações corretivas, melhorias e possível expansão do programa, conforme destacado por Cunningham e Nedeva (1999), Patton (2010) e Link e Vonortas (2013) ao discutir as potencialidades e benefícios de uma avaliação continuada. Ademais, a experiência apresentada representa um nítido esforço de internalização do esforço de avaliação, com economias de escala associadas (em comparação com avaliações pontuais), assim como um importante mecanismo de prestação de contas no âmbito da Unicamp.

QUADRO 2 - Contribuições da avaliação continuada do ProFIS

		PERSPECTIVA TEMPORAL DO PROFIS	
		PROFIS (2011-2014)	PROFIS (2015-ATUAL)
Perspectiva temporal da avaliação	Antes da implantação da política	Não houve contribuição da avaliação para a definição do desenho do ProFIS e para a decisão pela sua implementação.	Pode-se compreender o relatório de viabilidade do ProFIS, produzido em 2014, como um insumo para orientar a continuidade do programa a partir de 2015. Esse e os demais resultados da avaliação também estão sendo empregados para a discussão sobre a expansão do programa para os próximos anos.
	Durante a implantação da política	A avaliação do ProFIS permitiu uma visão sobre as principais contribuições e limitações do programa no período inicial, gerando insumos para a gestão do programa.	A avaliação do ProFIS tem permitido uma visão sobre as principais contribuições e limitações do programa no período inicial, gerando insumos para a gestão do programa.
	Após a implantação da política (curto e médio prazos)	A avaliação do ProFIS tem permitido um acompanhamento das trajetórias acadêmica e profissional dos alunos egressos a partir do final de 2012, criando insumos para a gestão do programa.	A avaliação do ProFIS tem permitido um acompanhamento das trajetórias acadêmica e profissional dos alunos egressos a partir do final de 2016, criando insumos para a gestão do programa.
	Após a implantação da política (longo prazo)	Não se aplica.	Não se aplica.

Fonte: elaboração das autoras.

A inserção das informações do ProFIS e de sua avaliação no quadro analítico proposto na segunda seção permite resumir as contribuições da experiência apresentada em diferentes momentos. Optou-se por separar o período do ProFIS em dois, uma primeira fase considerada piloto, entre 2011 e 2014, e uma fase posterior, a partir de 2015. Embora seja uma única iniciativa, é possível compreender a fase piloto como um momento de delimitação temporal, e a fase que se inicia em 2015 como uma política contínua, uma vez que não há perspectivas para seu encerramento.

É possível, portanto, afirmar que o Projeto de Avaliação Continuada do ProFIS de fato tem contribuído desde seu início com a gestão do programa no sentido de apontar resultados relevantes do programa em termos de inclusão social, que ajudaram a torná-lo conhecido no ambiente da universidade, fator importante para legitimar o programa. Também teve um papel relevante na sua divulgação externa. A avaliação procurou apoiar a transição entre coordenações do ProFIS e a transição entre administrações da universidade. O sistema de avaliação também apoiou a discussão e aperfeiçoamento da iniciação científica e sobre a necessidade de avançar no desenvolvimento da formação

interdisciplinar, entre outros pontos. A perspectiva é que esse processo de avaliação participativo continue a apoiar a consolidação do modelo do ProfIS no futuro, em alinhamento com as perspectivas da administração central, da coordenação do programa e das diferentes unidades envolvidas.

Cabe, por fim, refletir sobre a necessidade de evolução da avaliação, tendo em vista o enfrentamento dos desafios enunciados na seção anterior. Nesse sentido, a avaliação modifica a política, que por sua vez modifica a avaliação, que mais uma vez modifica a política e assim por diante, em um ciclo virtuoso que justifica o conceito e a prática de avaliação continuada. Dessa forma, não só a continuidade da avaliação mas sobretudo da análise dessa experiência de avaliação, como realizada no presente artigo, mostra-se necessária.

Complementarmente, vale destacar a principal limitação do estudo, que é a apresentação de um único caso de avaliação continuada, impedindo comparações entre diferentes iniciativas. Entende-se que estudos futuros podem avançar nesse ponto, buscando outras experiências similares, preferencialmente no campo da educação, para discutir suas similaridades e diferenças, assim como pontos fortes e fracos.

Ressalta-se, entretanto, que as características do programa avaliado e do contexto para sua implementação refletem condições bem particulares, que influenciam fortemente no desenho e na implementação da própria avaliação, assim como no uso de seus resultados. Nesse sentido, embora comparações sejam válidas, não se pode perder de vista os aspectos organizacionais e institucionais que permeiam o exercício da avaliação.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem as contribuições da equipe da avaliação: Mírian Gonçalves, Carla Graia, Ana Paula Camelo, Marcelo Tavares, Melody Camargo, Priscila Camelo e Sarah Marconatto, entre outros colaboradores. Também agradecem aos membros que passaram pelo Comitê de Orientação: Elisabete M. A. Pereira (FE), José Alves (PRG), Francisco A. M. Gomes (ProfIS), Maryana Godoi (ProfIS) e Maria Inês Petrucci Rosa (ProfIS). Por fim, agradecem aos financiadores da pesquisa: PRG/Unicamp, Faepex/Unicamp e CNPq.

REFERÊNCIAS

ALKIN, M. C.; KING, J. A. The historical development of evaluation use. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 37, n. 4, p. 568-579, 2016.

ANDRADE, C. *et al.* Programa de Formação Interdisciplinar Superior: um novo caminho para a educação superior. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, p. 698-719, 2012.

ANDRADE, C. *et al.* ProFIS: A new paradigm for higher education in Brazil. *Journal of Widening Participation and Lifelong Learning*, Reino Unido, v. 15, n. 3, p. 22-46, 2013.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Metodologia de Cálculo dos Indicadores de Fluxo do Ensino Superior*. Brasília: 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2017/metodologia_indicadores_trajetoria_curso.pdf. Acesso em: 12 maio 2019.

CAMARGO JÚNIOR, J. B.; ALMEIDA JÚNIOR, J. R.; CUGNASCA, P. S. Desafios da avaliação continuada em um curso de engenharia. *EccoS Revista Científica*, n. 37, p. 215-232, 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111013.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

CARNEIRO, A. M. *et al.* Interdisciplinary Higher Education Program (ProFIS): challenges and opportunities. In: TERANISHI, R. T. *et al.* (ed.). *Advances in education in diverse communities: research, policy and praxis*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2015. p. 265-282.

CARNEIRO, A. M. *et al.* A avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Unicamp (ProFIS): contribuições do estudo longitudinal. *Caderno de Pesquisa NEPP*, Campinas, v. 85, p. 11-124, 2017.

CARNEIRO, A. M. *et al.* Educación general y participación en la investigación: el caso ProFIS de Unicamp Brasil. In: CASTRO, A.; COLPAS, E. (org.). *Reflexiones sobre los estudios generales en la educación superior*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2018. p. 120-145.

CARNEIRO, A. M.; ANDRADE, C.; GONCALVES, M. L. Formação interdisciplinar e inclusão social: o primeiro ano do ProFIS. *Ensino Superior Unicamp*, Campinas, v. 3, p. 24-38, 2012.

CARNEIRO, A. M.; ANDRADE, C.; TELLES, S. M. B. S. Avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Unicamp: proposta metodológica. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 1, p. 26-45, 2012.

CARLSON, V. Trends and innovations in public policy analysis. *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. S1, p. 13-26, 2011.

CASTRO, A.; COLPAS, E. (org.). *Reflexiones sobre los estudios generales en la educación superior*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2018.

CASTRO, C. M. Educar para o ofício ou educar para mudar de ofício? *Ensino Superior Unicamp*, Campinas, Ano 2, n. 3, p. 20-39, 2011.

CHOUINARD, J. A. Balancing evaluation theory and practice in the real world. *American Journal of Evaluation*, v. 34, n. 1, p. 91-98, 2013a.

CHOUINARD, J. A. The practice of evaluation in public sector contexts: a response. *American Journal of Evaluation*, v. 34, n. 2, p. 266-269, 2013b.

CUNNINGHAM, P. N.; NEDEVA, M. N. Towards a system of continuous evaluation and monitoring for European co-operation in scientific and technical research (COST). *Research Evaluation*, Inglaterra, v. 8, n. 3, p. 142-154, 1999.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100015&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 fev. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000100015>.

DAUGHERTY, Lindsay; MARTORELL, Paco; MCFARLIN, Isaac. The Texas Ten Percent Plan's impact on college enrollment. *Education Next*, v. 14, n. 3, 2014. Disponível em: <http://educationnext.org/texas-ten-percent-plans-impact-college-enrollment/>. Acesso em: 12 maio 2019.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Londres: Prentice-Hall, 1992.

FITZPATRICK, J. L.; SANDERS, J. R.; WORTHEN, B. R. *Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. 3. ed. Boston: Pearson, 2004.

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

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, 2001.

GATTI, B. A. Avaliação institucional e acompanhamento de instituições de ensino superior. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 21, p. 93, 2000. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ea/article/view/2227>. Acesso em: 29 maio 2018.

HERINGER, R. R. Expansão do ensino superior no Brasil: acesso, diferenciação interna e políticas de inclusão. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2011, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: SBS, 2011.

HERINGER, R. R. Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. *Tomo (UFS), Revista do Programa em Pós-Graduação e Sociologia*, v. 1, n. 24, p. 13-29, 2014.

HOOD, C. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, Amsterdam, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HORTON, D.; MACKAY, R. Using evaluation to enhance institutional learning and change: recent experiences with agricultural research and development. *Agricultural Systems*, Inglaterra, v. 78, n. 2, p. 127-142, 2003.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43-62.

LATTUCA, L. R. Curricula in international perspective. In: FOREST, J. J. F.; ALTBACH, P. G. (ed.). *International handbook of higher education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 39-64.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, Washington, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINK, A. N.; VONORTAS, N. S. (ed.). *Handbook on the theory and practice of program evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

OECD. Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil. *Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris, 2018. 180p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>.

PARSONS, W. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Cidade do México: Miño y Dávila Editores, 2007.

PATTON, M. Q. *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: The Guilford Press, 2010.

PEREIRA, E. M. A. Reforma curricular na Universidade de Harvard: a centralização da educação geral no século XXI. In: PEREIRA, E. M. A. *Universidade e currículo: perspectivas de Educação Geral*. Campinas: Mercado das Letras, 2010. p. 41-64.

PEREIRA, E. M. A.; CARNEIRO, A. M.; GONCALVES, M. L. Inclusão no ensino superior: política e currículo. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 75-91, 2013.

PEREIRA, E. M. A.; CARNEIRO, A. M.; GONÇALVES, M. L. Inovação e avaliação na cultura do ensino superior brasileiro: formação geral interdisciplinar. *Avaliação*, Campinas, v. 20, n. 3, p. 717-739, 2015.

POLYDORO, S. A. J.; CARNEIRO, A. M. Integração à vida acadêmica entre alunos de curso de educação geral. *Psicologia: Ensino & Formação*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 18-30, 2016.

RAMOS, M. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 32, p. 95-114, 2009.

ROGERS, J. D. Introducing the issue theme: rising to the challenges of R&D impact assessment. *Research Evaluation*, Inglaterra, v. 21, p. 329-331, 2012.

SANDERS, J.R. Presidential Address: On Mainstreaming Evaluation. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 23, n. 3, p. 253-259, 2002.

SAX, L. J.; GILMARTIN, S. K.; BRYANT, A. N. Assessing response rates and nonresponse bias in web and paper surveys. *Research in Higher Education*, New York, v. 44, n. 4, p. 409-432, 2003.

SCHWARTZMAN, S. A qualidade da educação superior brasileira. *Simon's site*, 2018. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=6198&lang=pt-br>. Acesso em: 12 maio 2019.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W.; GAGNE, R. M.; SCRIVEN, M. (ed.). *Perspectives of curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally, 1967. p. 39-83. (Aera Monograph Series on Curriculum Evaluation, v. 1).

SILVA, J. M. A. P. *O ciclo básico da UNICAMP: projeto, realidade e perspectivas*. 1989. 195f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan, 1947.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UNICAMP. *Resolução GR-041/2012, de 26/09/2012*. Dispõe sobre normas para o ingresso no Programa de Formação Interdisciplinar Superior e dá outras providências. Campinas: Unicamp, 2012. Disponível em: https://www.pg.unicamp.br/mostra_norma.php?id_norma=3220. Acesso em: 12 maio 2019.

UNICAMP. *Avaliação Institucional*. Campinas: Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário, 2014. Disponível em: <http://www.prdu.unicamp.br/areas2/avaliacao-institucional/avaliacao-institucional>. Acesso em: 6 jun. 2018.

UNICAMP. Procuradoria Geral. *Deliberação CONSU-A-032/2017 de 21/11/2017*. Campinas: Unicamp, 2017. Disponível em: https://www.pg.unicamp.br/mostra_norma.php?id_norma=10240. Acesso em: 12 maio 2019.

VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

WEISS, C. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall Inc., 1998.

WERNECK, F. Q.; BRANCO, G. G.; COUTO, R. C.; ALBUQUERQUE, V. S.; PAULA, C. Avaliação Continuada Integrada (ACI): uma experiência de avaliação formativa no Curso de Graduação de Enfermagem do UNIFESO. In: PBL 2010 CONGRESSO INTERNACIONAL, São Paulo. *Anais [...]* São Paulo: PBL, 2010. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/pbl2010/trabs/trabalhos/TC0310-2.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 393-402.

Recebido em: 26 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 04 ABRIL 2019



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5713>

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE: AVALIAÇÃO DO PROUNI*

CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA^I

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA^{II}

RESUMO

Partindo da constatação de que a oferta de vagas na educação superior é sobretudo privada, este trabalho pretende identificar os perfis dos bolsistas beneficiados pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), considerando três cursos: Pedagogia, Medicina e Direito. Para tanto, o recurso foi o da avaliação de políticas, tal como formulado no campo de políticas públicas. Foram analisados os microdados do questionário socioeducacional aplicado por ocasião da realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), no período entre 2008 e 2013. Os dados permitem concluir que o ProUni é bem-sucedido quanto às metas estabelecidas, garantindo a inserção de jovens pobres, oriundos principalmente da escola pública. Contudo, os dados também possibilitam afirmar que o programa é limitado quanto ao seu escopo, pois as diferenças identificadas entre os bolsistas dos três cursos analisados sugerem que há uma reprodução das desigualdades educacionais.

PALAVRAS-CHAVE POLÍTICAS EDUCACIONAIS • AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • PROUNI • DESIGUALDADES EDUCACIONAIS.

^I Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba-PR, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-0521-672X>; claudiamoreira@ufpr.br

^{II} Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba-PR, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-0246-3207>; angelosou@gmail.com

* Os autores agradecem as contribuições dos pareceristas e dos revisores de texto e estatístico.

DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN DEBATE: EVALUACIÓN DE PROUNI

RESUMEN

Partiendo de la constatación de que la oferta de plazas en la educación superior es sobre todo privada, este trabajo pretende identificar los perfiles de los becarios beneficiados por el Programa Universidad para Todos (ProUni), considerando tres cursos: Pedagogía, Medicina y Derecho. Para ello, se utilizó el recurso de la evaluación de políticas, tal como formulado en el campo de políticas públicas. Se analizaron los microdatos del cuestionario socioeducativo aplicado durante la realización del Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), en el periodo abarcado entre 2008 y 2013. Los datos permiten concluir que ProUni es exitoso en lo que concierne a las metas establecidas, asegurando la inserción de jóvenes pobres provenientes por encima de todo de la escuela pública. Sin embargo, los datos también permiten afirmar que el programa es limitado en lo que se refiere a su alcance, ya que las diferencias identificadas entre los becarios de los tres cursos analizados sugieren que hay una reproducción de las desigualdades educacionales.

PALABRAS CLAVE POLÍTICAS EDUCACIONALES • EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • PROUNI • DESIGUALDADES EDUCATIVAS.

DEBATE ON THE DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO HIGHER EDUCATION: EVALUATION OF PROUNI

ABSTRACT

Based on the fact that the majority of vacancies in higher education is mainly in private schools in Brazil, this study aims to identify the profiles of the beneficiaries of the program University for All (ProUni). It considers three courses: Pedagogy, Medicine and Law. The research resource used was the evaluation of policies established in the field of public policies. The microdata collected, using the socio-educational questionnaire during the application of Enade between 2008 and 2013, were analyzed. These data allow us to conclude that ProUni has been successful in terms of its established goals of ensuring the access of poor young people coming from public schools, to higher education. However, the data also allow us to affirm that the program is limited in scope, since the differences identified among the benefitted students in the different courses suggest that there is a reiteration of the educational inequalities.

KEYWORDS EDUCATIONAL POLICIES • PROGRAM EVALUATION • PROUNI • EDUCATIONAL INEQUALITIES.

INTRODUÇÃO

O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi instituído inicialmente pela Medida Provisória n. 213/2004, convertida posteriormente na Lei n. 11.096/2005, e enuncia que sua principal finalidade é democratizar o acesso do jovem pobre, sobretudo oriundo da escola pública, à educação superior. Na sua primeira década de vigência (não há dados disponíveis após 2014), o programa distribuiu, em média, aproximadamente 220 mil bolsas por ano, sendo que, com exceção de 2008, a maioria era integral (BRASIL, 2015).

Apesar de cerca de 75% das vagas na educação superior no país serem oferecidas por instituições de ensino superior (IES) privadas (BRASIL, 2017), a análise e a avaliação de uma política como o ProUni não têm sido objeto de estudos sistemáticos pelos pesquisadores do campo da política educacional, a não ser os estudos de caso (OLIVEIRA; MOLINA, 2012; SANTOS, 2012; SARAIVA; NUNES, 2011). A preocupação em demarcar a necessária defesa da universidade pública acabou por definir publicações que tecem considerações genéricas sobre as políticas de transferência de recursos públicos para IES privadas, reafirmando a constatada baixa qualidade da formação ofertada pela maioria dessas instituições, pouco contribuindo para compreender os impactos da iniciativa sobre as IES e os perfis dos estudantes (CATANI; GILIOI, 2005;

CARVALHO, 2006; CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009; LEHER, 2004).

Exceção à regra é a investigação conduzida por Ruy de Deus e Mello Neto (2015), que, além de comparar o desempenho de bolsistas e não bolsistas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) – o que lhe permitiu concluir que o ProUni atrai e forma um alunado com desempenho superior ao dos demais estudantes de IES privadas –, buscou compreender os mecanismos mobilizados por um conjunto de bolsistas para se inserir na vida universitária. Embora represente uma abordagem inovadora, o autor não considera, nem problematiza, a escolha do curso enquanto uma variável importante em sua análise. É nesse lapso que o presente texto encontra sua justificativa.

Assim, o objetivo aqui é averiguar se os perfis dos estudantes beneficiados pelo ProUni diferem de um curso para outro, de forma a verificar se existe correlação entre curso escolhido e perfil socioeducacional do bolsista. Para tanto, primeiro foi necessário selecionar de alguns cursos, tendo em vista a constatação de que eles possuem distintos graus de prestígio social. Assim, foram escolhidos os cursos de Pedagogia, Direito e Medicina.

Os microdados do questionário socioeducacional preenchido por ocasião da aplicação do Enade constituíram a fonte das informações que foram tratadas por meio de procedimentos de estatística descritiva. Assim, buscou-se identificar os bolsistas ProUni (apenas bolsas integrais), convocados a participar das edições do Enade no período entre 2008 e 2013 (dois levantamentos para cada um dos cursos), concluintes dos cursos selecionados. Dessa forma, foi possível avaliar: se o programa atingiu as metas estabelecidas quando de sua implementação, já que se tratava de argumentos mobilizados para justificá-lo; e se os perfis dos estudantes beneficiados variam entre os cursos.

No entanto, antes de realizar o empreendimento da avaliação propriamente dito, faz-se necessário explanar, mesmo que de forma breve, sobre o campo da avaliação de políticas públicas e sua apropriação pelo conjunto de pesquisadores de políticas educacionais.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS ENQUANTO CAMPO DE INVESTIGAÇÃO

O campo de análise de políticas públicas surgiu, dentro da ciência política, enquanto uma possibilidade investigativa em decorrência da adoção de políticas planejadas, no contexto da criação e vigência de modelos de Estado

Providência, sobretudo no pós-Segunda Guerra Mundial (LOWI, 1994). Embora a pesquisa no campo de políticas educacionais mantenha sua especificidade histórica e epistemológica, Bentancur (2014) chama a atenção para a útil e necessária convergência entre os dois campos.

Das quatro fases em que convencionalmente está dividido o campo das políticas públicas – formação da agenda, tomada de decisões, implementação e avaliação –, é a última que possui maior desenvolvimento conceitual e metodológico (KINGDON, 1995; DYE, 2009; BENTANCUR, 2014). Considerando que a política pública engloba aquilo que o governo escolhe fazer e o que escolhe deixar de fazer (DYE, 2009), indicando que há uma intencionalidade inclusive naquilo que não se faz (SOUZA, 2014), a avaliação de políticas públicas deve ser precedida de uma avaliação política, definida como a necessidade de atribuir valor a uma iniciativa, e, sobretudo, da identificação de por que ela ganha preferência sobre outras alternativas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

No caso do ProUni – a primeira das iniciativas relativas à ampliação do acesso à educação superior levadas a cabo quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o Executivo Federal –, o que pesou foi o fato de sua implementação ser mais rápida e com baixo impacto orçamentário. Afinal, a rede de IES privadas contava com uma capilaridade e uma capacidade ociosa ausentes na rede federal (MOREIRA, 2018).

A partir desse diagnóstico, é possível então empreender a avaliação da política, a qual, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), procura saber se a política ou o programa foi bem-sucedido. Ainda segundo os autores, a avaliação pode ser de processo ou de impacto. No primeiro caso, trata-se de avaliar a eficácia, verificando se o programa foi implementado de acordo com as diretrizes com as quais foi concebido.

A análise de impacto, por sua vez, tem uma ambição mais ampla e bem mais complexa [...]. Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 111)

Assim, impõe-se como primeira exigência metodológica a identificação dos procedimentos administrativos que dão conformação ao programa sob análise. Identificadas as diretrizes, é possível então realizar a avaliação de eficácia e a avaliação de impacto.

O ProUni: condicionalidades e contrapartidas

A Lei n. 11.096, sancionada em 13 de janeiro de 2005, é composta por 23 artigos e não se refere exclusivamente ao ProUni. Sua ementa deixa claro o seu escopo:

Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências (BRASIL, 2005).

Os primeiros quatro artigos tratam dos potenciais beneficiários do programa e indicam o seu objetivo. O art. 1º institui o ProUni, estabelecendo que ele fica sob gestão do Ministério da Educação (MEC). O *caput* do referido artigo define que o programa é:

Art. 1º

[...] destinado à *concessão de bolsas de estudo* integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (BRASIL, 2005, grifo nosso)

A afirmação de que a finalidade principal do programa consiste na concessão de bolsas converge com a intenção inicial do Executivo ainda quando da apresentação do PL 3.582/2004 (MOREIRA, 2018). Já os parágrafos definem as condições para concessão de bolsas parciais e integrais. As bolsas integrais podem ser pleiteadas por brasileiros que não tenham diploma de ensino superior, com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio (§1º); as bolsas parciais (de 50% ou de 25%) podem ser pleiteadas por brasileiros que não tenham diploma de ensino superior, com renda *per capita* familiar de até três salários mínimos e com critérios de distribuição a serem definidos em regulamento do MEC (§ 2º) (BRASIL, 2005).

O art. 2º da Lei apresenta outros requisitos a serem observados pelos candidatos às bolsas:

Art. 2º

[...]

I - estudante que tenha cursado o Ensino Médio integralmente em escola pública ou que tenha cursado em escola privada, na condição de bolsista integral;

II - estudante com deficiência nos termos da lei;

III - professor da rede pública de educação básica, independentemente da renda, desde que para cursos de licenciatura, pedagogia ou normal superior. (BRASIL, 2005)

Os mecanismos de seleção dos beneficiários são apresentados no art. 3º. Ao MEC compete realizar a pré-seleção dos candidatos, considerando o desempenho no Enem e o perfil socioeconômico declarado quando da realização do exame, “ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação” (BRASIL, 2005). Às IES cabe a realização de uma última etapa de seleção, considerando critérios próprios (BRASIL, 2005).

O art. 4º garante que todos os estudantes das IES, bolsistas ou não, sejam regidos pelas mesmas normas e regulamentos internos (BRASIL, 2005), mecanismo que visa a garantir o tratamento equânime para todos.

A partir do art. 5º, o foco é deslocado para as IES. Há uma distinção bastante considerável de tratamento conferido àquelas beneficentes sem fins lucrativos e às demais, como pode-se perceber comparando o enunciado dos *capita* dos arts. 5º e 10:

Art. 5º. A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao ProUni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, *1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes* e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo ProUni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

[...]

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, *1 (uma) bolsa de estudo integral* para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, *para cada 9 (nove) estudantes pagantes* de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais. (BRASIL, 2005, grifos nossos)

É digno de nota o fato de que o art. 10 atrela o reconhecimento da condição de entidade beneficente de assistência social a uma proporção menor de alunos pagantes por bolsas integrais na comparação com as demais IES. A proporção de 1:9 garante um número maior de bolsas do que a proporção de 1:10,7.

Outro aspecto que merece relevo é a possibilidade concedida às IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, nos termos do parágrafo 4º do art. 5º, de adotar outros critérios para distribuição de bolsas em função da receita anual:

Art. 5º

[...]

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos

que já têm bolsistas do ProUni, efetivamente recebida nos termos da Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica. (BRASIL, 2005)

Portanto, guardando coerência com a ementa, o conteúdo da lei impõe critérios bastante restritivos em relação às instituições beneficentes de assistência social se comparados com uma grande elasticidade no trato das demais. Essa permissividade concedida às IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes pode talvez ser explicada como sendo um mecanismo de atração para o Programa, já que estas instituições não têm a obrigação de aderir. Além disso, convém notar que a contrapartida a ser dada pelas IES, considerando-se o teor do § 4º do art. 5º, é implementada paulatinamente, abrangendo apenas os períodos letivos com matriculados pelo Programa. Outro mecanismo estabelecido pela lei encontra-se no art. 14, que prevê prioridade para essas instituições quando da distribuição dos recursos do Fies (BRASIL, 2005).

Já o art. 6º define o que as IES devem fazer quando da evasão de bolsistas: se a evasão for discrepante em relação ao conjunto total de matriculados, a IES deverá oferecer bolsas suficientes para restituir a proporção (BRASIL, 2005).

Apesar de reconhecer o fato de que a evasão é uma realidade, o texto que institui o programa não toma essa questão como um problema. O tratamento é o de uma fatalidade com a qual se deve conviver. Não há – como de resto não há no trato da educação superior – a preocupação com o estabelecimento de mecanismos que previnam a evasão e tampouco ações que possam reverter o quadro. Basta que a proporção de bolsas por matrículas pagas seja restabelecida. Contudo, a publicação de duas Portarias do MEC procura adotar mecanismos para garantir a permanência dos estudantes. A Portaria n. 596, de 23 de fevereiro de 2006, alterada pela Portaria n. 1.515, de 31 de agosto de 2006, institui a concessão de bolsa-permanência no valor de R\$ 300,00 aos bolsistas integrais cujos cursos tenham no mínimo seis semestres e seis horas de atividades diárias.

Um elemento que merece ser destacado é o caráter de política de ação afirmativa contido no texto e que não deixa de ser um critério importante a ser considerado adiante, quando da realização da avaliação do ProUni. Além dos elementos enunciados nos arts. 1º e 2º, que tomam como requisitos, para a concessão das bolsas, a renda *per capita* familiar e o fato de o candidato ter cursado o ensino médio em escola da rede pública ou da rede privada, na condição de bolsista integral, o inciso II e o parágrafo 1º do art. 7º impõem

a consideração do perfil étnico-racial como critério, ao exigir que as bolsas devam ser distribuídas considerando, no mínimo, o percentual de pretos, pardos e indígenas na unidade da federação (UF) em que se localiza a instituição, segundo aferido por levantamento censitário do IBGE (BRASIL, 2005).

Caso as vagas não sejam plenamente preenchidas, devem ser adotados os critérios dos arts. 1º e 2º. Além disso, o art. 7º prevê que cursos com desempenho considerado insatisfatório por três avaliações consecutivas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) terão suas bolsas redistribuídas nos processos seletivos subsequentes pelos demais cursos considerados satisfatórios na própria IES, sendo facultada aos estudantes, com prioridade aos bolsistas ProUni, a transferência para curso igual ou equivalente de outra IES (BRASIL, 2005). A Lei n. 11.509/2007 mudou o critério contido neste artigo, alterando o parágrafo 4º, sendo que a partir de então os cursos com desempenho insatisfatório em duas avaliações consecutivas têm a concessão de novas bolsas suspensa e é prevista a redistribuição daquelas já implementadas.

A lei também define, em seu art. 8º, que as instituições participantes do ProUni ficam isentas do pagamento de Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. No caso do IRPJ e da CSLL, o cálculo incide sobre o lucro e, nos demais casos, sobre a receita auferida (BRASIL, 2005). A Lei n. 12.431/2011 incluiu a determinação de que a isenção “será calculada sobre a proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas” (BRASIL, 2011).

A Lei n. 11.096/2005 prevê também mecanismos administrativos de punição para as IES que não cumprirem as obrigações decorrentes da adesão ao Programa (art. 9º), bem como a adequação do número de bolsas em função do faturamento das IES, a ser acompanhado por grupo interministerial (art. 16). Outro aspecto importante é o disciplinado no art. 12, que atende a uma demanda suscitada pelas IES durante o processo de tramitação: os trabalhadores e dependentes de trabalhadores das instituições, bolsistas em virtude de convenções coletivas de trabalho, podem ser considerados beneficiários do ProUni desde que atendidos os critérios do art. 1º da lei, até o limite de 10% das bolsas concedidas (BRASIL, 2005).

O PROUNI EM TRÊS CURSOS: AVALIANDO O PROGRAMA

Consideradas as condicionalidades definidas na Lei n. 11.096/2005, apresentadas na seção anterior, além de metas que neste trabalho foram tomadas

como parâmetros para a avaliação do impacto do ProUni, foram utilizados os seguintes critérios para a avaliação:

- inserção de um mínimo de 30% de jovens entre 18 e 24 anos de idade – meta estabelecida pelo PNE/2001, utilizada como argumento para justificar a implementação do programa;
- tipo de escola em que o bolsista estudou durante o ensino médio, pois uma das condicionalidades do programa é a de que o candidato tenha cursado integralmente o ensino médio em estabelecimentos públicos ou em estabelecimentos privados na condição de bolsista;
- faixas de renda familiar, já que a condição para pleitear a bolsa integral é a comprovação de renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo;
- perfil étnico-racial dos bolsistas, já que a proporção de pretos, pardos e indígenas na UF em que se localiza a IES, conforme aferida pelo IBGE no último levantamento censitário, deve ser considerada na distribuição das bolsas.

Os dados da Tabela 1 mostram que há uma distribuição desigual das matrículas, por faixas etárias dos bolsistas, segundo o curso e também a edição do Enade. Primeiramente chamam atenção os dados sobre os bolsistas do curso de Direito, que, nos dois levantamentos realizados, apresentaram forte inclusão de jovens na faixa etária de referência (18 a 24 anos), sobretudo no levantamento de 2009, em que 63,3% declararam estar neste grupo de idade. No curso de Pedagogia, no primeiro levantamento, houve também uma expressiva concentração nessa faixa, representando quase metade dos bolsistas (49,9%), enquanto no de 2011 ocorreu um arrefecimento e o valor de referência sequer foi atingido. No entanto, neste caso, há que se considerar que o ProUni foi também concebido como política de formação docente e que, portanto, professores da rede pública de educação básica, não portadores de diploma de licenciatura, tinham prioridade no acesso às bolsas, o que pode explicar a grande concentração na faixa entre 31 e 40 anos no levantamento de 2011 (28,2%).

TABELA 1 – Distribuição de frequência, por faixa etária, das matrículas dos bolsistas do ProUni integral, concluintes dos cursos de Pedagogia, Direito e Medicina, respondentes do Enade, segundo a edição do exame

FAIXA ETÁRIA	VALOR DE REFERÊNCIA PNE/2001	PEDAGOGIA		DIREITO		MEDICINA	
		2008	2011	2009	2012	2010	2013
18-24 anos	30%	49,97%	29,39%	63,31%	36,15%	23,51%	34,25%
25-30 anos	70%	22,91%	28,99%	19,87%	35,52%	66,06%	54,73%
31-40 anos		17,75%	28,21%	12,02%	22,07%	8,88%	9,81%
41-50 anos		7,39%	11,16%	3,61%	5,30%	1,55%	1,20%
51-60 anos		1,80%	2,14%	1,01%	0,93%	0,00%	0,00%
> 61 anos		0,19%	0,11%	0,18%	0,03%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (BRASIL, 2008-2013).

Com relação aos concluintes do curso de Medicina, chama atenção o fato de que estes se concentram, sobretudo, na faixa entre 25 e 30 anos de idade, sendo que no primeiro levantamento sequer foi atingido o valor de referência de 30% na faixa de 18 a 24 anos. Nesse caso, devem ser consideradas algumas singularidades da oferta e da procura pelo curso, que auxiliem a formular hipóteses para explicar o quadro.

Entre os cursos analisados, Medicina é o que possui a menor oferta de vagas e a maior concentração em IES públicas.¹ Trata-se de um curso muito concorrido e o programa não eliminou essa característica, já que, além do cumprimento das condições impostas pelo programa, o candidato também deve ser aprovado no processo seletivo da própria IES. É também o curso com a maior duração, cerca de seis anos. Em suma, trata-se de um curso em que é bastante provável não ser aprovado na primeira seleção e que, dada sua duração, seus concluintes também são mais velhos, o que torna mais difícil a inclusão de jovens dentro da faixa de referência.

Outro critério importante a ser levado em conta na avaliação do ProUni é sua capacidade de inserir estudantes egressos da escola pública. A observação dos dados apresentados na Tabela 2 atesta que, grosso modo, esse objetivo também foi atingido. Contudo, mais uma vez, ficam expostas as grandes desigualdades entre os cursos. Embora Pedagogia seja o curso que apresente a pos-

¹ Concluintes de Pedagogia em 2008 somavam 28.985 em IES privadas (66,3%) e 14.722 em IES públicas (33,7%); em 2011 eram 81.968 em IES privadas (75,4%) e 26.802 em IES públicas (24,60%). Os concluintes de Direito eram, em 2009, 80.360 em IES privadas (88,9%) e 10.010 em IES públicas (11,1%); no levantamento de 2012 eram 109.923 em IES privadas (89,20%) e 13.288 (10,8%) em IES públicas. Por fim, os concluintes de Medicina, no levantamento de 2010, eram 6.357 nas IES privadas (55%) e 5.191 em IES públicas (45%); no levantamento de 2013 eram 10.371 em IES privadas (64%) e 5.893 em IES públicas (36%) (cf. microdados do Enade 2008-2013).

sibilidade de o professor da rede pública de educação básica vir a se candidatar a uma bolsa independentemente de ser ou não egresso da escola pública, é nele que encontramos o maior percentual de bolsistas dela egressos (94,1%, em 2008, e 95,4%, em 2011). Entre os concluintes de Direito, o percentual de egressos da escola pública é de pouco mais de 89% em cada levantamento.

TABELA 2 - Distribuição de frequência, por tipo de escola em que cursou o ensino médio, das matrículas dos bolsistas do ProUni integral, concluintes dos cursos de Pedagogia, Direito e Medicina, respondentes do Enade, segundo a edição do exame

TIPO DE ESCOLA	PEDAGOGIA		DIREITO		MEDICINA	
	2008	2011	2009	2012	2010	2013
Todo em escola pública	94,10%	95,45%	89,34%	89,13%	65,00%	70,40%
Todo em escola privada (particular)	2,48%	1,60%	5,15%	5,56%	21,54%	18,42%
A maior parte em escola pública	1,99%	1,48%	2,96%	2,86%	7,69%	5,85%
A maior parte em escola privada (particular)	0,37%	0,31%	1,13%	1,14%	3,85%	5,16%
Outros	1,05%	1,17%	1,42%	1,29%	1,92%	0,17%

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (BRASIL, 2008-2013).

Por outro lado, é entre os concluintes de Medicina que encontramos o menor percentual de egressos da escola pública (65%, em 2010, e 70,4%, em 2013) e, em contrapartida, o maior percentual de egressos da rede privada (21,5% e 18,4%, respectivamente). Considerando-se que a Lei n. 11.096/2005 reconhece o direito de estudantes oriundos da rede privada pleitearem bolsas, desde que tenham cursado o ensino médio na condição de bolsistas e atendendo aos demais critérios do programa, é plausível supor que, no caso de Medicina, mais do que nos outros cursos analisados, reside uma resistência que impede ou limita a própria aspiração ao acesso. Em linhas gerais, existem elementos extraeconômicos que determinam a pertença a uma classe social e que são também determinantes da trajetória escolar e acadêmica do indivíduo. Ou seja, a experiência do indivíduo, que não é definida apenas pelo acesso a bens de consumo, como sublinha Jessé Souza (2012), mas sim pela incorporação efetiva de um *habitus* por meio do exemplo, acaba por proporcionar e limitar a ele as opções e as escolhas. Assim, o próprio fato de em algum momento da educação básica um estudante ter pleiteado e conseguido uma bolsa de estudos em escola privada pode ser tomado como um indicador de que havia, da parte da família, a compreensão da escolarização como elemento de diferenciação social que se manifesta também na escolha do curso superior.

A Tabela 3 apresenta a distribuição das matrículas dos bolsistas do ProUni, segundo as faixas de renda familiar utilizadas como critério para concessão das bolsas integrais. As categorias da variável “faixa de renda familiar” passaram por mudanças entre o levantamento de 2008 e 2009. As cinco categorias utilizadas no questionário de 2008 foram desdobradas em oito a partir de 2009. Em face disso, a fim de permitir a comparação precisa entre os levantamentos, os dados foram aglutinados considerando as categorias do levantamento de 2008. Já as categorias “Acima de 10 até 30 s.m.” e “Acima de 30 s.m.” foram aglutinadas na categoria “Acima de 10 s.m.” em todos os levantamentos.

TABELA 3 – Distribuição de frequência, por faixa de renda familiar, das matrículas dos bolsistas do ProUni integral, concluintes dos cursos de Pedagogia, Medicina e Direito, respondentes do Enade, segundo a edição do exame

RENDA FAMILIAR	PEDAGOGIA		DIREITO		MEDICINA	
	2008	2011	2009	2012	2010	2013
Mais de uma marcação	0,12%	0,03%	0,92%	0,06%	0,00%	0%
Nenhuma.	0	0,31%	3,20%	2,09%	13,08%	0%
Até 1,5 salário mínimo	0	0,00%	14,95%	20,50%	14,23%	18,93%
Acima de 1,5 até 3 salários mínimos	94,10%	26,27%	40,89%	38,43%	32,69%	41,65%
Acima de 3 até 4,5 salários mínimos	0	43,14%	22,95%	22,16%	23,46%	25,82%
Acima de 4,5 até 6 salários mínimos	0	20,47%	8,56%	10,52%	11,15%	9,29%
Acima de 6 até 10 salários mínimos	2,48%	6,47%	6,90%	5,58%	4,23%	3,96%
Acima de 10 até 30 salários mínimos	2,36%	3,07%	1,30%	0,66%	0,77%	0,34%
Acima de 30 salários mínimos	0,93%	0,00%	0,33%	0,02%	0,38%	0,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (BRASIL, 2008-2013).

O dado que mais chama a atenção é que 94,1% dos concluintes de Pedagogia de 2008 declararam renda familiar de até três salários mínimos, fato que pouco tem a ver com os dados do levantamento seguinte, de 2011, em que apenas 26,3% declararam renda de até três salários mínimos, apontando uma possível melhora nos indicadores de renda, já que 70,1% declararam renda maior que 3 até 10 salários mínimos.²

² As contribuições da economia permitem formular hipóteses explicativas que exigem sua confirmação por meio de novas pesquisas. Os dados apresentados por Moura e Barros (2013) dão conta de que a massa dos rendimentos do trabalho (MRT) cresceu 62,8% entre 2003 e 2012, numa média de 5,56% ao ano. Esse indicador refere-se exclusivamente ao rendimento do trabalho, não considerando os rendimentos provenientes de programas de proteção social (como os decorrentes da Loas ou do Programa Bolsa Família) nem os rendimentos previdenciários. Aliás, esses outros indicadores também passaram por expressivo incremento no período.

A Tabela 4 apresenta dados da Tabela 3, considerando as categorias da variável “faixa de renda familiar” adotadas a partir de 2009. Chama a atenção a inexistência de concluintes de Pedagogia na faixa de até 1,5 salário mínimo. Uma explicação possível é a maior participação de professores da rede de educação básica que, sob efeito da implementação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei n. 11.738/2008), tiveram incremento salarial expressivo.

Já a faixa na qual se concentra a maior proporção das matrículas dos cursos de Direito e Medicina é a que está entre 1,5 e 3 salários mínimos: 40,9%, Direito 2009; 38,4%, Direito 2012; 32,7%, Medicina 2010; e 41,6%, Medicina 2013.

TABELA 4 - Distribuição de frequência, por faixa de renda familiar, das matrículas dos bolsistas do ProUni integral, concluintes dos cursos de Pedagogia, Medicina e Direito, respondentes do Enade, segundo a edição do exame

FAIXA DE RENDA FAMILIAR	PEDAGOGIA	DIREITO		MEDICINA	
	2011	2009	2012	2010	2013
Mais de uma marcação/Sem marcação	0,6%	4,1%	2,1%	13,1%	0,0%
Até 1,5 s.m.	0,0%	15,0%	20,5%	14,2%	18,9%
Acima de 1,5 até 3 s.m.	26,3%	41,0%	38,4%	32,7%	41,7%
Acima de 3 até 4,5 s.m.	43,1%	23,1%	22,2%	23,5%	25,8%
Acima de 4,5 até 6 s.m.	20,5%	8,6%	10,5%	11,5%	9,3%
Acima de 6 até 10 s.m.	6,5%	6,9%	5,6%	4,2%	4,0%
Acima de 10 até 30 s.m.	3,1%	1,3%	0,7%	0,8%	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (BRASIL, 2009-2013).

Na sequência, observa-se também uma grande concentração de matrículas na faixa de renda familiar entre 3 e 4,5 salários mínimos, com destaque para o curso de Pedagogia no levantamento de 2011 (43,1%). Nos demais levantamentos, há pequena oscilação entre 22,2% (Direito 2012) e 25,8% (Medicina 2013). A absoluta maioria dos estudantes declarou renda familiar de até 4,5 salários mínimos, sendo que, entre os bolsistas de Medicina e Direito, esse percentual ultrapassa os 80%, o que confirma que o objetivo de inserir o jovem pobre no ensino superior foi atingido.

Por fim, no que se refere à condição potencial de política de ação afirmativa do ProUni, o § 1º do art. 7 da Lei n. 11.096/2005 estabelece que a distribuição das bolsas deve observar a proporção de negros e indígenas na unidade da federação em que se localiza a IES de acordo com o último levantamento censitário do IBGE. Embora não tenha sido realizado o recorte dos dados por UF –

o que, portanto, pode ocultar distorções quanto à distribuição dos dados –, a observação da Tabela 5, que toma como referência os dados do Censo de 2000 do IBGE,³ permite afirmar que a destinação de bolsas a negros (pretos e pardos) atingiu a sua finalidade. Com exceção do levantamento de Medicina de 2013, o mesmo também pode ser dito sobre a inclusão de indígenas por meio da política.

TABELA 5 – Distribuição de frequência, por cor/raça, das matrículas dos bolsistas do ProUni integral, concluintes dos cursos de Pedagogia, Direito e Medicina, respondentes do Enade, segundo a edição do exame

COR/RAÇA	VALORES DE REFERÊNCIA IBGE/2000	PEDAGOGIA		DIREITO		MEDICINA	
		2008	2011	2009	2012	2010	2013
Preta	6,21%	16,76%	13,33%	15,55%	13,27%	12,69%	6,37%
Parda	38,45%	30,23%	35,18%	28,66%	38,17%	32,69%	40,28%
Indígena	0,43%	1,49%	0,42%	1,39%	0,81%	1,15%	0,17%
Branca	53,74%	49,72%	50,48%	52,53%	47,12%	51,15%	52,50%
Amarela	0,45%	1,24%	0,53%	0,86%	0,55%	2,31%	0,52%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Enade (BRASIL, 2008-2013).

É possível concluir que, a partir dos critérios estabelecidos pelo próprio programa, ele vem atingido a finalidade para a qual foi criado: está inserindo jovens no ensino superior sobretudo na faixa entre 18 e 24 anos de idade, pobres e oriundos da escola pública e tem também contribuído para a inserção de negros e indígenas em proporções compatíveis com a distribuição dessas raças na população brasileira em geral.

Contudo, o tipo de escola em que o bolsista cursou o ensino médio indica haver diferenças entre os bolsistas. Na Tabela 2, percebe-se que o percentual daqueles que estudaram todo ele em escola privada, na condição de bolsista, é dez vezes maior entre os estudantes bolsistas de Medicina (18,4%, em 2013), na comparação com os alunos de Pedagogia (1,6%, em 2011). Os estudantes de Direito (5,6% em 2012), nesse aspecto, estão mais próximos dos de Pedagogia do que dos de Medicina.

³ Como a distribuição das bolsas ocorre no momento da matrícula, foi possível limitar a análise tendo como referência os valores do Censo de 2000, já que todos os casos aqui analisados são de concluintes que ingressaram antes de 2010, quando houve o último Censo.

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS

Os dados permitem apontar para o fato de que as aspirações e os horizontes não são os mesmos para todos os bolsistas. Alguém que tenha cursado o ensino médio em escola privada (ou mesmo numa escola pública de elite, mas os levantamentos do Enade não trazem essa informação), mesmo que na condição de bolsista, tem mais possibilidade de ter incorporado os valores e as expressões que o aproximam de um *habitus* de classe média do que alguém que não tenha tido a mesma oportunidade. Esse processo de incorporação, que acaba por legitimar o acesso privilegiado, transformando-o em meritocracia, inclui a escolha de determinados cursos em detrimento de outros.

Em obra seminal, Bourdieu (2012) analisou o sistema educacional francês e concluiu que ele promovia sistematicamente a exclusão de estudantes dentro do próprio sistema. Ressalvado o fato de que, no caso em exame nesse trabalho, além das diferenças substanciais entre os perfis das instituições, há sobretudo uma brutal desigualdade de reconhecimento entre os cursos, é possível utilizar as contribuições do autor para esta análise. Isso significa dizer que os diplomas de Medicina, Direito e Pedagogia não possuem o mesmo valor (BOURDIEU, 2012).

Essa valoração desigual é resultado do exercício daquilo que Bourdieu (2007) chamou de poder simbólico, que opera silenciosamente, sendo um mecanismo de legitimação e naturalização da dominação. Trata-se de mecanismos que garantem uma inclusão altamente seletiva, sem permitir que estruturas mais ossificadas, constituídas por uma história marcada pelo trato diferencial daqueles portadores do título de bacharel, possam ser modificadas. Contudo, a implementação de uma política permite que tais estruturas sejam passíveis de serem contestadas, e é aqui que reside um aspecto potencial bastante interessante do ProUni.

Mello Neto (2015) faz alusão à ideia de que os bolsistas ProUni encontram-se em um mundo cindido. Tal assertiva abre interessantes oportunidades hermenêuticas quanto à relação desses sujeitos com a experiência da graduação e o retorno ao convívio familiar. Nesse sentido, a cisão refere-se ao fato de que a formação em nível superior provocou transformações profundas sobre a visão de mundo dos entrevistados, de tal forma que tornou difícil a retomada do convívio familiar. Por outro lado, essas transformações não significaram uma adesão incontestante aos valores e ao estilo de vida ostentado pelos pagantes. Pelo contrário, os participantes da pesquisa reafirmam uma recusa desse *habitus*.

Assim, é possível conjecturar que o ProUni encontra seu esgotamento na própria estrutura da educação superior brasileira. As persistentes desigualda-

des sociais têm nas IES um espaço de repetição que interfere sobre os processos que são de adaptação, não propriamente de escolha (ZAGO, 2006). Há um alcance limitado da possibilidade de ascensão econômica e social oportunizada pela posse do diploma (BOURDIEU, 2012; OLIVEIRA; ASSIS, 2013; RUDÁ, 2016), apesar da crença dos bolsistas que buscam a universidade com esta motivação (MELLO NETO, 2015). O caráter profissionalizante das carreiras mais prestigiosas – que são também as mais burocratizadas e as que buscam a manutenção de privilégios por meio dos chamados órgãos de classe (RUDÁ, 2016), que juntamente ao reducionismo da formação acadêmica ao ensino acaba legitimando a expansão da oferta por meio de modelos que não o universitário – contribuiu com a manutenção da desigualdade. Por fim, o desprestígio que acomete os cursos de licenciatura acaba por influir sobre o perfil do estudante que busca essa formação.

Ao escolher como público-alvo o estudante pobre oriundo sobretudo da escola pública, considerando como primeiro critério uma determinada faixa de renda familiar, o ProUni desconsiderou todas essas questões. O planejamento das políticas educacionais e sociais não apenas deste programa em particular, mas de forma geral, ao reduzir a desigualdade a questões econômicas, não somente invisibiliza os elementos extraeconômicos, mas também impede que se realize um efetivo enfrentamento da desigualdade.

Pensando nos termos da política educacional, a análise realizada tendo como escopo apenas o critério de renda deixa de considerar a necessidade de questionamento das diferenças entre os beneficiados pelo programa entre si e também de avaliação das razões que levam alguns a almejam a educação superior e outros não. Se admitida a categorização de classes sociais apresentada por Jessé Souza (2012; 2016), os jovens expulsos do sistema educacional, que somam até metade da população entre 15 e 17 anos e que não acessam ou concluem o ensino médio (BRANDÃO, 2011), embora possam até ser enquadrados na faixa de renda potencialmente beneficiada pelo ProUni, encontram-se de tal forma alijados de tudo, pertencentes que são à chamada ralé estrutural (SOUZA, 2016), que a conclusão da escolarização obrigatória pode ser vista como um ponto fora da curva. Mas há aqueles que conseguem converter a indignidade em dignidade, por meio de um *habitus* distintivo. É, portanto, entre essa nova classe trabalhadora (SOUZA, 2012) que se imagina encontrar a maioria dos beneficiados pelo programa. Todavia esse acesso não acontece de forma naturalizada, como o é para os jovens oriundos da classe média que não precisam da política pública para cursar a educação superior. Estudos como os de Zago (2006) e Palazzo (2015) convergem na constatação de

que a origem de classe é determinante das aspirações de carreira dos jovens e que, portanto, “Estudantes de origem popular dificilmente se aventuram fora do seu meio de origem” (ZAGO, 2006, p. 232), o que acaba por repercutir também sobre os cursos escolhidos.

Sobre esse aspecto, há que se reconhecer que o sistema escolar que antecede o ingresso na educação superior, bem como as desigualdades sociais e econômicas, age no sentido de tolher a liberdade dos indivíduos. Sendo assim, não existe a efetiva escolha de curso, mas sim uma adaptação dos estudantes aos cursos que eles avaliam como sendo compatíveis com suas demandas e horizontes (ZAGO, 2006).

Há um outro aspecto que deve ser considerado: a inserção proporcional de bolsistas oriundos da escola privada é maior em cursos de maior prestígio social e menor massificação. Ou seja, um elemento que deve ser atentado, que foge ao planejamento da política, é a possibilidade de se almejar uma formação específica em nível superior. As determinações de classe social acabam por limitar ou incentivar determinados percursos acadêmicos.

Da mesma forma que os bolsistas não são todos iguais entre si, os estudantes dos diferentes cursos aqui analisados também não o são, assim como não são iguais todas as escolas de ensino médio públicas das quais a maioria deles é oriunda. O que a diversidade revelada pelos dados permite sugerir é que, apesar de utilizar critérios bastante precisos para a concessão das bolsas, o ProUni tem um alcance limitado no que se refere à capacidade de interferir sobre os projetos dos sujeitos beneficiados. Tais projetos são influenciados e determinados pela inserção na classe social que conforma o conjunto capacitário de alternativas, ou seja, aquilo que a pessoa é livre para fazer (SEN, 2000).

A respeito desse aspecto, Janete Palazzo (2015) conclui que pesa sobre a escolha por um curso o seu grau de seletividade: quanto maior o prestígio social, quanto maior a expectativa de retorno financeiro, maior é a concentração de candidatos e, portanto, de estudantes com maior nível socioeconômico. Em suma, a seletividade acadêmica encontra-se diretamente relacionada à seletividade social.

A questão que emerge, portanto, diz respeito à natureza das escolhas individuais e em que medida os bolsistas podem ser efetivamente olhados de uma forma homogeneizadora. Os dados aqui apresentados permitem concluir que esses beneficiados não são todos iguais, particularmente no que se refere à inserção de classe social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou a analisar os perfis dos estudantes bolsistas do ProUni e verificar se, e em quais aspectos, eles diferem quando consideramos cursos distintos. Para tanto, foram tomados os dados do Enade para os alunos dos cursos de Pedagogia, Medicina e Direito.

Vimos, antes, todavia, que o programa em avaliação definiu seu escopo na ampliação do acesso à educação superior para a população mais pobre do país, priorizando também a população negra e os docentes de educação básica.

Os dados mostraram que o programa conseguiu colaborar com a ampliação do acesso e a inclusão da população menos favorecida, mas não consegue ultrapassar as barreiras edificadas pela desigualdade socioeconômica, uma vez que o perfil dos estudantes bolsistas dos cursos (Medicina, Pedagogia e Direito) dialoga com os perfis mais gerais do alunado do mesmo curso, reforçando a ideia de que se trata de cursos com *status* e representação social muito distintos.

Portanto, a análise aqui desenvolvida permite concluir que os alunos bolsistas são diferentes, mas, mais que isso, estão inseridos em uma estrutura fortemente desigual no que tange à sua classe social, bem como no tocante às respectivas decorrências na trajetória escolar e de formação.

REFERÊNCIAS

BENTANCUR, N. Teorías y objetos del análisis politológico de las políticas educativas. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS EPISTEMOLÓGICOS DE EN POLÍTICA EDUCATIVA, 2. Anais [...]. Curitiba: Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, 2014.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BRANDÃO, C. da F. O ensino médio no contexto do Plano Nacional de Educação: o que ainda precisa ser feito. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 31, n. 84, p. 195-208, maio/ago. 2011.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Microdados*. Enade (2008-2013). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n.12.431, de 24 de junho de 2011*. Dispõe sobre a incidência de Imposto de Renda nas operações que especifica e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Bolsas ofertadas pelo Programa Universidade para Todos (2005-2014)*. Brasília: Sisprouni, 2015. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação superior 2016*. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basicacenso-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. de S. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. PROUNI: democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

DYE, T. D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, F. G.; SALM, J. F. (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 99-112.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Harper Colins, 1995.

LEHER, R. Para silenciar os *campi*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004.

LOWI, T. J. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 38, p. 3-14, jul./dez. 1994.

MELLO NETO, R. de D. *Não vou me adaptar: um estudo sobre os bolsistas pernambucanos durante os 10 primeiros anos do Programa Universidade para Todos – ProUni*. 2015. 190 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2015.

MOREIRA, C. R. B. S. *O ProUni e os muros da educação superior*. Curitiba: Appris, 2018.

MOURA, R. L. de; BARROS, G. L. de. *Indicador de massa salarial ampliada: revisão de metodologia e novos números*. Nota técnica. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, agosto de 2013.

OLIVEIRA, E. I. I. de; MOLINA, R. M. K. A ampliação da base social da educação superior no contexto do Centro Universitário do Leste de Minas Gerais: o caso do ProUni. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, n. 235, p. 743-769, set./dez. 2012.

OLIVEIRA, J. F. de; ASSIS, L. M. de. A avaliação da educação superior no contexto das reformas e políticas educacionais. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 19, n. 38, p. 51-69, jan./abr. 2013.

PALAZZO, J. *A escolha do magistério como carreira: por quê (não)?* 2015. 286 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

RUDÁ, C. Educação superior e escolha profissional no Brasil. *Psicologia, Diversidade e Saúde*, Salvador, v. 5, n. 1, p.74-85, jan./jun. 2016.

SANTOS, C. T. Ações afirmativas no ensino superior: análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni na PUC-Rio. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, n. 235, p. 770-790, set./dez. 2012.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. de S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, jul./ago. 2011.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTANHEIRA, A. M. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan./mar. 2009.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.

SOUZA, J. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SOUZA, J. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. *Revista Brasileira de Educação*, Brasília, v. 11, n. 32, p. 226-237, maio/ago. 2006.

Recebido em: 27 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 23 NOVEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5724>

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS EM FOCO

ANDRÉ LUIZ MENDES ATHAYDE^I

TELMA REGINA DA COSTA GUIMARÃES BARBOSA^{II}

RESUMO

Este artigo trata da avaliação de um expressivo programa do governo federal: Ciência sem Fronteiras. A avaliação de políticas e programas públicos tem sido apontada pela literatura como capaz de subsidiar a formulação de intervenções governamentais e o controle de sua execução. Essa experiência recente de internacionalização do ensino superior no Brasil, manifestada pelo referido programa, apesar de apresentar benefícios potenciais, também aponta deficiências que precisam ser solucionadas. Os resultados deste estudo, que não podem, obviamente, ser generalizados para todas as bolsas já distribuídas no Brasil, mostraram processos bem-sucedidos do Programa Ciência sem Fronteiras, assim como algumas falhas pontuais. Mesmo apresentando limitantes típicos de estudos de abordagem qualitativa, como o reduzido grau de reprodutibilidade, a presente pesquisa estimula a reflexão com respeito aos programas públicos de internacionalização do ensino superior no Brasil e o aprofundamento do tema.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • POLÍTICAS PÚBLICAS • PROGRAMA GOVERNAMENTAL • CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS.

^I Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Campus Montes Claros-MG, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-2109-2130>; andreluizathayde@outlook.com

^{II} Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa-MG, Brasil; <https://orcid.org/0000-0003-2621-0746>; telmarcgbarbosa@gmail.com

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES: ENFOQUE EN CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

RESUMEN

Este artículo trata de la evaluación de un expresivo programa del gobierno federal: Ciência sem Fronteiras. La evaluación de políticas y programas públicos ha sido señalada por la literatura como capaz de subsidiar la formulación de intervenciones gubernamentales y el control de su ejecución. Dicha reciente experiencia de internacionalización de la educación superior en Brasil, manifestada por el mencionado programa, a pesar de presentar beneficios potenciales también pone de manifiesto deficiencias que deben solucionarse. Los resultados de este estudio, que por supuesto no se pueden generalizar para todas las becas ya distribuidas en Brasil, mostraron procesos exitosos del Programa Ciência sem Fronteiras, así como algunas fallas puntuales. Aunque presenten limitaciones típicas de estudios de abordaje cualitativo, como el reducido grado de reproductibilidad, la presente investigación estimula la reflexión en lo que se refiere a los programas públicos de internacionalización de la educación superior en Brasil y la profundización del tema.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • POLÍTICAS PÚBLICAS • PROGRAMA GUBERNAMENTAL • CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS.

EVALUATION OF GOVERNMENTAL PROGRAMS: CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS IN FOCUS

ABSTRACT

This paper deals with an important program of the Brazilian federal government. The evaluation of public policies and programs has been identified in the literature as capable of developing governmental interventions and controlling their implementation. This recent experience of the internationalization of higher education in Brazil, demonstrated by the program described herein, despite presenting potential benefits, also points out deficiencies that need to be resolved. The results of this study, which obviously cannot be generalized to all benefits already distributed in Brazil, have shown the successful processes, as well as occasional failures, of the Programa Ciência sem Fronteiras [Science without Borders Program]. Although presenting typical limitations of qualitative studies, such as the reduced degree of reproducibility, this study stimulates the reflection and need for further studies on internationalization of higher education public programs in Brazil.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • PUBLIC POLICIES • GOVERNMENTAL PROGRAMS • CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS.

INTRODUÇÃO

As universidades desempenham papel central na construção do conhecimento, constituindo a base do desenvolvimento da pesquisa que sustenta a sociedade (SHIN; TEICHLER, 2014). Mesmo que o cenário universitário seja heterogêneo, com instituições de ensino superior (IES) de tamanhos e vocações diferentes, um interesse comum se destaca: a internacionalização da educação superior, manifestada recentemente no Brasil por meio de eventos como o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), entre outras ações.

Ciência sem Fronteiras foi um programa instituído pelo Decreto n. 7.642 (BRASIL, 2011), que buscou promover a consolidação, a expansão e a internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa foi fruto de esforço conjunto do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC. Lançado em 2011, o projeto previu a distribuição de 101 mil bolsas até o final de 2015 para promover intercâmbio, de forma que alunos de

graduação e pós-graduação fizessem estágio no exterior, com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e à inovação.

Até agosto de 2015, 92.880 bolsas já haviam sido distribuídas, nos níveis de graduação (93%) e pós-graduação (6%),¹ tendo como principais destinos IES dos Estados Unidos e Europa, representando um investimento de recursos governamentais de cerca de R\$ 6,4 bilhões.² Entretanto, em setembro de 2015, diante da falta de recursos financeiros, o governo federal decidiu congelar a oferta de novas bolsas. Segundo a equipe econômica do governo federal à época, o orçamento para o próximo ano seria suficiente apenas para a manutenção de estudantes que já estavam no exterior. Após o encerramento do programa, as cifras de investimento público chegaram a R\$ 13,2 bilhões entre 2011 e 2016 (MANÇOS; COELHO, 2017).

O Programa CsF, com a oferta de bolsas de mobilidade no exterior para estudantes e docentes (mais de 101 mil bolsas concedidas), potencialmente contribuiu para a internacionalização de parte das IES no Brasil. A visibilidade internacional obtida, espera-se, poderá ser aproveitada para se construir parcerias que contribuam para o processo de internacionalização de cada instituição, levando em conta seus objetivos e vocações. É importante reconhecer que tanto as grandes IES brasileiras – em que a pesquisa atua como motor de desenvolvimento e nas quais o processo de internacionalização já está mais desenvolvido – quanto as IES menores e mais voltadas para a formação de pessoas podem se beneficiar das oportunidades proporcionadas pela internacionalização (FREIRE JÚNIOR, 2015).

DESENVOLVIMENTO

Problema de Pesquisa e Objetivos

A experiência recente de internacionalização do ensino superior no Brasil por meio do Programa CsF, apesar de apresentar benefícios potenciais, também aponta deficiências que precisam ser solucionadas, relacionadas, por exemplo, à falta de proficiência em língua estrangeira dos estudantes brasileiros e a questões infraestruturais. Por exemplo, o processo de internacionalização de

1 Segundo o Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras, 1% é rotulado como "Outros" e faz referência a bolsas de "Tecnólogos" e bolsas de "Desenvolvimento Tecnológico". Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>. Acesso em: 19 ago. 2015.

2 Disponível em: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/governo-suspende-abertura-de-vagas-no-ciencia-sem-fronteiras-neste-ano,1767249>. Acesso em: 29 set. 2015.

uma universidade pública e outra privada no sudeste do Brasil foi analisado por Finardi e Ortiz (2014), chegando-se à conclusão de que o maior impeditivo para a internacionalização do ensino superior nas duas universidades estudadas foi a baixa proficiência em inglês pelos alunos, o que dificultou a mobilidade acadêmica para o exterior.

Ademais, em 2011, quando o governo federal lançou o programa, a falta de estrutura adequada para tratar da mobilidade de estudantes – uma das principais atividades do processo de internacionalização das IES – expôs uma grande lacuna ainda existente no país. Poucas instituições contavam com uma seção ou divisão internacional estabelecida e com dotação orçamentária e recursos humanos bem capacitados para desenvolver suas atividades. Muitas instituições tiveram de se adequar rapidamente e criar um setor de relações internacionais, tanto para operar as atividades associadas ao Programa CsF quanto para acolher as inúmeras delegações de IES estrangeiras que passaram a vir cada vez mais ao Brasil, em busca de parcerias e de alunos. Desse modo, pode-se dizer que esse programa, ao mesmo tempo que foi um grande catalisador, também ressaltou o problema da falta de estrutura para a internacionalização da educação superior no Brasil (FREIRE JÚNIOR, 2015).

Mesmo que o CsF tenha sido um programa de notável referência dentro das políticas públicas recentes de internacionalização do ensino superior no Brasil, e embora tenha envolvido elevados investimentos financeiros por parte do governo federal, ainda é um programa que permanece pouco explorado na literatura e pouco avaliado na prática por instituições oficiais do governo. Essa lacuna, relacionada em especial à perspectiva de avaliação dos resultados do Programa CsF, já foi salientada por estudos recentes, a exemplo de Almeida (2017) e Manços e Coelho (2017). Ao realizar um diagnóstico multidimensional do programa, Cruz (2018) constatou que o CsF repete a praxe brasileira de colocar ideias em prática antes de criar indicadores precisos que possibilitem a avaliação criteriosa quantitativa e qualitativa da ação. Sendo assim, com a falta de indicadores antes da implementação do Programa, não se estabeleceu um sistema de coleta de dados que possibilitasse nutrir futuros indicadores. Por exemplo, ainda não foi possível levantar dados de evasão e sucesso ou insucesso nas disciplinas cursadas pelos estudantes no exterior.

A principal avaliação do referido programa foi realizada pelo Senado Federal em 2015, um estudo quantitativo segundo o qual o programa foi avaliado sob a ótica de seus beneficiários em relação a aspectos como a qualidade de ensino das instituições estrangeiras, a possibilidade de transferência de conhecimento adquirido, o processo seletivo e mecanismos de acompanhamento

e controle do programa (BRASIL, 2015a). Nesse sentido, diante de uma lacuna teórica e prática identificada, o presente estudo buscou avaliar o Programa CsF de forma quantitativa e qualitativa, estudando de forma pormenorizada seus processos, bem como os impactos gerados na vida profissional e acadêmica dos estudantes que participaram do programa, provenientes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas em Montes Claros – MG.

A escolha das IFES de Montes Claros – MG – como escopo da pesquisa se deu, entre outras razões de acessibilidade, em virtude de as mesmas apresentarem quase a totalidade de seus cursos de graduação e pós-graduação pertencentes às áreas consideradas prioritárias pelo Programa CsF. Com cerca de 400 mil habitantes, a cidade de Montes Claros se transformou, nos últimos anos, em um importante polo universitário, atraindo estudantes de várias partes do país. Treze instituições de ensino superior particulares, os *campi* da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG) e da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) oferecem 50 cursos de graduação, além de cursos de mestrado e doutorado, onde estudam 30 mil universitários.³

Nesse contexto, a pesquisa teve por objetivo geral avaliar qualitativa e quantitativamente os processos pós-seleção do Programa CsF na perspectiva dos agraciados com a bolsa, provenientes da UFMG e do IFNMG. Os objetivos específicos foram descrever a experiência dos agraciados pela bolsa do programa e identificar pontos positivos e negativos do mesmo no âmbito de sua implementação.

A importância da realização desta pesquisa esteve atrelada, primeiramente, aos benefícios advindos da avaliação de políticas públicas e programas governamentais, um instrumento que aperfeiçoa o processo de tomada de decisão e a alocação apropriada de recursos (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Adicionalmente, a avaliação permite a tomada de decisão com mais informações, gerando maior eficiência dos gastos públicos por meio da identificação de pontos positivos e negativos que nortearão a continuidade ou descontinuidade da política ou programa analisado (CUNHA, 2006). A avaliação de políticas e programas públicos gera efetividade – identificação dos impactos esperados e não esperados por meio da implementação dos programas – e permite entender o porquê de alguns resultados terem sido obtidos e outros não, gerando aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades e transparência na gestão de gastos públicos (SILVA, 1999).

3 Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/>. Acesso em: 11 dez. 2015.

Além disso, é necessário ressaltar que a importância desta pesquisa esteve atrelada ao fato de que foram pouquíssimos até então os estudos que avaliaram especificamente o Programa CsF, número baixo que talvez possa ser justificado por ser este um programa relativamente recente. A recenticidade da implementação do programa também foi (e ainda é) um fator limitante, uma vez que muitas investigações e suas descobertas científicas podem demorar vários anos para serem conduzidas a bom termo e publicadas (MANÇOS; COELHO, 2017). O princípio norteador deste estudo foi, portanto, agir como estímulo para que o Programa CsF seja examinado, incentivando outras modalidades de avaliação posteriores. Cabe salientar que o momento foi propício para que o referido programa fosse avaliado, principalmente pela atual conjuntura econômica do país que leva o governo federal a estudar muito bem a decisão entre retomar ou não a oferta de bolsas do programa mediante ajustes. Caso o governo opte futuramente pela retomada do CsF, os resultados desta pesquisa, apesar de não poderem ser generalizados a todas as bolsas já distribuídas no Brasil, poderão sugerir pontos positivos do programa, bem como pontos a melhorar, subsidiando adequações no mesmo ou a criação de novos programas de mobilidade acadêmica.

Em suma, o intuito do presente artigo não é pôr fim a qualquer outra discussão a respeito do assunto, mas estimular a reflexão sobre a assertividade de programas governamentais, principalmente daqueles que envolvem aportes financeiros de elevada magnitude, como foi o caso do Programa CsF.

Por fim, é importante ressaltar que a avaliação proposta neste estudo focou na obtenção do parecer crítico dos estudantes, por serem estes os que mais intimamente tiveram contato com os processos do programa. A experiência do intercâmbio é o produto-fim dos esforços de planejamento, e é por meio da realização do intercâmbio que se espera obter os resultados positivos para os bolsistas, para as instituições envolvidas e para o país fomentador como um todo. Entendemos que essa análise é basilar para que outras formas de avaliação sejam exploradas na literatura e por órgãos de controle, perpassando outros pontos de vista, como o do governo, de instituições de ensino de destino e de origem, assim como a utilização de análises financeiras de custo-benefício e de cumprimento de metas previamente estabelecidas. Arretche (2009) destaca a importância de a avaliação de políticas públicas e programas governamentais ser realizada por indivíduos independentes (caso dos estudantes bolsistas), isto é, por aqueles que não são encarregados da execução das referidas políticas ou programas. Isso, segundo a autora, evita o esforço no sentido de minimizar os fracassos dos mesmos. Indivíduos ou instituições

independentes, portanto, têm melhores condições de responder à questão da relação entre políticas, seus processos e resultados. Ademais, salienta-se que a principal avaliação do referido programa feita até então (BRASIL, 2015a) também utilizou como base o ponto de vista dos beneficiários.

A grande contribuição objetivada pelo presente artigo é a de complementar e aprofundar pesquisas de maior escopo, a exemplo da avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a) e pela Capes e CNPq (BRASIL, 2015b). Portanto, por meio de um estudo de caso que mesclará dados quantitativos e qualitativos, abordar-se-ão processos não contemplados por estudos de maior robustez, bem como se aprofundarão alguns quesitos que também foram trabalhados em outras pesquisas. O próprio CNPq, ao avaliar o Programa CsF (BRASIL, 2015b), salientou que a agência possui uma quantidade enorme de informações concernentes ao programa e que precisam ser trabalhadas por terceiros. Para tanto, é necessário o apoio externo, inclusive da academia. Nessa ótica, o presente artigo visa, em conjunto com outros esforços da academia, a contribuir de certa forma para a discussão de um programa governamental de tamanha importância.

A seguir, será exposta a fundamentação teórica da pesquisa, seguida dos resultados e da conclusão.

Fundamentação Teórica

A avaliação não apenas mensura quantitativamente os resultados de ações governamentais, mas também apresenta aspectos qualitativos – as duas dimensões são foco deste estudo –, já que julga o valor das intervenções do governo através de avaliadores internos ou externos. O crescente interesse dos governos no que diz respeito à avaliação de suas ações está ligado a questões de efetividade, eficiência e desempenho da gestão pública (CUNHA, 2006).

Existem diferentes motivações para se realizar a avaliação de políticas e programas governamentais. A primeira possível motivação se refere à informação e, nesse caso, as principais perguntas levantadas são: como as políticas e programas públicos funcionam? Quais efeitos eles geram? Como é possível melhorá-los? Outra possível motivação é a busca por alocação orçamentária mais racional e, assim, as principais perguntas a serem respondidas são: quais programas devem ser descontinuados tendo em vista seus resultados negativos? Como fazer com que os programas atinjam mais resultados com o mesmo montante? (DERLIEN, 2001). Nessa ótica, Ala-Harja e Helgason (2000) ressaltam que a avaliação de programas constitui-se em um instrumento que permite a otimização do processo de tomada de decisões e a alocação adequada de recursos.

A avaliação é um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, já finalizado ou em execução, envolvendo questões como desempenho, processos, implementação e resultados, através dos quais será possível determinar sua eficiência, efetividade e sustentabilidade. Sendo assim, o objetivo maior da avaliação é direcionar os tomadores de decisão no que diz respeito à continuidade de certo programa ou à sua interrupção (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para o Government Accountability Office (GAO) (GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1998), agência que trabalha para o Congresso dos Estados Unidos, a avaliação de programas é um estudo sistemático, realizado continuamente ou para um fim específico, objetivando analisar como um programa está funcionando quanto ao alcance de seus respectivos objetivos.

De acordo com o *Glossary of key terms in evaluation and results-based management* da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2002), a avaliação precisa fornecer informações com crédito e utilidade, isto é, permitir o aprendizado no processo de tomada de decisões. Nesse sentido, a avaliação determina o valor ou significância de uma ação, política ou programa governamental.

Existem formas diversas de se classificar a avaliação de políticas ou programas públicos. Ela pode ser classificada, conforme Cotta (2001), levando-se em consideração o *tempo* em que é realizada (antes, durante ou depois de a política ou programa público ser implementado), a *posição do avaliador* quanto ao objeto foco da avaliação (interna, externa, mista ou participante) e do ponto de vista do *objeto avaliado* (metas, processos e impactos).

Concernente ao tempo em que a avaliação é realizada, tem-se a avaliação feita antes (*ex ante*) da implementação da política ou programa, a qual se refere à análise de custo-benefício do programa, isto é, ao seu retorno econômico sobre investimentos (LOBO, 1998). Esse tipo de avaliação procura medir a viabilidade do programa a ser implementado e é geralmente utilizado por órgãos financiadores de projetos (LUBAMBO; ARAÚJO, 2003). Entretanto, não se pode restringir essa avaliação à análise da viabilidade econômico-financeira, pois ela também envolve a viabilidade política e institucional, assim como as expectativas geradas pelos beneficiários do programa público.

A avaliação também pode ser intermediária, conhecida como formativa, ou seja, aquela realizada durante a implementação de um programa e que objetiva auxiliar na otimização da gestão e conseqüente desenvolvimento do programa. Essa tipologia, portanto, foca na gestão e no funcionamento do programa (ALA-HARJA; HELGASON, 2000) e objetiva analisar as etapas e mecanismos do programa, articulando meios e fins, isto é, verificando a compatibilidade ou

incompatibilidade entre eles. Portanto, é uma tipologia que dá atenção especial aos processos e mecanismos de execução do programa, constituindo-se basicamente em um instrumento que diagnostica suas possíveis falhas, visando ao aperfeiçoamento (SILVA, 1999).

A avaliação também pode ser feita posteriormente à implementação do programa e, nesse caso, é conhecida como *ex post* ou somativa. Lobo (1998) e Ala-Harja e Helgason (2000) explicam que esse tipo de avaliação lida com os impactos e eficácia do programa, isto é, com o seu julgamento geral. Para Silva (1999), essa avaliação foca nos resultados do programa, isto é, em que medida eles foram atingidos, além da distinção entre resultados esperados e não esperados. É a tipologia de avaliação que verifica se os resultados obtidos junto à população-alvo – beneficiários – estão de acordo ao que foi proposto.

Além das três tipologias supracitadas, ainda pode ser adicionado o monitoramento, que, de forma resumida, é o processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas (GARCIA, 2001). É salutar mencionar que não se pode monitorar o que não pode ser medido, ou seja, os indicadores são instrumentos de fundamental importância para a exequibilidade do monitoramento.

No que tange à posição do avaliador diante do objeto avaliado, para Cohen e Franco (2004) e Cotta (1998), a avaliação pode ser classificada como externa (executada por indivíduos de fora da organização responsável pelo programa), interna (que se origina do interior da organização responsável pelo programa), mista (que entrecruza as tipologias externa e interna) e participativa (realizada por beneficiários do programa que participam de variadas fases (planejamento, execução e avaliação)).

Quanto ao ponto de vista do objeto avaliado, Garcia (2001), Carvalho (2003) e Costa e Castanhar (2003) apresentam três modalidades de análise de políticas públicas: avaliação de metas (mensura *ex post* o grau de êxito que o programa alcança, ou seja, analisam-se os resultados mais imediatos que decorrem do programa, por exemplo, número de pessoas assistidas); avaliação de processos (detecta defeitos na elaboração de procedimentos, acompanha e avalia os procedimentos de implantação do programa, bem como identifica os obstáculos para tal, o que gera informações para sua reprogramação, sendo realizada durante o desenvolvimento do programa); e avaliação de impacto (foca nos efeitos gerados sobre aqueles que se beneficiam do programa). Nesse último caso, é interessante observar que não basta apenas detectar a ocorrência de uma mudança; também é necessário estabelecer a relação causa-efeito entre as ações do programa e essa mudança gerada.

A literatura de avaliação de políticas públicas também faz distinção em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência (ARRETCHE, 2009). A avaliação da efetividade de uma política ou programa público diz respeito ao exame da relação entre a implementação do programa e os impactos dela resultantes. A avaliação da efetividade de uma política pública está intimamente ligada ao seu sucesso ou fracasso em relação à efetiva mudança nas condições prévias dos indivíduos atingidos pelo programa sob avaliação. Quando se trata de avaliação de efetividade de uma política ou programa público, o principal obstáculo não é diferenciar produtos de resultados, mas comprovar que os resultados estão causalmente relacionados aos produtos gerados por um determinado programa ou política pública. Essa é a razão pela qual é raro encontrar estudos confiáveis que meçam a efetividade de programas. Isso se deve, portanto, à dificuldade de isolar a análise de determinada política pública da interferência de quaisquer outras variáveis intervenientes, isto é, à dificuldade de estabelecer uma relação de causalidade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Já a avaliação da eficácia consiste em realizar um comparativo entre os objetivos explícitos da política ou programa público e os seus resultados, por exemplo, verificar as metas propostas pelo programa e as metas que realmente foram alcançadas. Esse tipo de avaliação é mais comum por ser mais factível e menos custoso; entretanto, apresenta o desafio de se obterem informações confiáveis.

Por sua vez, a avaliação da eficiência trata da relação entre o esforço empregado na implementação de um programa ou política pública e os resultados obtidos. Um dos fatores que justificam a avaliação da eficiência é a escassez de recursos públicos, que, conseqüentemente, exige maior racionalização de gastos. Além disso, é importante destacar que a eficiência é um objetivo democrático, já que o governo, ao dispor de recursos públicos e implementar programas e políticas públicas, está usando um dinheiro que não é seu (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Sander (1995) delinea quatro construções conceituais de gestão da educação: a) administração eficiente (critério da eficiência); b) administração eficaz (critério da eficácia); c) administração efetiva (critério da efetividade); e d) administração relevante (critério da relevância). Nessa vertente, Cruz (2018) avaliou o Programa CsF, abarcando essas quatro dimensões (paradigma multidimensional). O Programa CsF também foi avaliado pelo Senado Federal de acordo com o ponto de vista de 14.627 estudantes que participaram da pesquisa (BRASIL, 2015a), bem como pela Capes e pelo CNPq (BRASIL, 2015b).

Os resultados dessas avaliações e de outros estudos sobre o programa (CASTRO *et al.*, 2012; AVEIRO, 2014; OLIVEIRA, 2015; MANÇOS; COELHO, 2017; CRUZ, 2018) serão expostos na apresentação e discussão dos resultados, de forma entrecruzada com os dados empíricos da presente pesquisa.

Apresentada a fundamentação teórica que respalda a avaliação de políticas públicas e programas governamentais, passemos à exposição dos procedimentos metodológicos adotados neste estudo.

Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa envolveu dados provenientes de duas IES: a UFMG – *Campus Montes Claros* – e o IFNMG – *Campus Montes Claros*. Isso permite maior abrangência dos resultados, ultrapassando os limites de unicidade de dados obtidos em um único objeto de estudo (YIN, 2005).

A abordagem qualitativa foi escolhida para este estudo, pois possibilita a identificação, descrição, compreensão e disseminação de processos de aprendizagem, que em alguns casos solucionam até problemas de implementação não previstos pelos formuladores de políticas (PIRES; LOPES; SILVA, 2010). Também foi possível a caracterização quantitativa (estatística descritiva) das respostas dos estudantes, seguindo-se, nesse caso, os moldes da avaliação realizada pelo Senado Federal em 2015, mesmo que o presente estudo tenha tido um escopo reduzido de ex-bolsistas respondentes. No tocante aos procedimentos técnicos, a pesquisa se qualificou como um levantamento, pois envolveu a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer (GIL, 2007), nesse caso os contemplados com a bolsa do Programa CsF.

A população do estudo foi constituída por todos os alunos regularmente matriculados nas IFES da cidade de Montes Claros – MG – que participaram do Programa CsF e retornaram às respectivas instituições de origem. Teve-se como intento incluir no estudo todos os indivíduos que compunham a população ou universo de interesse da pesquisa (total de 20 alunos), não se aplicando, assim, critérios de amostragem. Cabe ressaltar que, diferentemente da principal avaliação do programa realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), que se baseou no ponto de vista de estudantes que já haviam retornado ao Brasil e também de bolsistas que ainda estavam no exterior (aplicação eletrônica de questionário), a população de interesse da presente pesquisa se limitou aos discentes que já haviam retornado à instituição de origem (aplicação assistida de questionário).

O instrumento de coleta de dados foi um questionário estruturado misto, composto por perguntas fechadas (análise quantitativa) e abertas (análise

qualitativa), o qual ofereceu a oportunidade de descrição aprofundada do contexto do Programa CsF pelos estudantes. O referido instrumento de coleta foi aprovado no dia 12 de abril de 2016 pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Viçosa (UFV), por meio do Parecer Consubstanciado n. 53951715.9.0000.5153. Os nomes e contatos dos estudantes que participaram do programa e retornaram à instituição de origem foram obtidos pelas secretarias de graduação das respectivas IES. Aplicou-se o questionário de forma assistida, o que permitiu ao pesquisador esclarecer alguns itens do mesmo aos respondentes quando necessário, além de ter evitado a possibilidade de o questionário ser respondido por pessoas não adequadas, risco característico da aplicação não assistida. Os estudantes foram identificados aleatoriamente como “respondentes” a fim de preservar o anonimato.

A metodologia de avaliação de política ou programa público, escolhida para esta pesquisa, do ponto de vista do tempo em que se executou, foi a abordagem *ex post* ou somativa, haja vista que, para os respondentes, suas bolsas já haviam sido implementadas e findadas e os mesmos já haviam retornado às suas IFES de origem. Quanto à posição do avaliador, adotou-se a perspectiva da avaliação externa, uma vez que, apesar de terem participado do programa, os respondentes não fizeram parte da organização e do planejamento do mesmo. Quanto ao ponto de vista do objeto, esta pesquisa avaliou processos pós-seleção dos bolsistas do programa.

A técnica de análise dos dados provenientes das questões abertas do questionário foi a análise de conteúdo, uma análise clássica e prática de materiais textuais que trabalha com palavras ou expressões significativas encontradas nos textos e que objetiva ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos textos e dados coletados (MEDEIROS; LOPES, 2012). Seguiram-se três etapas: 1) a pré-análise, que consistiu em uma leitura flutuante do conteúdo das respostas abertas dos bolsistas; 2) a exploração do material, buscando similaridades entre as respostas e a categorização das mesmas; e 3) o tratamento dos resultados, envolvendo a interpretação destes. Já as questões fechadas do questionário foram analisadas por meio da estatística descritiva. Também é importante esclarecer que, na apresentação dos resultados, não há correspondência entre a identificação por números dos respondentes nos quadros. Por exemplo, o respondente “1” em um quadro não corresponde ao respondente “1” em outro.

Na seção a seguir, os resultados serão apresentados e far-se-á a discussão por meio do entrecruzamento dos mesmos com a teoria, com os objetivos do

Programa CsF e com as principais avaliações já feitas até então sobre o mesmo, com o propósito de fomentar reflexões e aprofundar o tema.

Apresentação e discussão dos resultados

Descrição dos respondentes

Obteve-se sucesso no contato com todos os 20 indivíduos da população de interesse da pesquisa, composta por 70% mulheres e 30% homens, percentuais esses que se contrapuseram aos dados do sítio eletrônico oficial do Programa, que aponta para a maioria de bolsistas homens (56%) e aos dados da avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), que também apontou para a maioria de bolsistas homens (59%). Ademais, de início, destacou-se a língua inglesa como língua oficial do país de destino para 12 dos 20 respondentes (60%), sendo que esse percentual foi confirmado pelas informações do sítio eletrônico oficial do Programa, que evidenciam os Estados Unidos e outros países de língua inglesa como principais países de destino dos intercambistas do programa.

É interessante também observar, nessa fase inicial de caracterização dos respondentes, que, das universidades de destino dos mesmos, apenas uma (University of Michigan) está dentro das 30 melhores universidades do mundo (PATI, 2015). Esse dado se contrapõe à informação do sítio eletrônico oficial do Programa, o qual salienta que os bolsistas têm como instituições de destino os principais centros educacionais do mundo em relação à tecnologia e à inovação.

Ainda no tocante ao perfil dos respondentes da presente pesquisa, o mesmo se mostrou compatível com o perfil dos participantes da avaliação feita pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a) quanto a algumas características, sendo que ambos os grupos tiveram como principais destinos os Estados Unidos e a Europa e a maioria tinha até 25 anos de idade. Todos os respondentes deste estudo realizaram graduação sanduíche, dado que se mostrou compatível com a maioria de estudantes (77%), que também realizou essa modalidade de intercâmbio (BRASIL, 2015a). Os respondentes cursavam a graduação em Engenharia de Alimentos (9), Agronomia (3), Engenharia Agrícola e Ambiental (3), Engenharia Florestal (3) e Engenharia Química (2), sendo todos esses cursos de áreas consideradas como prioritárias pelo Programa CsF.

Avaliação de processos do Programa CsF

Processo de recepção na IES de destino

Identificou-se que o grau de satisfação dos alunos quanto ao processo de recepção na IES no país de destino foi um ponto positivo do Programa CsF, evidenciado

pelo somatório de 75% para as respostas “satisfeito” e “muito satisfeito”. Esse resultado está em consonância com a avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual 87% dos respondentes consideraram a recepção na instituição estrangeira ótima ou boa. Objetivando aprofundar ainda mais esse grau de satisfação, os alunos foram solicitados no estudo a responder de forma discursiva sobre o aspecto mais e o menos positivo no acolhimento pela instituição receptora, algo não contemplado pela avaliação do Senado Federal.

Concernente ao aspecto mais positivo, 75% das respostas realçaram: pessoal bem informado e preparado para receber os alunos; disponibilidade imediata para atendimento; eventos voltados especificamente para a recepção de intercambistas; e paciência e receptividade dos funcionários. Ademais, 20% das respostas evidenciaram a ótima infraestrutura da IES receptora para esse acolhimento.

Relativamente ao aspecto menos positivo, 79% das respostas frisaram falhas de comunicação durante a recepção dos alunos, algumas delas relacionadas à falta de proficiência adequada em língua estrangeira. Expõem-se no Quadro 1 as respostas de alguns estudantes quanto ao aspecto menos positivo do acolhimento. As respostas são apresentadas na íntegra para melhor transmitir a opinião dos mesmos sobre sua respectiva experiência.

QUADRO 1 - Respostas individuais quanto ao aspecto menos positivo do acolhimento

RESPONDENTE	DESCRIÇÃO
1	“Apesar do meu nível atual em alemão, a dificuldade linguística era muito forte na época.”
2	“Não entendimento da língua de imediato.”
3	“Ausência de um funcionário da universidade que falasse português no momento da recepção.”
4	“Domínio razoável do inglês por parte dos húngaros.”
5	“Falhas na comunicação durante eventos da recepção.”

Fonte: Dados da pesquisa

Dentre as respostas transcritas no quadro, chama atenção a perspectiva do estudante 3, que sentiu falta de um funcionário da IES receptora que falasse português no momento do acolhimento. Ora, pode-se refletir que, se o referido estudante teve o seu intercâmbio internacional aprovado pela gestão do Programa CsF, tem-se como pressuposto que o seu domínio da língua estrangeira estivesse em um nível mínimo, compatível ao menos para o contato inicial durante a recepção, mesmo que um curso de língua estrangeira tivesse sido planejado no país de destino antes do início das atividades acadêmicas – prática comumente utilizada pela gestão do Programa CsF para mitigar a falta

de proficiência em língua estrangeira dos estudantes brasileiros e possibilitar a distribuição de um número maior de bolsas.

Processo de repasse do subsídio financeiro

O subsídio financeiro concedido ao estudante durante a realização do intercâmbio foi considerado pelos respondentes um ponto muito positivo no Programa CsF, salientado pelo somatório de 100% para as respostas “suficiente” e “bastante suficiente”. Conclui-se, portanto, que, no tocante aos valores disponibilizados, os mesmos são adequados para a manutenção do discente no exterior.

É importante destacar que a pontualidade quanto ao depósito dos valores devidos também foi considerada um aspecto positivo em relação ao subsídio financeiro, destacada por 77% dos respondentes da avaliação do programa realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a).

Os dados empíricos do presente estudo para esse quesito foram confirmados pela avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual a maioria (62%) dos estudantes considerou que os recursos financeiros da bolsa foram suficientes para a sua manutenção no exterior.

Processo de avaliação de proficiência em língua estrangeira

Identificou-se, através desta pesquisa, que quase a totalidade dos respondentes realizou teste de proficiência em língua estrangeira antes de ser aprovado no Programa CsF (95%), sendo apenas um que não o fez (5%). A chamada da qual esse último estudante participou foi um caso de reopção em que o referido aluno optou inicialmente por realizar o intercâmbio em Portugal pela sua inabilidade em línguas estrangeiras; entretanto, devido ao elevado número de estudantes interessados nesse destino, superior à capacidade de alocação em universidades portuguesas, uma nova chamada foi aberta para que o aluno escolhesse outro país de destino dentre algumas opções oferecidas pelo programa. Para esse caso específico, o estudante escolheu os Estados Unidos como novo país de destino e teve o seu intercâmbio aprovado sem realizar um teste de proficiência em inglês anteriormente à sua partida. Fica evidente aqui uma falha no processo de seleção de candidatos no Programa CsF, mas que se apresenta neste estudo como um caso pontual, sendo necessárias outras pesquisas de maior escopo para se caracterizar como um item de maior preocupação.

Processo de comunicação para atendimento às necessidades no país de destino

O nível de proficiência em língua estrangeira por parte dos intercambistas para atendimento às necessidades no país de destino, dentro e fora da universidade, foi considerado um ponto negativo do programa, evidenciado pelo somatório de 65% das respostas “insuficiente” e “bastante insuficiente”.

Uma reflexão maior ainda pode ser aceita: percebe-se que, a despeito de quase a totalidade dos intercambistas ter realizado teste de proficiência em língua estrangeira antes de sua aprovação no programa, e apesar de alguns terem realizado curso de idioma por curto período no país de destino antes do início das atividades acadêmicas, o nível de proficiência ficou aquém do necessário para o bom atendimento das demandas no país de destino, dentro e fora da IES receptora.

Detalhando as dificuldades quanto à proficiência em língua estrangeira, algo não contemplado pela principal avaliação do programa (BRASIL, 2015a), os respondentes apontaram que houve maior dificuldade com a escuta/entendimento (50%), fala (45%) e escrita (25%). Salienta-se que a subárea “leitura” não foi apontada por nenhum estudante como maior dificuldade, fato que pode estar relacionado, conforme depoimento dos respondentes, à prática já consolidada nas duas IFES de origem, em que professores trabalham em sala de aula com os alunos a leitura de artigos em língua estrangeira, principalmente em inglês.

Ademais, nota-se que as principais dificuldades quanto à língua estrangeira por subárea (oralidade e escrita), apontadas nesta pesquisa, são confirmadas pela iniciativa do próprio governo federal pelo Programa Idioma sem Fronteiras (IsF), estabelecido após o Programa CsF. O Programa IsF, criado em 2012, conta com núcleos em universidades federais para ofertar cursos presenciais de inglês, entre outros idiomas. Os cursos visam a enfatizar o desenvolvimento da comunicação *oral e escrita* (grifo nosso), o conhecimento de culturas acadêmicas em países onde se usa a língua inglesa no ensino superior e a interação aluno-aluno e professor-aluno.

Processo de repasse de informações aos estudantes durante o intercâmbio

As informações repassadas aos estudantes pelos órgãos interessados (IES de origem, IES receptora e instituições coordenadoras do programa), antes e durante o intercâmbio, foram um ponto muito positivo no Programa CsF, salientado pelo somatório de 75% para as respostas “suficientes” e “bastante suficientes”. Entrecruzando as respostas, percebe-se que, apesar dos problemas iniciais na comunicação durante o acolhimento, decorrentes da falta de

proficiência em língua estrangeira por parte dos intercambistas, essa deficiência não impactou negativamente e de forma expressiva a compreensão das informações e instruções repassadas aos estudantes durante o intercâmbio para fins mais operacionais, quando provindas das instituições estrangeiras.

Processo de contato com a IES no exterior após o retorno

Verificou-se, por meio deste estudo, que os intercambistas do Programa CsF, em sua maioria (85%), não perderam o contato com a IES de destino após o seu retorno ao Brasil, o que pode ser considerado inicialmente um impacto positivo do programa. Esse resultado se mostrou compatível com a avaliação do referido programa realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual 67% dos ex-bolsistas declararam que ainda mantêm contatos no exterior. Entretanto, objetivando aprofundar o entendimento acerca da natureza desse vínculo, algo não detalhado na pesquisa do Senado Federal, os alunos participantes do presente estudo e que responderam que ainda mantêm contato com a IES estrangeira foram questionados quanto ao motivo desse contato.

Analisando-se alguns dos objetivos do Programa CsF e os confrontando com as respostas para essa questão, algumas reflexões se tornam possíveis. Primeiramente, o Programa CsF tem como objetivo aumentar a presença de pesquisadores e estudantes de vários níveis em instituições de excelência no exterior e conclui-se que esse objetivo pode ser considerado alcançado obviamente pela simples execução do intercâmbio. Porém, levando-se em consideração outro objetivo do programa, a saber, a sustentabilidade da presença de pesquisadores nas instituições de excelência no exterior, nota-se que a pesquisa acadêmica (15%) e o contato profissional (30%) não foram expressivos como motivo para a manutenção de contato do estudante do Programa CsF com a IES receptora após o retorno ao Brasil. Pelo contrário, ganhou destaque o motivo “amizade” (80%), revelando que a manutenção de contato com a IES de destino está mais relacionada à dimensão pessoal do que profissional e acadêmica.

Os dados supracitados precisam ser considerados cuidadosamente. Eles podem nos levar a pensar, se analisados isolada e superficialmente, que os esforços para o envio de bolsistas ao exterior não geram impacto duradouro ao país fomentador. Espera-se, é claro, que os benefícios advindos de um programa que envolva o investimento financeiro de elevada magnitude não se restrinjam à esfera pessoal, tampouco se limitem ao tempo que o estudante passou no exterior.

Aprofundando ainda mais a reflexão sobre a manutenção de contato dos estudantes após retorno ao Brasil, verificou-se que três deles não mantiveram

nenhum contato com alunos/professores da IES estrangeira após o retorno ao Brasil, e não se pode deixar de mencionar que todos eles tiveram como país de destino a Itália, cada um em uma universidade distinta. Os referidos estudantes foram questionados a esclarecer o motivo da ausência de contato, e suas respostas são expostas na íntegra no Quadro 2 para melhor transmitir a opinião dos mesmos sobre sua respectiva experiência:

QUADRO 2 – Respostas individuais quanto ao motivo da ausência de contato com a IES estrangeira após o retorno ao Brasil

RESPONDENTES	DESCRIÇÃO
1	“O contato já foi difícil lá, então, torna-se mais difícil manter após o retorno.”
2	“Eles não demonstram interesse em fazer e manter contato.”
3	“Durante o intercâmbio não tive um contato muito próximo com alunos/professores.”

Fonte: Dados da pesquisa.

As respostas transcritas no quadro apontam para uma falha pontual do Programa CsF no tocante à comunicação entre alunos e professores especificamente da Itália, o que pode influenciar o impacto do programa na vida acadêmica e profissional dos estudantes. Essas respostas nos levam ao seguinte questionamento: como um programa de mobilidade acadêmica pode cumprir seus objetivos e gerar consequências positivas para os estudantes e para o país como um todo se os principais envolvidos nesse processo (discentes e docentes) não tiveram um contato próximo durante o intercâmbio ou até mesmo não mostraram interesse no contato, como as respostas expostas escancaram? Não coube neste trabalho investigar detalhada e cientificamente as dificuldades de contato entre os alunos e professores italianos em específico e os intercambistas brasileiros; entretanto, as salientamos aqui como oportunidade de investigação em futuros estudos.

Apesar de os dados empíricos do presente estudo terem identificado que a manutenção do contato dos ex-bolsistas com as instituições estrangeiras se voltou primordialmente para a dimensão pessoal, os resultados de outras pesquisas, a exemplo da realizada por Manços e Coelho (2017), contrapuseram esses dados, mostrando evidências de correlação positiva entre os investimentos em bolsas de mobilidade acadêmica internacional e os níveis de colaboração científica internacional.

Outros aspectos relevantes

Principais dificuldades enfrentadas pelos bolsistas durante o intercâmbio

É importante destacar que, nesse item do questionário, permitiu-se ao respondente assinalar mais de uma resposta. Dentre as principais dificuldades encontradas durante a realização do intercâmbio, ressaltaram-se as dificuldades linguísticas e de adaptação à metodologia de ensino e pesquisa da IES de destino. Primeiramente, é pertinente notar que as dificuldades linguísticas, relatadas por 50% dos respondentes, nesse item extrapolam o momento específico de acolhimento dos estudantes e ganham destaque como obstáculo para o bom desenvolvimento das atividades durante a realização do intercâmbio como um todo.

Segundo, no que diz respeito à dificuldade de adaptação à metodologia de ensino e pesquisa na IES receptora, relatada por 50% dos respondentes nesta pesquisa, também confirmada por outros estudos de maior escopo, pode-se apontar para uma necessidade de melhoria no Programa CsF e/ou demais programas de mobilidade do governo. De fato, estudos de maior abrangência, a exemplo da avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal com 14.627 estudantes (BRASIL, 2015a), demonstraram que problemas de adaptação foram o principal motivo que levou os estudantes a pensar em desistir do intercâmbio. Quando da oferta de novas bolsas, como sugestão, o programa de mobilidade poderia avaliar melhor, anteriormente ao início do intercâmbio, a compatibilidade de grade curricular entre a IES de origem e a receptora, bem como expor aos intercambistas os diferentes métodos de ensino e pesquisa aos quais se submeteriam durante o seu intercâmbio. Essa exposição poderia se dar mediante a realização de treinamentos com os estudantes intercambistas antes de iniciarem as atividades acadêmicas, apresentando detalhadamente a metodologia aplicada na IES de destino, assim como suas respectivas formas de avaliação.

Dos respondentes, 30% adicionaram outros obstáculos que variaram entre dificuldade em encontrar moradia, mau relacionamento entre intercambistas e professores da IES receptora, difícil adaptação ao clima e preconceito com estudante mulher latina.

Realização de trabalho remunerado pelo bolsista durante o intercâmbio

Verificou-se que quase a totalidade dos respondentes não desempenhou trabalho remunerado durante o intercâmbio (95%), sendo apenas um que o fez (5%), trabalhando no restaurante da universidade de destino. O estudante destacou que não teve dificuldades de conciliar o trabalho de meio expediente com as atividades acadêmicas do intercâmbio em outro turno.

É importante mencionar que os editais do Programa CsF permitiam ao estudante o trabalho em meio período, apenas dentro da IES receptora e somente após o 2º semestre acadêmico. Ademais, a presente seção (realização de trabalho remunerado pelo bolsista) não foi contemplada na principal avaliação do Programa CsF realizada até então (BRASIL, 2015a). Essa informação foi considerada como relevante pelos autores do presente estudo, uma vez que se hipotetizou que o desempenho de trabalho remunerado poderia ter sido considerado um empecilho para o bom andamento das atividades acadêmicas, o que acabou não sendo constatado.

Avaliação dos bolsistas quanto ao impacto do Programa CsF

O impacto do Programa CsF na vida pessoal e profissional dos respondentes foi um ponto positivo de destaque, evidenciado pelo somatório de 100% para as respostas “impacto positivo” e “impacto muito positivo”. Os respondentes também foram solicitados a assinalar alguns aspectos que foram melhorados de forma significativa em decorrência do intercâmbio pelo Programa CsF, sendo permitida a marcação de mais de uma alternativa nesse item do questionário.

Verificou-se que a totalidade dos estudantes considerou que o Programa CsF contribuiu de forma significativa para que pudessem alargar seus conhecimentos culturais. O aprimoramento da língua estrangeira, por sua vez, foi apontado por 95% dos respondentes como um aspecto que foi melhorado substancialmente através do intercâmbio pelo Programa CsF. Neste ponto, é importante uma reflexão: apesar de grande parte dos respondentes (65%) ter considerado o seu nível de proficiência ou “insuficiente” ou “bastante insuficiente” para atendimento das necessidades no exterior, representando uma dificuldade encontrada durante o intercâmbio para 50% dos respondentes, o Programa CsF gerou um impacto muito positivo nos estudantes no que diz respeito ao aprimoramento da língua estrangeira. É salutar que se destaque também que esse impacto positivo fortalece um dos objetivos do Programa CsF, exposto em seu sítio eletrônico oficial, a saber: promover a inserção internacional das instituições brasileiras, que passa, é claro, pela comunicação em língua estrangeira. No tocante ao aprimoramento da língua estrangeira, os resultados do presente estudo se mostraram compatíveis com os da avaliação realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual 58% dos participantes afirmaram que, após o período de intercâmbio acadêmico, ganharam fluência na língua do país onde estudaram.

Quanto ao impacto geral do Programa CsF na vida dos alunos, os resultados para esse quesito também estão em consonância com a avaliação que os

bolsistas fizeram acerca do programa na pesquisa desenvolvida pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual 92% dos entrevistados declararam estar satisfeitos ou muitos satisfeitos com o programa. Ademais, 66% dos bolsistas e 60% dos ex-bolsistas demonstraram que tiveram como principal objetivo, ao participar do programa, aprofundar conhecimentos na sua área de atuação.

Significado da experiência internacional para o estudante

Os estudantes foram convidados a expor, de forma discursiva, o que a experiência internacional vivida significou para eles. Após aplicação da técnica qualitativa de Análise de Conteúdo, foi possível categorizar as três respostas mais comuns, expostas no Quadro 3, e também trabalhá-las de forma quantitativa.

QUADRO 3 - Categorização dos significados da experiência internacional

CATEGORIA	TOTAL DE RESPOSTAS	IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONDENTES
1 - Reconhecimento do crescimento profissional ou acadêmico.	11 (55%)	1; 3; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 13; 15; 19.
2 - Reconhecimento da melhoria do domínio da língua estrangeira.	8 (40%)	2; 3; 4; 5; 10; 12; 18; 19.
3 - Expressão de vontade de retornar ao exterior.	3 (15%)	1; 2; 17.

Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar de este estudo ter apontado que a pesquisa acadêmica e o contato profissional não foram expressivos como motivo da manutenção de contato dos estudantes do Programa CsF com as IES receptoras após o retorno ao Brasil, a Categoria 1 indica que ao menos o crescimento profissional e acadêmico foi reconhecido por eles. Ademais, as Categorias 2 e 3 reforçam dois dos objetivos centrais do Programa CsF, expostos no seu sítio eletrônico, a saber: investir na formação de pessoal altamente qualificado nas competências e habilidades necessárias para o avanço da sociedade do conhecimento e aumentar a presença de pesquisadores e estudantes de vários níveis em instituições de excelência no exterior. O cumprimento desses dois objetivos poderá ser fortalecido, passando, é claro, pela utilização da língua estrangeira (Categoria 2), e através do retorno do estudante ao exterior (Categoria 3).

Concernente ao retorno do estudante ao exterior (Categoria 3), a avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a) apontou algo muito interessante e positivo. Apesar de os estudantes demonstrarem desejo de retornar ao exterior para o desenvolvimento de pesquisas, a maioria (53%) ressalta o interesse de seguir a carreira profissional no Brasil e não no exterior.

Esse dado nos permite refletir que, a princípio, esses discentes utilizarão o conhecimento adquirido no exterior para benefício de suas atividades no Brasil, país fomentador da internacionalização e inovação no caso do Programa CsF.

Algo não abordado no presente estudo, mas que também fez parte do escopo da avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a), diz respeito à transferência de conhecimento. Segundo a referida avaliação, 68% dos ex-bolsistas afirmaram ter tido a oportunidade de repassar os conhecimentos adquiridos a colegas e professores. Adicionalmente, a maioria (59%) relatou que, após ingressar no Programa CsF, passou a dedicar-se mais aos estudos, e 57% dos estudantes declararam que o seu interesse por pesquisa aumentou em função do Programa CsF, o que pode ser considerado um impacto positivo na vida acadêmica dos bolsistas.

Sugestões de melhoria para o Programa CsF na perspectiva dos estudantes

Ao final do questionário, após uma sequência lógica de questões, os estudantes foram convidados a expor, de forma discursiva, as melhorias que poderiam ser implementadas no Programa CsF. Após aplicação da técnica qualitativa de Análise de Conteúdo, foi possível categorizar as cinco respostas mais comuns relativas às sugestões de melhoria, expostas no Quadro 4, também trabalhadas quantitativamente.

QUADRO 4 - Categorização das sugestões de melhoria no Programa CsF

CATEGORIA	TOTAL DE RESPOSTAS	IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONDENTES
1 - Melhoria no monitoramento do desempenho dos alunos na IES receptora.	7 (35%)	1; 2; 3; 4; 5; 6; 7.
2 - Melhoria na seleção dos candidatos.	4 (20%)	1; 4; 6; 20.
3 - Melhoria quanto ao nível de proficiência em língua estrangeira dos intercambistas.	4 (20%)	1; 6; 7; 11.
4 - Melhoria na interação entre IES de origem, IES receptora, instituições coordenadoras do programa e governo.	4 (20%)	4; 8; 19; 20.
5 - Melhoria na adaptação aos métodos/dinâmicas da IES estrangeira.	3 (15%)	7; 11; 16.

Fonte: Dados da pesquisa.

No tocante à Categoria 1 (necessidade de melhoria no monitoramento do desempenho dos alunos), é possível entrecruzar os dados empíricos do presente estudo com os resultados da avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a). Conforme esta última avaliação, apesar da exigência de entrega final de relatório técnico-científico após a conclusão do intercâmbio, apenas 33% dos ex-bolsistas indicaram ter recebido orientação

adequada para cumprir tal exigência. A maioria afirma não ter sido orientada adequadamente (55%) e apenas 64% dos ex-bolsistas acabaram encaminhando tal relatório à Capes ou CNPq. Infere-se, portanto, que os dados empíricos obtidos no presente estudo e os do Senado Federal se complementam nesse quesito, uma vez que aquele identificou primordialmente a necessidade de monitoramento dos alunos durante o intercâmbio, e este salientou a necessidade de avaliação após o retorno do estudante ao Brasil.

Ainda sobre a Categoria 1, Cruz (2018) verificou que, em geral, as instituições estrangeiras são informadas sobre quando o aluno brasileiro viaja e quando ele retorna e recebem comprovantes de matrículas, mas não sabem ao certo quantas e quais disciplinas ele está fazendo e nem sempre opinam sobre sua pertinência antes de as realizarem, o que facilitaria o aproveitamento de créditos. Nota-se, assim, um déficit na estruturação pedagógica, pois a universidade não dispõe de muito controle sobre a atividade acadêmica do estudante no exterior. Além disso, observa-se que, quando as instituições são mais participativas no processo de sugestão de disciplinas e análise prévia da pertinência, elas tendem a ficar mais satisfeitas com o programa, e o desempenho dos alunos no exterior e no retorno tende a ser melhor.

No que diz respeito à Categoria 2 (necessidade de melhoria na seleção dos alunos), os dados do presente estudo foram confirmados pela avaliação do Senado Federal (BRASIL, 2015a), segundo a qual uma parcela significativa dos respondentes (43%) considerou o processo seletivo regular, ruim ou péssimo.

A Categoria 3 (melhoria quanto ao nível de proficiência em língua estrangeira dos intercambistas) parece ressaltar uma deficiência que foi rapidamente identificada pelo governo federal em 2012 com a criação do Programa IsF, no intuito de preparar melhor os alunos brasileiros para intercâmbios como os oferecidos pelo Ciência sem Fronteiras.

Concernente à Categoria 4 (necessidade de melhoria na interação entre as instituições envolvidas), apesar de ter sido considerada por alguns respondentes como um processo que precisa ser otimizado, a avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2015a) apontou que a maioria dos estudantes (66%) conseguiu entrar em contato facilmente com a Capes/CNPq quando precisou tirar alguma dúvida ou resolver questões burocráticas e também que a maioria (84%) destacou que a resposta recebida atendeu à sua necessidade. Fica aqui uma oportunidade para que pesquisas futuras abordem com maior profundidade especificamente quais deficiências quanto à interação entre as instituições envolvidas no programa podem ocorrer, como foi apontado pelo presente estudo.

Por fim, a Categoria 5 (melhoria na adaptação aos métodos/dinâmicas da IES estrangeira) foi claramente confirmada por estudos de maior abrangência como a avaliação do Programa CsF realizada pelo Senado Federal com 14.627 estudantes (BRASIL, 2015a), demonstrando que problemas de adaptação foram o principal motivo que levou os estudantes a pensar em desistir do intercâmbio.

Para além da exposição e discussão dos números referentes ao Programa CsF, a Capes e o CNPq apresentaram uma avaliação do referido programa em 2015 durante a 67^a Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC), realizada na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Entre os resultados positivos e imediatos do Programa CsF, ganhou destaque o Programa IsF, criado e coordenado pelo Ministério da Educação com o intuito de fortalecer o aprendizado de idiomas. O Programa CsF, portanto, atuou como um fomentador da política de línguas, que até à época não existia. Ademais, a avaliação da Capes ressaltou que o Programa CsF contribuiu positivamente para as relações diplomáticas entre o Brasil e diversos países, além de a internacionalização do ensino superior ter entrado na pauta do governo federal e ter despertado a necessidade de tratá-la de forma estratégica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo, que não podem, obviamente, ser generalizados para todas as bolsas já distribuídas no Brasil, mostraram processos bem-sucedidos, bem como jogaram luz em algumas falhas pontuais do Programa CsF, programa esse considerado uma iniciativa audaciosa no contexto de políticas públicas de internacionalização da ciência. Balanceados, esses achados não podem indicar, por si só, a sugestão de retomada do Programa CsF ou de seu encerramento definitivo por motivo alheio a possíveis dificuldades de financiamento pelo governo federal. Todavia, o propósito norteador do estudo foi atingido, haja vista que se permitiu refletir profundamente sobre os processos do Programa CsF por meio do ponto de vista de quem viveu a execução do mesmo mais de perto, assim como foi possível levantar algumas sugestões de melhoria que podem se estender a outras iniciativas de internacionalização do ensino superior no Brasil, por exemplo, o monitoramento mais eficiente do desempenho dos alunos durante o intercâmbio, o aperfeiçoamento da comunicação entre a IES de origem, a IES de destino, instituições gestoras do Programa e governo, entre outras.

Outros estudos acerca do Programa CsF, a exemplo do desenvolvido por Manços e Coelho (2017), concluíram que o programa foi positivo no sentido

de aumentar a visibilidade internacional da educação superior brasileira e inserir as universidades e outras instituições brasileiras em programas de cooperação internacional no âmbito da pesquisa, apesar de o custo previsto de R\$3 bilhões para implementação ter sido extrapolado em mais de três vezes, gerando dúvidas sobre a qualidade do gasto público (eficiência do processo) e críticas quanto à eficácia do programa. Nesse sentido, baseando-se nos dados empíricos deste estudo e de outras avaliações acadêmicas e governamentais sobre o referido programa, recomendamos que o Brasil dê continuidade à política pública de internacionalização e mobilidade acadêmica internacional, aperfeiçoando outras iniciativas, a exemplo do Programa Institucional de Internacionalização (Capes PrInt), que foi lançado em 2017 com o objetivo de incentivar a internacionalização de instituições de ensino superior e institutos de pesquisa no Brasil, como forma de incrementar o impacto da produção acadêmica e científica realizada no âmbito dos programas de pós-graduação.

O presente estudo atingiu seu objetivo principal, na medida em que complementou e aprofundou estudos de maior robustez e abrangência, a exemplo da avaliação do Senado Federal (BRASIL, 2015a) e da Capes/CNPq (BRASIL, 2015b). A pesquisa discutiu alguns processos que não foram abordados em avaliações anteriores, a exemplo da realização de trabalho remunerado pelo bolsista durante o intercâmbio – o que poderia ser considerado um empecilho para o bom andamento das atividades acadêmicas –, bem como um entendimento mais profundo das principais dificuldades dos alunos quanto à proficiência em língua estrangeira. Ademais, alguns processos já contemplados por avaliações anteriores, como a manutenção de contato dos estudantes com a instituição estrangeira após seu retorno ao Brasil, foram aprofundados. No caso da manutenção de contato do estudante com a instituição estrangeira, a presente pesquisa detalhou as razões por trás do contato, chegando à conclusão de que nem sempre o referido contato se dá com intuítos acadêmicos e profissionais; de fato, no presente estudo de caso, em sua maioria os contatos se caracterizam por uma dimensão pessoal, relacionada a vínculos de amizade estabelecidos durante a estadia no exterior. Esses e outros achados aqui discutidos constituíram um convite para a continuidade da reflexão acerca dos reais impactos do Programa CsF para as universidades brasileiras e para o país como um todo, bem como uma maneira de se fomentar a discussão a respeito de oportunidades de melhoria neste e em outros programas de internacionalização do ensino superior, o que geraria aprendizagem governamental.

Espera-se que a fundamentação teórica deste artigo, entrecruzada com seus dados empíricos e com os objetivos do Programa CsF, tenha estimulado a reflexão acerca das políticas públicas de internacionalização do ensino superior no Brasil, cujas deficiências infraestruturais e relativas à proficiência em língua estrangeira ainda precisam ser mitigadas. Apesar de alguns indicadores benéficos apresentados por esta pesquisa e por outros estudos aqui abordados, devido à implementação recente desse programa, tem-se claro que ainda não é possível alcançar de forma sistêmica uma noção clara dos seus resultados e impactos. Ademais, mesmo que haja resultados concretos já no curto prazo, ainda não há estudos que demonstrem se os mesmos são significativos ou não.

O principal intuito foi fomentar a prática da avaliação de programas governamentais, já que esta contribui sobremaneira para a elevação da eficácia, eficiência e efetividade das ações do governo. Como agenda de pesquisa, sugere-se a realização de avaliações do Programa CsF sob a perspectiva de outros agentes internos e externos ao programa – como docentes das IES de origem e destino, representantes do governo, dentre outros –, assim como pesquisas de maior escopo institucional e geográfico. Conforme detectado por Cruz (2018), ainda não foi possível levantar dados de evasão e sucesso ou insucesso nas disciplinas cursadas pelos alunos no exterior, o que também constitui uma oportunidade de estudos. Além da sugestão de pesquisas que podem ser realizadas, recomenda-se que futuros programas de mobilidade acadêmica implementem um sistema efetivo de contrapartidas aos alunos enviados, no intuito de se multiplicarem os efeitos positivos, fomentando-se a transferência de conhecimento. Encerra-se esta pesquisa, portanto, esperando ter contribuído para que outras discussões possam dela derivar.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, P. H. *O compartilhamento do conhecimento entre pesquisadores nacionais e internacionais do Programa Ciência sem Fronteiras*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-40.

AVEIRO, T. M. M. O programa Ciência sem Fronteiras como ferramenta de acesso à mobilidade internacional. *Tear: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia*, Canoas, v. 3, n. 2, 2014.

BRASIL. Decreto n. 7.642, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Transparência. Coordenação de Controle Social. Serviço de Pesquisa DataSenado. *Avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras*. Brasília: Senado Federal, 2015a. 138 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Capes e CNPq apresentam avaliação preliminar do Ciência sem Fronteiras*. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7583-capes-e-cnpq-apresentam-avaliacao-preliminar-do-ciencia-sem-fronteiras>. Acesso em: 10.set.2018.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASTRO, C. M. et al. Cem mil bolsistas no exterior. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 17, p. 25-36, abr./jun. 2012.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2004.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-111, out. 2001.

CRUZ, V. X. de A. *Programa Ciência sem Fronteiras: uma avaliação da política pública de internacionalização do ensino superior sob a perspectiva do paradigma multidimensional*. 2018. 209 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6543>. Acesso em: 13 set. 2018.

CUNHA, C. G. S. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, 2006.

DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 105-124, jan. 2001.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: Idesp, 1986.

FINARDI, K.; ORTIZ, R. A. Globalization, internationalization and education: what is the connection?. In: INTCESS14- International Conference on Education and Social Sciences, 2014, Istambul. Proceedings of INTCESS14- International Conference on Education and Social Sciences. Istambul: Ocerint., v. 1. p. 45-53, 2014.

FREIRE JÚNIOR, J. C. Internacionalização de instituições de ensino superior no Brasil. *Revista Unespiciência*, São Paulo, n. 62, n.p., abr. 2015.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *The results act: an evaluator's guide to assessing agency annual performance plans*. Washington: GAO/GGD, 1998.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2007.

LUBAMBO, C. W.; ARAÚJO, M. L. C. de. *Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84.

MANÇOS, G. de R.; COELHO, F. de S. Internacionalização da ciência brasileira: subsídios para avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 52-82, dez. 2017.

MEDEIROS, F. S.; LOPES, C. V. M. *Uso de questionários nos trabalhos de conclusão de curso da licenciatura em química: uma discussão metodológica*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. 2002. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>. Acesso em 13 set. 2016.

OLIVEIRA, J. S. *A internacionalização da educação superior nas relações internacionais do Brasil: o caso do Programa Ciência sem Fronteiras*. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

PATI, Camila. As 30 melhores universidades do mundo em 2015. *Revista Exame*, Editora Abril, Edição de 15 de setembro de 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/carreira/as-30-melhores-universidades-do-mundo-em-2015/>. Acesso em: 23 out. 2016.

PIRES, R. R. C.; LOPEZ, F. G.; SILVA, F. de S. e. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 661-688. (Brasil: O Estado de uma Nação, v. 3).

SANDER, B. Administração da educação e relevância cultural. In: SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

SHIN, J. C.; TEICHLER, U. The future of the post-massified university at the crossroads: restructuring systems and functions. Heidelberg: Springer, 2014.

SILVA, P. L. B. (coord.). *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: NEPP-Unicamp, 1999.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em: 28 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 15 OUTUBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5719>

DEZ ANOS DO PROINFÂNCIA: EFEITOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INDUÇÃO

BRUNO TOVAR FALCIANO^I

MARIA FERNANDA REZENDE NUNES^{II}

EDSON CORDEIRO DOS SANTOS^{III}

RESUMO

O presente estudo é um recorte de uma pesquisa mais ampla que analisa o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil no estado do Rio de Janeiro, com foco nos efeitos desse programa federal em uma de suas metas, a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos a partir de projetos-padrão. Utilizaram-se o sistema de monitoramento de obras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para identificar as obras concluídas, e o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a fim de comparar as condições da rede antes e após dez anos de lançamento do programa. Observou-se que a creche foi a maior beneficiada por esse atendimento, além de os dados sugerirem possíveis méritos na indução de um padrão mínimo de referência de qualidade. Entretanto, o programa não foi sempre determinante para a expansão da rede de educação infantil.

PALAVRAS-CHAVE PROINFÂNCIA • AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • MONITORAMENTO • EDUCAÇÃO INFANTIL.

^I Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-9067-8293>; bruno@tovar.com.br

^{II} Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <https://orcid.org/0000-0003-3696-9369>; nunes.mariafernandarezende@gmail.com

^{III} Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <http://orcid.org/0000-0003-4275-3089>; edsoncordeiro.nig@gmail.com

DIEZ AÑOS DE PROINFÂNCIA: EFECTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INDUCCIÓN

RESUMEN

El presente estudio es un recorte de un estudio más amplio que analiza el Programa Nacional de Reestructuración y Equipos de la Red Escolar Pública de Educación Infantil en el estado de Rio de Janeiro, con enfoque en los efectos de este programa federal en una de sus metas, la de garantizar el acceso a guardería y pre-escuela con la construcción de nuevos establecimientos a partir de proyectos estándar. Se utilizaron el sistema de monitoreo de obras del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación para identificar las obras concluidas, y el Censo Escolar del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira, con el propósito de comparar las condiciones de la red antes y después de diez años de lanzamiento del programa. Se observó que la guardería fue más beneficiada por esta atención, además de que los datos sugieren posibles méritos en la inducción de un estándar mínimo de referencia de calidad. Sin embargo, no siempre el programa fue determinante para la expansión de la red de educación infantil.

PALABRAS CLAVE PROINFÂNCIA • EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • MONITOREO • EDUCACIÓN INFANTIL.

TEN YEARS OF THE PROINFÂNCIA: EFFECTS OF A PUBLIC POLICY OF INDUCTION

ABSTRACT

The present study is a piece of a wider study that analyzes the Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil [National Restructuring and Equipping Program of the Early Childhood Public School Network] of the State of Rio de Janeiro. It focuses on the effects of this federal program in one of its goals, which is to ensure access to nursery school and preschool with the construction of new facilities based on standard projects. The monitoring system of the National Education Development Fund was used to identify the projects completed. The School Census from the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Anísio Teixeira National Institute of Educational Studies and Research] was used to compare the conditions of the network before and ten years after the program was implemented. Daycares were the greatest beneficiaries of this service, and the data suggest possible merits in establishing a reference for a minimum quality standard. However, the program was not always a determining factor in the expansion of the network of early childhood education.

KEYWORDS PROINFÂNCIA • PROGRAM EVALUATION • MONITORING • EARLY CHILDHOOD EDUCATION.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um recorte da pesquisa que analisou o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) no estado do Rio de Janeiro, com foco na expansão do acesso à educação infantil, que se estabelece como meta da sociedade brasileira, constituindo objetivo das políticas educacionais.

Acreditamos que as iniciativas públicas que venham ao encontro do atendimento educacional constituem uma ação relevante e precisam ser analisadas em relação tanto às formas como são concebidas e implantadas quanto aos seus conteúdos e intenções. Desde a gênese do atendimento à criança pequena no Brasil, chegamos, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a uma nova concepção de educação infantil, configurada como a primeira etapa da educação básica, com atendimento em creche (para crianças de 0 a 3 anos) e pré-escola (para aquelas de 4 e 5 anos), a segunda de caráter obrigatório, devendo ser universalizada até 2016.

Entende-se que os marcos regulatórios construídos ao longo do tempo incidem tanto na oferta quanto na qualidade do atendimento educacional, bem como nas estratégias de organização desenvolvidas pelos sistemas de ensino para atender às etapas de competência municipal. A expansão da obrigatoriedade, por um

lado, e o leque de programas ofertados aos municípios, pela União, a título de cooperação, por outro, podem denotar uma tendência de ajuste ao processo de municipalização, em andamento desde 1988.

Assim, levando-se em conta que as ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à educação estão interligadas às disposições do governo federal, o objetivo da pesquisa foi compreender as repercussões da política nacional de educação, analisando os efeitos do Programa Proinfância, no atendimento às crianças de 0 a 5 anos nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Em linhas gerais, a investigação teve cinco etapas articuladas: pesquisa bibliográfica da produção acadêmica nacional sobre educação infantil e programas de governo; estudo sobre a situação da infância em termos de região de moradia, atendimento educacional, saúde e habitação, a partir de dados quantitativos primários e secundários; levantamento das condições do Proinfância nos municípios do estado por meio de questionário; análise das condições do Proinfância construído nos municípios do estado com base em entrevistas com gestores municipais; e verificação dos efeitos desse programa federal em uma de suas metas, que seria a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos a partir dos projetos-padrão do Proinfância. No presente artigo, apresentamos os resultados desta última etapa.

O Proinfância, instituído pela Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC), que visa a garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil em todo Brasil,¹ com as transferências voluntárias e de assistência técnica do MEC aos municípios, vinculadas à elaboração de um plano municipal denominado Plano de Ações Articuladas (PAR). Com o objetivo de corrigir progressivamente as disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino e a adequação da rede física escolar de educação infantil às condições ideais de ensino-aprendizagem, esse programa atua sobre dois eixos principais:

- construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;

¹ Definição do programa disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>. Acesso em: 17 maio 2018.

- aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Como asseveram Schneider e Nardi (2012), o PAR, cuja efetividade depende das unidades subnacionais, traduz uma forma de regulação, pois orienta ações e induz modos de fazer, definindo não só as “regras do jogo”, mas também a coordenação e o controle das mesmas, que são “objetivadas e institucionalizadas em dispositivos materiais, legais e técnicos promovidos pelo Estado” (SCHNEIDER; NARDI, 2012, p. 306). Entretanto, essa regulação não se dá em uma via única, de cima para baixo, mas é combinada com as regras e os modos de fazer locais, que são construídos de acordo com as necessidades e os problemas existentes em cada município. Aí se insere a importância dos estudos que procuram compreender a interação entre a regulação institucional e a dimensão local, ou seja, as estratégias indutivas que visam à adesão a determinados projetos, no caso o Proinfância.

Dada a importância de programas como esse, ao longo dos dez anos de sua existência (2007-2017), o governo federal provisionou em leis orçamentárias uma quantia superior a R\$ 13,7 bilhões, embora tenha sido transferido aos entes federados menos da metade do previsto para esse período (R\$ 6,4 bilhões), de acordo com relatório da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017). A despeito das inúmeras dificuldades de organização e execução dos municípios, indaga-se: em que medida esse suporte alavancou o acesso à educação infantil?

PROINFÂNCIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

Entendemos a política pública, nos pressupostos de Azevedo (2003, p. 38), como sendo “tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Tal definição evidencia que até mesmo as omissões ou má gestão realizada por um gestor constituem uma política pública, pois podem gerar consequências para a população. Salientamos que as políticas públicas podem tanto proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população que mais precisa quanto privilegiar os setores dominantes da sociedade, sendo possível, dessa forma, alcançar os diferentes segmentos sociais, em suas diversas formas de pressão sobre os organismos estatais.

Em uma sociedade balizada pela chamada economia de mercado,² que dissocia o mundo do trabalho e da produção das condições necessárias para a existência humana, àquele que vende a força de trabalho, resta um acesso bastante restrito aos benefícios provenientes de seu trabalho. Nesse tipo de organização societal, o que determina as condições de venda da força de trabalho é a capacidade de barganha individual ou coletiva, que pode ser medida pela proporção que os salários ocupam entre os componentes da renda nacional, originando, desse modo, o padrão de vida do conjunto da sociedade, tornando-a “parcialmente dependente do valor de renda direta, gerada pelo trabalho assalariado” (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 68).

Entretanto, nem todas as demandas sociais podem ser contempladas pelos salários recebidos, sendo que algumas delas, como saúde, educação, previdência e assistência social, não se resolvem somente no domínio do mercado, precisando do envolvimento de ações governamentais. Assim, o Estado, quando se responsabiliza pela busca de solução dessas demandas, gera as políticas sociais, que respondem pelas funções de:

[...] prover proteção para todos os membros da comunidade nacional; realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento de renda mínima; promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres. (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 68-69)

Dessa forma, as políticas públicas podem concretizar direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei, por meio de programas, projetos e ações que garantam direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa, sendo, nesse caso, tratadas como políticas públicas sociais ou, simplesmente, políticas sociais.

Assim, podemos aventar que a política de apoio à construção de novas unidades de educação infantil por meio do Proinfância, analisada neste artigo, é uma política pública, por partir de medidas governamentais, mas, também, é uma política social, pois busca ampliar o acesso de mais crianças ao segmento educacional.

2 “Mercado: a expressão aqui utilizada pertence ao campo da economia – conjunto de agentes econômicos (pessoas e empresas) que procuram ou oferecem bens, serviços e capitais” (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 46). Pelo “consenso” hegemônico da sociedade, “o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras” (TELLES, 1999, p. 8).

De acordo com Passone (2014), nos pressupostos de Saviani (2009),³ a adesão dos municípios ao PDE do MEC foi induzida pelo próprio desenho do plano, representado “por um sistema que integra o financiamento, a gestão e a avaliação da educação básica, e as propostas de piso salarial nacional e de uma política nacional de formação dos profissionais da educação” (PASSONE, 2014, p. 429).

Entende-se, assim, que a demanda consolidada nesse plano é, hoje, o instrumento do regime de colaboração entre os entes federados. Nessa via, é fundamental a visibilidade da educação infantil na avaliação diagnóstica, para que, de fato, possa valer a visão sistêmica da educação básica postulada pelo PDE. Numa rua de muitas vias, conjugam-se a demanda do PAR, as metas do PDE e a oferta de projetos e programas do MEC no exercício de sua função colaborativa. Como consequência, há maior responsabilização dos entes federados em suas competências, exigindo parcerias, compromissos mútuos e articulação entre programas e projetos para alavancar processos. É com esse argumento que o Proinfância se delinea na agenda da política pública.

Valarelli *et al.* (2011) ressaltam que a política pública se desenvolve em contextos específicos, podendo acontecer em situação de disputas na orientação da política pública ou em situação em que as metas já estão pactuadas sob a forma de compromissos ou leis. O presente trabalho aproxima-se do segundo caso, em que o monitoramento prioriza a produção e análises comparativas entre o que estava previsto e o que foi implementado de fato.

Aprofundando a análise sobre o contexto, Valarelli *et al.* (2011, p. 54) apresentam alguns aspectos que achamos oportuno mencionar:

- a existência de marco legal ou regulatório da política em questão e seu grau de consolidação e legitimação;
- a intensidade da disputa em torno da configuração e/ou implementação da política;
- a visibilidade do tema na agenda pública;
- a existência de atores políticos expressivos (organizações, articulações, redes e movimentos) e mobilização social.
- a existência e grau de consolidação e institucionalização de espaços públicos de participação na formulação e controle social da política;

3 SAVIANI, D. *PDE: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

- os âmbitos de formulação e disputa da política (internacional, nacional e/ou local).

Trazendo para o caso do Programa Proinfância, monitorado neste artigo, temos, de acordo com os aspectos levantados anteriormente, um contexto consistente. Existe um marco legal articulado em todos os níveis da Federação, consolidado e legitimado. O apoio à expansão do acesso à educação infantil faz parte de uma intensa disputa pelo atendimento das crianças. Atualmente, a educação infantil goza de grande visibilidade na agenda pública. Muitos atores importantes – tanto públicos (ligados às instâncias do MEC, especialmente) como da sociedade civil (movimentos e instituições relacionadas ao segmento) – vêm atuando no processo de consolidação da política de educação infantil. A disputa nesse campo consolidou e institucionalizou diversos movimentos, tais como fóruns de educação infantil nos estados e, nacionalmente, o Movimento Interfóruns do Brasil (Mieib). Por fim, a política engendrada pela educação infantil possui formulação em todos os níveis, seja local, nacional ou internacional.

ABORDAGEM METODOLÓGICA

O acompanhamento das obras de infraestrutura que abrangem as construções, ampliações e reformas de escolas do programa é realizado a partir do Módulo Obras 2.0 do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).⁴ Esse sistema é periodicamente alimentado com informações a respeito do processo de execução das obras, a exemplo de ordens de serviço, cronograma de execução, relatórios de vistoria da obra, bem como com diversos outros documentos e dados que possibilitem subsidiar a fiscalização do uso dos recursos do FNDE. Em nosso trabalho, analisamos os efeitos do Proinfância em uma de suas metas, que seria a de garantir o acesso à educação infantil com a construção de novos estabelecimentos, a partir de projetos-padrão. Para tanto, foram cruzados os dados do Simec com as informações da rede educacional coletadas pelo Censo da Educação Básica (Censo Escolar) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período de 2007 a 2017.

No Módulo Obras do Simec, há informações desde o início do Proinfância em 2007, contemplando processos de execução de mais de 28 mil obras

⁴ Definição disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/areas-para-gestores/monitoramento>. Acesso em: 17 maio 2018.

de infraestrutura referentes a construções, ampliações e reformas de escolas, abrangendo todo o território nacional.⁵ A Tabela 1, por exemplo, apresenta os dados encontrados no Simec para o estado do Rio de Janeiro, consolidando não apenas o Proinfância, mas também outros programas do governo federal.

TABELA 1 - Distribuição do número de obras no estado do Rio de Janeiro registradas no Simec, conveniadas com o FNDE desde 2007, segundo o tipo e situação de execução

SITUAÇÃO DE EXECUÇÃO	TIPO DE OBRA					TOTAL	
	AMPLIAÇÃO	AMPLIAÇÃO/REFORMA	CONSTRUÇÃO	REFORMA	NÃO DEFINIDA		
Concluída	4	35	93	262	2	396	(39%)
Contratação	0	0	20	6	0	26	(3%)
Em reformulação	0	0	20	1	1	22	(2%)
Execução	2	0	46	0	3	51	(5%)
Inacabada	0	0	6	0	0	6	(1%)
Licitação	3	0	27	6	1	37	(4%)
Obra cancelada	12	14	116	63	0	205	(20%)
Paralisada	1	0	30	0	1	32	(3%)
Planejamento pelo proponente	7	1	120	98	7	233	(23%)
Total	29	50	478	436	15	1.008	(100%)
	(3%)	(5%)	(47%)	(43%)	(1%)		

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Apesar de haver 1.008 obras conveniadas com o FNDE no estado do Rio de Janeiro desde 2007, mais da metade corresponde a ampliações ou reformas e uma a cada cinco obras foi cancelada no período analisado.⁶ Como pretendemos examinar especificamente o efeito do Proinfância na garantia do acesso à educação infantil por meio da implementação de novos estabelecimentos, a partir dos projetos-padrão desse universo, foi necessário considerar apenas as obras que foram concluídas e que se referiam especificamente ao objeto de estudo. Então, investigando as 93 obras de construção já concluídas no estado do Rio de Janeiro, verificamos que 40 pertenciam a outros convênios firmados com o FNDE, diferentes do Proinfância, como o de construção de quadras

⁵ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁶ Algumas das pistas sobre o motivo de muitas das obras não conseguirem ser concluídas podem ser verificadas no relatório sobre o Proinfância elaborado por Nunes (2015).

escolares, e 23 eram de projetos que não seguiram o padrão do Proinfância.⁷ Portanto, a base das análises se concentrou em 30 obras que constituíram a amostra de estudo.

Uma vez selecionadas essas obras no Simec, precisávamos também de parâmetros para identificá-las nos microdados do Censo Escolar. Este trabalho só foi possível a partir de uma minuciosa busca, que tomou por base alguns dos campos de identificação do cadastro no Simec, como nome e endereço da obra, a fim de se conseguirem os códigos das escolas que compõem a variável “código da escola” do Censo Escolar. Fizeram parte dessa etapa de trabalho atividades como: contato telefônico com Secretarias Municipais de Educação; análise de fotos buscando os nomes das unidades; investigações a partir do *site* Google Maps; leitura de notícias e reportagens da época. Como fruto dessa investigação, conseguimos identificar no Censo Escolar 26 das 30 obras concluídas, pois quatro delas, apesar de concluídas, não haviam iniciado as suas atividades até 2017, data do último Censo Escolar disponível. Na Tabela 2 apresenta-se a relação desses 26 estabelecimentos com o seu histórico de matrículas na educação infantil de 2008 a 2017.

7 Não foram consideradas as obras de construção do município do Rio de Janeiro, pois sabe-se que esse município adotou um convênio com o FNDE para a construção de seu próprio projeto, que veio a ser conhecido como Espaço de Educação Infantil (EDI).

TABELA 2 - Número de matrículas na educação infantil de 2008 a 2017 dos estabelecimentos construídos a partir dos projetos-padrão do Proinfância no estado do Rio de Janeiro

CÓDIGO DO ESTABELECIMENTO	MUNICÍPIO	DATA DA HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO	DATA DE TÉRMINO DO CONTRATO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
33.003.440	Natividade	02/mar/11	30/ago/11	133	137	138	130	117	110	114	115	80	89
33.103.640	Rio das Flores	04/nov/09	30/jul/10	63	63	62	64	116	107	101	89	72	96
33.104.166	Saquarema	28/dez/12	28/mar/14	95	100	82	62	83	84	115	117	104	131
33.119.694	Carmo	04/nov/09	22/jun/10	67	76	73	62	56	71	92	132	93	102
33.146.373	Macaé	22/mar/12	25/ago/13	90	92	84	141	150	124	129	174	163	180
33.147.086	Campos dos Goytacazes	22/dez/11	15/mar/13	99	105	103	97	90	85	89	105	91	100
33.147.116	Campos dos Goytacazes	19/dez/11	01/set/16	72	83	73	87	58	61	61	62	60	121
33.158.630	Porciuncula	02/jul/08	indisponível				92	109	142	146	163	165	154
33.162.727	Quatis	13/out/08	05/set/09					101	93	99	109	120	91
33.162.891	Angra dos Reis	10/mar/09	06/abr/11					152	189	208	168	184	228
33.162.913	Tanguá	10/ago/09	30/jun/11					149	149	161	169	186	185
33.166.340	Aperibé	22/jun/10	18/abr/11					90	114	110	129	129	128
33.168.296	Maricá	22/nov/11	26/ago/12					232	256	284	318	259	
33.168.547	Maricá	01/dez/11	27/ago/12					113	154	154	133	146	
33.171.564	Nova Friburgo	05/jun/12	19/mar/13								60	56	76
33.172.080	Maricá	25/mar/12	19/fev/13						205	223	285	331	
33.175.543	Nova Friburgo	23/jul/12	22/dez/13								102	131	
33.175.810	Bom Jesus do Itabapoana	08/jul/14	29/nov/15								47	113	
33.176.272	Iguaba Grande	16/set/13	08/out/15								111	89	
33.176.639	Cabo Frio	11/nov/11	05/out/12								56	73	
33.177.031	Queimados	17/dez/10	24/jun/11								123	145	
33.177.236	Seropédica	10/fev/12	11/dez/12								136	124	
33.177.333	Campos dos Goytacazes	19/dez/11	13/jun/16								166	154	
33.177.341	Campos dos Goytacazes	20/jul/12	12/abr/16								101	114	
33.177.481	Mesquita	20/mar/11	31/out/12								79	108	
33.178.712	Valença	04/jan/12	10/abr/13										57

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a); dados do Simec (BRASIL, s.d.), elaboração própria.

A partir dos dados da Tabela 2, podemos notar duas questões: apenas 20 dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro possuíam estabelecimento concluído do Proinfância pelo projeto-padrão, sendo que, desses 20, somente três contavam com mais de um estabelecimento (Campos dos Goytacazes, Maricá, e Nova Friburgo, com 4, 3 e 2, respectivamente); e havia sete estabelecimentos que possuíam matrículas antes mesmo da conclusão das obras do Proinfância. Esse dado não é uma surpresa, pois outras pesquisas, a exemplo de Nunes (2015), já haviam identificado que, em alguns casos, há a transferência de um estabelecimento antigo para o novo padrão Proinfância. Nesses casos, a unidade é desativada no endereço antigo e passa a operar no novo estabelecimento construído. A seguir, foi feito um outro recorte, em que apresentamos o perfil dos 20 municípios que compõem a amostra.

TABELA 3 - Distribuição do número de municípios do estado do Rio de Janeiro quanto à posse de estabelecimento do Proinfância em funcionamento até 2017, segundo o tamanho da população e o PIB *per capita* do município no ano de 2010

TAMANHO DA POPULAÇÃO EM 2010	MUNICÍPIO POSSUI ESTABELECIMENTO DO PROINFÂNCIA				TOTAL	
	SIM		NÃO			
Acima de 200.000	2	15%	11	85%	13	100%
De 50.001 a 200.000	9	38%	15	63%	24	100%
De 20.001 a 50.000	3	11%	25	89%	28	100%
Até 20.000	6	22%	21	78%	27	100%
PIB <i>per capita</i> em 2010						
Até R\$ 12.999	11	24%	35	76%	46	100%
De R\$ 13.000 a R\$ 999.999	9	20%	37	80%	46	100%
Total	20	22%	72	78%	92	100%

Fonte: Dados do IBGE (2011, 2013), elaboração própria.

Mesmo não havendo nenhuma indução para o tamanho ou perfil do município para aderir ao Programa Proinfância, identificamos que houve, no estado do Rio de Janeiro, uma concentração maior desses municípios na faixa de 50 a 200 mil habitantes e em municípios com um PIB *per capita* de até R\$12.999, como demonstrado na Tabela 3.

O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA

Como era necessário estabelecer um referencial que propiciasse confrontar a situação da rede de ensino antes e depois da implantação do Proinfância, escolhemos como linha de base o ano de 2010, por esse ser o ano subsequente ao da Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009), que estabeleceu a obrigatoriedade de ensino para crianças a partir de quatro anos de idade, e por identificarmos que, até 2010, nenhum dos sete estabelecimentos que possuíam matrículas ininterruptas no período 2008 a 2017 havia finalizado a sua obra e, portanto, não se constatavam, ainda, efeitos decorrentes da implementação do programa. Assim, nas análises que se seguem, adotamos a comparação do ano de 2010 com o de 2017, data do último Censo Escolar, para descrever alguns dos efeitos da implementação dos novos estabelecimentos do Proinfância que seguiram o projeto-padrão do FNDE nos municípios do estado do Rio de Janeiro.

PERFIL DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA

Dos 26 estabelecimentos concluídos do Proinfância e que foram implementados a partir do projeto-padrão no estado do Rio de Janeiro, 74% utilizaram o projeto-padrão tipo B, isto é, com capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral e um terreno idealmente concebido para ser retangular, com medidas de 40 m por 70 m e declividade máxima de 3%. Os demais optaram pelo projeto-padrão tipo C, com capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 60 crianças em período integral e um terreno idealmente concebido para ser retangular, com medidas de 35 m por 45 m e declividade máxima de 3% (Tabela 4).

TABELA 4 - Capacidade do projeto-padrão por tipo, número de matrículas por etapa e horário de atendimento dos estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância nos municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 2017

MUNICÍPIO	CÓDIGO DO ESTABELECIMENTO	CAPACIDADE DO PROJETO-PADRÃO PROINFÂNCIA			NÚMERO DE MATRÍCULAS EM 2017				TAXA DE ATENDIMENTO ESTIMADA
		TIPO	HORÁRIO		CRECHE	PRÉ-ESCOLA	HORÁRIO		
			INTEGRAL	PARCIAL			INTEGRAL	PARCIAL	
Angra dos Reis	33.162.891	B	112	224	87	141	87	141	141%
Aperibé	33.166.340	B	112	224	102	26	128	0	114%
Bom Jesus do Itabapoana	33.175.810	C	60	120	72	41	113	0	188%
Cabo Frio	33.176.639	C	60	120	73	0	73	0	122%
Campos dos Goytacazes	33.147.086	C	60	120	100	0	100	0	167%
Campos dos Goytacazes	33.147.116	B	112	224	121	0	121	0	108%
Campos dos Goytacazes	33.177.333	B	112	224	154	0	154	0	138%
Campos dos Goytacazes	33.177.341	B	112	224	114	0	114	0	102%
Carmo	33.119.694	B	112	224	102	0	102	0	91%
Iguaba Grande	33.176.272	C	60	120	89	0	89	0	148%
Macaé	33.146.373	B	112	224	92	88	180	0	161%
Maricá	33.168.296	B	112	224	0	259	0	259	116%
Maricá	33.168.547	B	112	224	48	98	146	0	130%
Maricá	33.172.080	B	112	224	60	271	20	311	157%
Mesquita	33.177.481	B	112	224	108	0	108	0	96%
Natividade	33.003.440	B	112	224	29	60	0	89	40%
Nova Friburgo	33.171.564	C	60	120	62	14	74	2	125%
Nova Friburgo	33.175.543	B	112	224	74	57	108	23	107%
Porciúncula	33.158.630	B	112	224	86	68	154	0	138%
Quatis	33.162.727	B	112	224	91	0	91	0	81%
Queimados	33.177.031	B	112	224	58	87	58	87	91%
Rio das Flores	33.103.640	B	112	224	96	0	96	0	86%
Saquarema	33.104.166	B	112	224	131	0	131	0	117%
Seropédica	33.177.236	C	60	120	10	114	0	124	103%
Tanguá	33.162.913	B	112	224	153	32	94	91	125%
Valença	33.178.712	C	60	120	57	0	57	0	95%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

A partir da Tabela 4, é possível identificar ainda que, em 2017, 12 dos 26 estabelecimentos possuíam apenas matrículas em creche, 13 registravam matrículas tanto em creche quanto em pré-escola e apenas um apresentava exclusivamente matrículas em pré-escola. O atendimento à creche se mostrou preponderante, sendo 46% dos estabelecimentos exclusivos dessa etapa. Mesmo quando havia também a presença da pré-escola, as matrículas de creche variavam entre 8% a 83% do número total de matrículas da educação infantil no estabelecimento. Inclusive, em sete desses 13 estabelecimentos que atendiam às duas etapas, a creche representava mais da metade das matrículas de educação infantil.

Outra característica encontrada nesses estabelecimentos refere-se ao fato de que duas a cada três matrículas de educação infantil eram atendidas em horário integral, isto é, sete horas ou mais de permanência na turma do estudante, e que 19 dos 26 estabelecimentos possuíam uma capacidade de atendimento estimada⁸ em mais de 100% do projeto original e apenas um apresentou taxa de atendimento inferior a 80%.

REPRESENTATIVIDADE DO PROINFÂNCIA NOS MUNICÍPIOS

Nos municípios da amostra, os estabelecimentos do Proinfância chegaram a representar, em 2017, até 17% do número total de estabelecimentos de educação infantil da rede pública de um dos membros da amostra e até 13% do número total da rede de educação infantil de outro, sendo que em seis dos 20 municípios a representatividade foi maior do que 10% do número de estabelecimentos da rede pública naquele ano (Tabela 5).

⁸ Estimou-se a capacidade (taxa) de atendimento comparando o número de matrículas de educação infantil por turno com a capacidade de matrículas por turno do projeto-padrão. Quando havia o atendimento em mais de um turno, trabalhou-se com a relação de que uma matrícula em tempo integral equivale a duas matrículas em tempo parcial.

TABELA 5 – Número de estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância ativos em 2017 e de outros estabelecimentos de educação infantil do estado do Rio de Janeiro, segundo a rede de ensino e a proporção dos estabelecimentos do Proinfância

MUNICÍPIO	ESTABELECIMENTOS			PORCENTAGEM DE ESTABELECIMENTOS DO PROINFÂNCIA EM RELAÇÃO AO TOTAL	
	PROJETO-PADRÃO PROINFÂNCIA	OUTROS DA REDE PÚBLICA	REDE PRIVADA	PÚBLICO	GERAL
Angra dos Reis	1	56	23	2%	1%
Aperibé	1	5	2	17%	14%
Bom Jesus do Itabapoana	1	26	6	4%	3%
Cabo Frio	1	42	34	2%	1%
Campos dos Goytacazes	4	222	102	2%	1%
Carmo	1	9	3	10%	8%
Iguaba Grande	1	9	3	10%	8%
Macaé	1	59	39	2%	1%
Maricá	3	36	19	8%	5%
Mesquita	1	24	37	4%	2%
Natividade	1	9	3	10%	8%
Nova Friburgo	2	97	42	2%	1%
Porciúncula	1	9	2	10%	9%
Quatis	1	7	1	13%	13%
Queimados	1	27	17	4%	2%
Rio das Flores	1	10	0	9%	10%
Saquarema	1	40	12	2%	2%
Seropédica	1	24	7	4%	3%
Tanguá	1	16	5	6%	5%
Valença	1	46	10	2%	2%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Além do número de estabelecimentos, na avaliação segundo o número de matrículas, constata-se uma representatividade do Proinfância que atinge, em 2017, a marca de 37% das matrículas de creche no município de Rio das Flores e a de 18% das matrículas de pré-escola de toda a rede de educação infantil do município de Maricá. Uma observação mais apurada nos permitiu detectar que na creche essa representatividade de matrículas era mais acentuada: em seis dos 20 municípios que atendiam a essa etapa, o Proinfância representava mais do que 20% do número total de matrículas da rede de creche e, dos 11 municípios que atendiam à pré-escola com participação do Proinfância, em apenas 4 as matrículas do Proinfância representavam mais do que 10% do número total de matrículas de pré-escola. A Tabela 6 apresenta esses resultados em mais detalhes.

TABELA 6 – Número de matrículas em estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância no estado do Rio de Janeiro e sua representatividade por etapa de ensino no ano de 2017

MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM CRECHE		MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA		PROPORÇÃO DO PROINFÂNCIA	
	PROINFÂNCIA	OUTROS	PROINFÂNCIA	OUTROS	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
Angra dos Reis	87	1.412	141	3.613	6%	4%
Aperibé	102	232	26	216	31%	11%
Bom Jesus do Itabapoana	72	639	41	1.140	10%	3%
Cabo Frio	73	4.133	0	5.007	2%	0%
Campos dos Goytacazes	489	10.453	0	12.095	4%	0%
Carmo	102	288	0	449	26%	0%
Iguaba Grande	89	595	0	741	13%	0%
Macaé	92	6.518	88	6.925	1%	1%
Maricá	108	1.065	628	2.844	9%	18%
Mesquita	108	1.429	0	3.177	7%	0%
Natividade	29	342	60	293	8%	17%
Nova Friburgo	136	3.631	71	4.332	4%	2%
Porciúncula	86	281	68	406	23%	14%
Quatis	91	273	0	315	25%	0%
Queimados	58	624	87	2.823	9%	3%
Rio das Flores	96	161	0	223	37%	0%
Saquarema	131	1.537	0	2.141	8%	0%
Seropédica	10	507	114	1.906	2%	6%
Tanguá	153	425	32	845	26%	4%
Valença	57	1.090	0	1.596	5%	0%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

A CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA NA EXPANSÃO DA REDE

De acordo com o relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2018b), o Brasil apresentou progressos em relação à cobertura da educação infantil tanto para crianças de 0 a 3 anos quanto para as de 4 a 5 anos de idade, no período de 2004 a 2016. Entretanto, apesar da progressiva cobertura em relação à meta 1 (universalização da pré-escola até 2016 e acesso a pelo menos 50% das crianças em idade de creche até 2024), o estudo sugere que ainda há necessidade de medidas para reduzir as desigualdades de acesso e que, para tanto, seriam necessárias políticas de estímulo aos municípios para atenderem com prioridade, em creche, às crianças do grupo de renda mais baixa.

Um dos objetivos do Proinfância é justamente garantir o acesso dessas crianças à educação infantil, a partir da construção de novos estabelecimentos

que melhorem a qualidade da oferta e, acima de tudo, sejam capazes de expandir a oferta nessa etapa da educação básica. Com o intuito de verificar, então, qual foi o seu impacto na expansão da rede de educação infantil nos municípios estudados, buscamos os dados de matrícula de cada município da amostra em 2010, antes da implementação das novas unidades do Proinfância, e comparamos com as matrículas de 2017, agrupando-as em matrículas de educação infantil dos estabelecimentos do Proinfância e matrículas dos demais estabelecimentos da rede.

Em seguida, calculamos a variação do número de matrículas da educação infantil na rede e as identificamos em três categorias de análise, em que a contribuição do Proinfância na expansão foi considerada: “não aplicável”, quando houve redução do total de matrículas da rede; “100%”, quando houve ampliação do número de matrículas na rede, mas os estabelecimentos que não eram do Proinfância reduziram seu atendimento; e de 0% a 100% a partir do cálculo da proporção das matrículas dos estabelecimentos do Proinfância em relação ao total de incremento de matrículas na educação infantil da rede. Esses dados são apresentados na Tabela 7.

TABELA 7 – Número de matrículas na educação infantil dos estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância e dos outros estabelecimentos da rede do estado do Rio de Janeiro, variação do número de matrículas e contribuição do Proinfância na sua expansão de 2010 a 2017

MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM 2010	MATRÍCULAS EM 2017		VARIÇÃO DE MATRÍCULAS		CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA NA EXPANSÃO
		PROINFÂNCIA	OUTROS	ABSOLUTA	RELATIVA	
Angra dos Reis	4.030	228	5.025	1.223	30%	19%
Aperibé	475	128	448	101	21%	100%
Bom Jesus do Itabapoana	1.677	113	1.779	215	13%	53%
Cabo Frio	7.506	73	9.140	1.707	23%	4%
Campos dos Goytacazes	20.597	489	22.548	2.440	12%	13%
Carmo	825	102	737	14	2%	100%
Iguaba Grande	941	89	1.336	484	51%	18%
Macaé	10.159	180	13.443	3.464	34%	3%
Maricá	3.540	736	3.909	1.105	31%	67%
Mesquita	3.116	108	4.606	1.598	51%	7%
Natividade	873	89	635	-149	-17%	não aplicável
Nova Friburgo	8.079	207	7.963	91	1%	100%
Porciúncula	850	154	687	-9	-1%	não aplicável
Quatis	399	91	588	280	70%	33%
Queimados	2.284	145	3.447	1.308	57%	11%
Rio das Flores	460	96	384	20	4%	100%
Saquarema	2.587	131	3.678	1.222	47%	4%
Seropédica	2.969	124	2.413	-432	-15%	não aplicável
Tanguá	1.025	185	1.270	430	42%	43%
Valença	3.360	57	2.686	-617	-18%	não aplicável

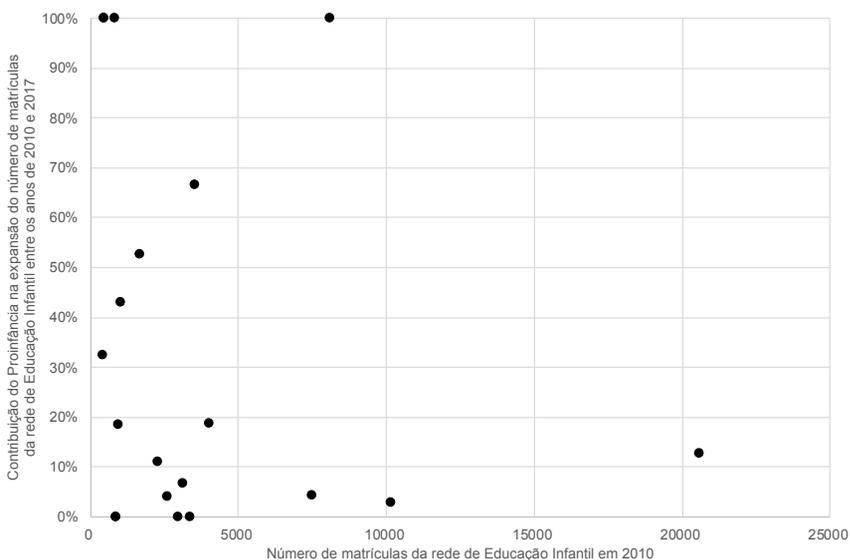
Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Observa-se que houve expansão do número de matrículas da rede de educação infantil em 16 municípios, em seis dos quais o Proinfância contribuiu com mais de 50% da expansão e em outros quatro foi integralmente responsável pela expansão, uma vez que houve redução do número de matrículas nos outros estabelecimentos. Aplicando essa mesma metodologia para os segmentos creche e pré-escola, identificamos que na rede de creche houve expansão em 17 municípios, dos quais em cinco a contribuição do Proinfância foi de mais de 75% da expansão. No caso da rede de pré-escola, nove municípios apresentaram expansão da sua rede, sendo que em quatro a contribuição do programa ficou acima de 10%.

Esses mesmos dados também foram organizados em gráficos, entre os quais dois merecem destaque. Assim, apresentamos, a seguir, a contribuição do Proinfância em relação a duas variáveis: o tamanho da rede, representado pelo número de matrículas da educação infantil em 2010; e o crescimento da rede, calculado pela variação relativa do número de matrículas da educação infantil de 2010 a 2017.

O Gráfico 1 sugere que as maiores contribuições do programa ocorreram nas redes de educação infantil da amostra de municípios com até 5.000 matrículas. O que há nos municípios com até 5.000 matrículas que os diferencia quanto à contribuição desse programa? Essa é apenas uma de várias outras perguntas que suscitam novas investigações a respeito de possíveis relações.

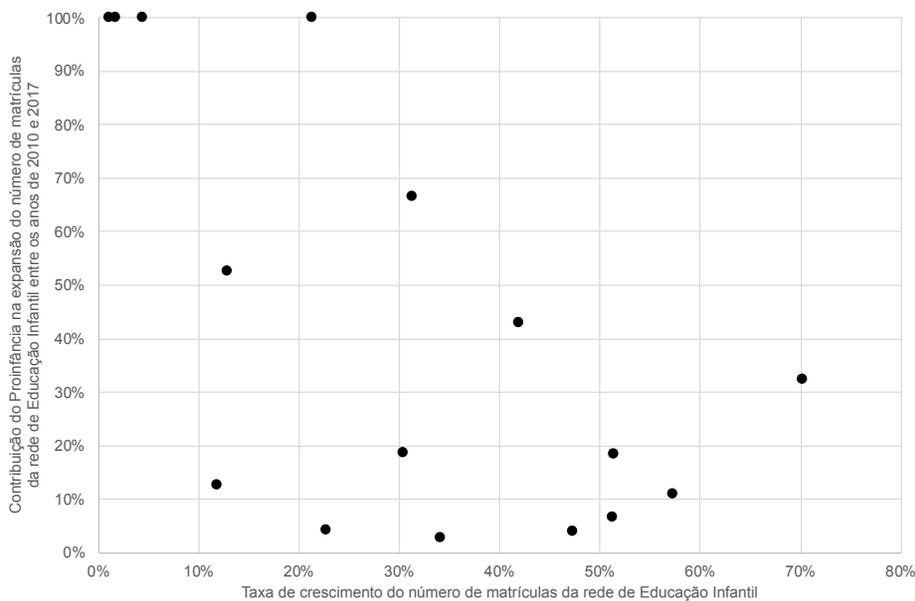
GRÁFICO 1 - Contribuição do Proinfância na expansão do número de matrículas da rede de educação infantil do município de 2010 a 2017 em relação ao tamanho dessa rede em 2010 para cada um dos municípios da amostra



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

No Gráfico 2, observamos que a expansão da rede de educação infantil não foi motivada, necessariamente, por uma alta ou baixa contribuição do Proinfância, pois houve casos em que a contribuição não foi superior a 20%, mas a rede conseguiu atingir altas taxas de crescimento. Que outros programas, ações ou atores entraram em ação, de forma a garantir a expansão nesses municípios?

GRÁFICO 2 – Contribuição do Proinfância na expansão do número de matrículas da rede de educação infantil do município de 2010 a 2017 em relação à taxa de crescimento dessa rede no período para cada um dos municípios da amostra



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

INSTALAÇÕES FÍSICAS: UM NOVO REFERENCIAL DE QUALIDADE?

Além da garantia de acesso a partir da expansão da rede por meio da construção de novos estabelecimentos de educação infantil, com a implementação do Proinfância espera-se contribuir também com a melhoria da qualidade da oferta, uma vez que os projetos-padrão visam a seguir normas e especificações técnicas de qualidade no atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade. No Censo Escolar há um grande rol de informações a respeito da infraestrutura dos estabelecimentos e das características de oferta. Entretanto, selecionamos 13 delas que pudessem transmitir alguma informação comparativa, a

partir da implementação do Proinfância, e que tratassem de especificidades da educação infantil. Porém, antes de comentarmos os resultados obtidos, é importante explicarmos o processo de construção da análise, suas premissas e abordagens.

Em primeiro lugar, todos os indicadores foram construídos a partir das variáveis existentes no Censo Escolar exatamente como elas são, isto é, indicam apenas se determinada característica está ou não presente no estabelecimento. Foram considerados universais os municípios em que o indicador está presente para todas as matrículas da rede de educação infantil, bem como consideramos a ocorrência de melhoria quando houve o incremento de pelo menos uma matrícula de educação infantil em determinado indicador.

Já em relação à contribuição do Proinfância, foi adotada a mesma metodologia utilizada anteriormente, quando analisamos a expansão da rede. Em outras palavras: só houve contribuição quando foi registrado um aumento do número de matrículas da rede de educação infantil em determinado indicador; considerou-se 100% de contribuição quando houve melhoria do indicador na rede de educação infantil do município, porém com redução nos outros estabelecimentos que não eram do Proinfância; e, por fim, nos demais casos, a contribuição foi calculada como uma proporção do número de matrículas de educação infantil nos estabelecimentos do Proinfância que melhoraram o indicador divididos pelo número total de matrículas de educação infantil da rede que melhorou esse mesmo indicador.

TABELA 8 – Número de municípios da amostra segundo a presença dos indicadores de infraestrutura selecionados e a contribuição do Proinfância para a sua melhoria no período de 2010 a 2017

NOME DO INDICADOR	INDICADOR UNIVERSAL		CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA		
	MANTIDO	MELHORADO	MÉDIA	MÁXIMA	MAIOR OU IGUAL A 50%
Água filtrada	12	5	54%	100%	3
Abastecimento de água	17	2	38%	63%	1
Abastecimento de energia elétrica	19	1	66%	66%	1
Existência de esgoto sanitário	18	1	100%	100%	1
Coleta periódica de lixo	0	4	0%	0%	0
Existência de banheiro adequado à ed. infantil	0	18	27%	100%	3
Existência de parque infantil	0	14	34%	100%	5
Existência de berçário	0	18	36%	100%	3
Existência de banheiro com chuveiro	0	20	17%	72%	2
Existência de pátio coberto	0	20	22%	100%	1
Existência de pátio descoberto	0	19	17%	100%	2
Existência de biblioteca	0	6	11%	45%	0
Existência de sala de leitura	0	18	13%	75%	3

Fonte: Tabulação própria a partir do Censo Escolar (BRASIL, 2018a).

O que podemos observar a partir da comparação dos indicadores de infraestrutura foi que, quando se trata de condições básicas, tais como água, energia elétrica e saneamento, houve pouca mudança, uma vez que muitos desses indicadores já eram universais ou estavam próximos disso.

Entretanto, notamos a presença de ganhos relevantes para as redes como um todo nas adequações dos estabelecimentos às necessidades da educação infantil. Nesse sentido, se, por um lado, o Proinfância trouxe avanços, contribuindo em alguns casos com mais de 50% da melhoria de um determinado indicador, por outro, as suas contribuições ficaram, em média, apenas entre 11% e 36%, o que denota uma melhoria acentuada nos outros estabelecimentos da rede.

APRENDIZADOS APÓS UMA DÉCADA DE IMPLEMENTAÇÃO

Neste artigo, apresentamos os resultados dos efeitos do Proinfância, um programa do governo federal, em uma de suas metas que é a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos, a partir de seus projetos-padrão. Ao longo do texto, afirmamos que a política de apoio à construção de novas unidades de educação infantil é, ao mesmo tempo, uma política pública, por partir de medidas governamentais, mas, também,

uma política social, uma vez que busca ampliar o acesso de mais crianças no segmento educacional. Justifica-se a escolha do estudo do Proinfância por reconhecermos nele importantes contextos que motivam o seu monitoramento: há marco legal articulado em todos os níveis da federação, visibilidade do tema na agenda pública e intensa mobilização de diferentes atores sociais.

Para tanto, a pesquisa utilizou dados do Simec e as informações da rede educacional coletadas pelo Censo da Educação Básica do Inep, no período de 2007 a 2017, para monitorar a implementação desse programa no estado do Rio de Janeiro. A partir dessas informações, identificamos que foram construídas 26 unidades do Proinfância pelos projeto-padrão em 20 dos 92 municípios desse estado e que o projeto mais utilizado foi o do tipo B, que contemplou 74% dos casos.

Verificamos, ainda nesse universo de 26 unidades, que o atendimento majoritário era o de creche, que o turno integral era preponderante e que a taxa de ocupação, na maioria dos casos, ficou acima de 100% da especificação inicial do projeto-padrão. Quanto à representatividade, as unidades do Proinfância chegaram a atingir até 17% do total de estabelecimentos da rede de educação infantil do município, havendo casos em que esses estabelecimentos foram responsáveis por até 37% de todas as matrículas de creche de um município ou até 18% da pré-escola em outro.

No período estudado, vimos que nem todos os municípios expandiram o número de matrículas da rede de educação infantil, mas foi possível identificar casos em que o programa foi capaz de contribuir com 100% da expansão ou, ao menos, com mais de 50% dela. Ainda nessa direção, comparamos os dados com o tamanho da rede e a dimensão da expansão, sugerindo novas oportunidades de estudos futuros.

Em relação à capacidade de melhoria da infraestrutura, pode-se dizer, por um lado, que, quando se trata das condições básicas, houve poucos avanços, uma vez que muitas características já estavam plenamente atendidas. Por outro, notamos que ocorreram ganhos relevantes para as redes como um todo nas adequações dos estabelecimentos às necessidades da educação infantil.

Por fim, acreditamos que o potencial de impacto do Proinfância, a partir de seus projetos-padrão, ainda não foi atingido plenamente no estado do Rio de Janeiro, haja vista o baixo número de municípios com unidades concluídas e os poucos estabelecimentos implementados em cada um deles. Se esperávamos que a obrigatoriedade de universalização da pré-escola pudesse concentrar todos os esforços de expansão da rede, vimos que a creche foi a maior beneficiada pelo programa, garantindo, assim, a sua expansão e o aprimoramento da qualidade. Em certos casos, o programa não foi determinante para a expansão, tendo

muitas redes seguido seus próprios planos de expansão. Talvez outro mérito do Proinfância tenha sido o de induzir um padrão mínimo de referência de qualidade e provocar mudança em toda a rede de educação infantil.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* *Políticas públicas e gestão local*: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º. ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º. do art. 211 e ao § 3º. do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 25 jun. 18.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de avaliação da execução de Programa de Governo n. 80*. Implantação de escolas para educação infantil. Brasília, dez. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. *Microdados do Censo da Educação Básica*. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 14 mar. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: Inep, 2018b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6jYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC*: Módulo Obras 2.0. Banco de Dados Eletrônico. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CARVALHO, Antonio Ivo de *et al.* *Gestão em saúde: curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde – programa de educação a distância*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: UnB, 1998. v. I.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. *Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra*. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1552&z=cd&o=7>. Acesso em: 12 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2012*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2012/default_base.shtm. Acesso em: 15 set. 2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende (coord.). *Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos*. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? In: TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VALARELLI, Leandro *et al.* Mapeamento de experiências de monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil no Brasil. In: ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana (org.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

Recebido em: 28 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 10 SETEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5850>

IMPACTO DOS ESPAÇOS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL NO PRIMEIRO ANO NA PRÉ-ESCOLA¹

MARIANE C. KOSLINSKI^I

TIAGO LISBOA BARTHOLO^{II}

RESUMO

O artigo analisa o impacto do principal programa para a educação infantil, adotado pela rede municipal da cidade do Rio de Janeiro a partir de 2010, no desenvolvimento cognitivo das crianças da pré-escola. Discute o desenho metodológico, os resultados de pesquisas internacionais e a escassez de estudos com desenhos robustos no contexto brasileiro. Uma amostra aleatória de 46 escolas (2.716 crianças), em duas ondas: início e final de 2017, pertencente ao estudo Linha de Base Brasil (LBB), foi empregada no tratamento estatístico de dados. A análise descritiva dos dados sugere uma associação de mesmo sentido entre a frequência ao programa e o desenvolvimento em linguagem. No entanto, análises multivariadas utilizando modelos hierárquicos com diversos controles não indicam um efeito do programa no desenvolvimento cognitivo no curto prazo.

PALAVRAS-CHAVE ESTUDO LONGITUDINAL • AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR • PRIMEIRA INFÂNCIA.

¹ Este artigo é parte da pesquisa *Linha de Base Brasil: um estudo longitudinal da trajetória de aprendizagem de crianças*, que contou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), Instituto Alfa e Beto e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

^I Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-9644-5041>; mckoslinski@gmail.com

^{II} Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-2400-8707>; tiagobartholo@gmail.com

IMPACTO DE LOS ESPACIOS DE DESARROLLO INFANTIL EN EL PRIMER AÑO PREESCOLAR

RESUMEN

El artículo analiza el impacto del principal programa para la educación infantil adoptado por la red municipal de la ciudad de Río de Janeiro desde 2010 para el desarrollo cognitivo de los niños preescolares. Discute el diseño metodológico, los resultados de investigaciones internacionales y la escasez de estudios con diseños robustos en el contexto brasileño. Una muestra aleatoria de 46 escuelas (2.716 niños) en dos olas: inicio y fines de 2017, que pertenece al estudio Linha de Base Brasil (LBB), se utilizó en el tratamiento estadístico de datos. El análisis descriptivo de dichos datos sugiere una asociación de mismo sentido entre la participación en el programa y el desarrollo en lenguaje. Sin embargo, análisis con múltiples variaciones que utilizan modelos jerárquicos con diversos controles no indican un efecto del programa en el desarrollo cognitivo a corto plazo.

PALABRAS CLAVE ESTUDIO LONGITUDINAL • EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • EDUCACIÓN PREESCOLAR • PRIMERA INFANCIA.

IMPACT OF CHILD DEVELOPMENT CENTERS IN THE FIRST YEAR OF PRESCHOOL

ABSTRACT

The paper analyzes the impact of the main program for early childhood education adopted by Rio de Janeiro public municipal system since 2010 on children's development at preschool. It discusses the methodological design and results of international research and indicates the scarcity of studies with robust designs in the Brazilian context. A random sample of 46 schools (2.716 children) collected in two waves: at the beginning and end of 2017, from the study "Baseline Brazil (BLB)", was used in the statistical treatment of data. The descriptive analysis of data suggests an association in the same direction between attendance to the program and development in language. However, analysis using hierarchical models including controlling variables do not indicate a statistically significant effect of attending the program for cognitive development in the short run.

KEYWORDS LONGITUDINAL STUDY • PROGRAM EVALUATION • PRESCHOOL EDUCATION • EARLY CHILDHOOD.

INTRODUÇÃO

Diversos estudos realizados em diferentes contextos indicam que frequentar a pré-escola é uma medida efetiva para garantir redução na desigualdade de oportunidades educacionais, isto é, contribui para o desenvolvimento das crianças em diversas dimensões, bem como para trajetórias escolares mais amplas, especialmente de crianças vulneráveis, oriundas de famílias de baixo nível socioeconômico. Estudos longitudinais internacionais confirmam que, de maneira geral, crianças que tiveram oportunidade de frequentar programas de atendimento à primeira infância de boa qualidade apresentaram maior desenvolvimento em habilidades cognitivas e socioemocionais no curto e no médio prazo, durante sua trajetória escolar (PEISNER-FEINBERG *et al.*, 2001; SYLVA *et al.*, 2010; SAMMONS *et al.*, 2006; TYMMS *et al.*, 2009; NATIONAL INSTITUTE OF CHILD HEALTH AND HUMAN DEVELOPMENT – NICHD, 2006).

Uma importante discussão da área gira em torno da definição de qualidade do atendimento na educação infantil. Há dois grandes conjuntos de fatores, descritos pela bibliografia internacional, que buscam compreender fatores escolares associados ao desenvolvimento das crianças no início da escolarização: a) estrutura do atendimento (formação dos professores, tempo de atendimento, razão adulto-criança, características do prédio frequentado,

entre outros fatores); b) qualidade de processos escolares (por exemplo, interação adulto-criança, clima instrucional, práticas pedagógicas, entre outros). Estudos com desenhos mais robustos, que incluem controles de habilidades prévias e características sociodemográficas das famílias e das crianças, indicam que dimensões relacionadas à qualidade de processos escolares estão associadas, de forma moderada e/ou fraca, ao desenvolvimento cognitivo, da linguagem e socioemocional das crianças, tanto durante a pré-escola como nos seus resultados posteriores em suas trajetórias de escolarização. No entanto, as evidências que dizem respeito ao impacto da qualidade da estrutura do atendimento não são tão consistentes (HOWES *et al.*, 2008; SYLVA *et al.*, 2006, 2010; NATIONAL INSTITUTE OF CHILD HEALTH AND HUMAN DEVELOPMENT EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK – NICHD ECCRN; DUNCAN, 2003; WALSTON; WEST, 2004).

No Brasil, a educação infantil, desde a sua inserção no sistema de educação básica, proclamada na Constituição de 1988 e consolidada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, tem alcançado avanços consideráveis no cenário nacional. A expansão das redes de educação infantil demonstra a importância cada vez maior dada à educação de crianças pequenas. O crescimento no número de matrículas e na taxa de atendimento é evidente quando se analisam séries históricas. No caso das crianças de 0 a 3 anos, eram atendidas apenas 13,8% da população brasileira em 2001, passando para 30,4% em 2015. Já no que diz respeito à população de 4 a 5 anos, nota-se que, em 2001, 64,4% das crianças eram atendidas, alcançando 90,5% em 2015 (OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, s.d.).

Esses percentuais, no entanto, estão ainda muito aquém da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê até 2020 que a pré-escola seja universalizada (de acordo com a Lei n. 12.796, que torna obrigatória a frequência à educação infantil a partir dos 4 anos) (BRASIL, 2013) e que 50% da população de 0 a 3 anos tenha a possibilidade de ser atendida em creches. As redes municipais, responsáveis pela educação infantil, têm encontrado muitos desafios para garantir uma maior oferta de vagas. Frequentemente, o que se tem observado é uma expansão sem planejamento que pode gerar situações de baixa qualidade dos serviços, incluindo instituições sendo mantidas de forma precária e muitas vezes prejudicial ao desenvolvimento das crianças (CAMPOS *et al.*, 2011a). No entanto, ainda contamos com poucos estudos sobre o impacto da pré-escola/educação infantil e/ou sobre o impacto da qualidade do atendimento no desenvolvimento das crianças. Mesmo esses poucos estudos não são longitudinais e, portanto, apresentam diversos limites para traçar

relações causais entre a qualidade da pré-escola e a aprendizagem ou trajetória futura das crianças.

O presente trabalho pretende investigar o impacto do principal programa para a educação infantil adotado no município do Rio de Janeiro, os Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs), no desenvolvimento das crianças no primeiro ano da pré-escola. O estudo é restrito a uma amostra de escolas da rede municipal do Rio de Janeiro e limita-se a observar o impacto de formas distintas de atendimento nessa rede. Os pilares do programa estão mais associados à estrutura do atendimento, uma vez que incluem: “junção de creche e pré-escola, salas de primeiros atendimentos,² biblioteca infantil e atendimento em período integral” (RIO DE JANEIRO, 2010). Para tanto, na primeira parte, o artigo discute os desenhos utilizados e os resultados encontrados por estudos internacionais que focalizam a relação da qualidade da estrutura do atendimento pré-escolar e/ou da qualidade do processo sobre o desenvolvimento das crianças e na trajetória escolar subsequente. Indica também a escassez de estudos com desenhos robustos para identificar o impacto de políticas educacionais voltadas à educação infantil no contexto brasileiro. Na segunda parte, apresenta os resultados e suas análises realizadas para observar o impacto dos EDIs no desenvolvimento cognitivo das crianças.

O artigo analisa os dados coletados na pesquisa *Linha de Base Brasil: um estudo longitudinal sobre a trajetória de aprendizagem das crianças (LBB)* em uma amostra probabilística representativa da rede pública municipal do Rio de Janeiro, com 46 escolas (2.716 crianças), estratificada por tipo de atendimento (regular e EDI). Os dados foram coletados durante o ano de 2017, em duas ondas, em março de 2017 (início do ano letivo) e em novembro/dezembro de 2017 (final do ano letivo). Uma análise descritiva dos dados indica uma implementação não uniforme do programa. Há EDIs que funcionam em tempo parcial e/ou em prédios antigos – sem a infraestrutura e o tempo em sala de aula considerados adequados pelas diretrizes do programa. A análise descritiva ainda sugere uma associação de mesmo sentido entre a frequência aos EDIs e o desenvolvimento das crianças em linguagem. No entanto, a análise dos resultados da utilização de modelos hierárquicos com controles relacionados às características das crianças e de suas famílias, às características das escolas, e

2 As salas de primeiros atendimentos incluem “presença de agentes de saúde para que o atendimento incluía primeiros socorros para situações do dia a dia; atendimento com fins de registro e acompanhamento do crescimento/desenvolvimento das crianças; organização das fichas de saúde das crianças e encaminhamento quando realizado diagnóstico inicial” (RIO DE JANEIRO, 2010).

e, especialmente, da medida do nível de desenvolvimento inicial da criança ao ingressar na pré-escola (onda 1) não indica efeito da frequência às escolas com o formato dos EDIs no desenvolvimento cognitivo das crianças, ao menos no curto prazo. O estudo detectou uma variação na implementação do programa, contudo os resultados observados são consistentes mesmo quando as análises levam em conta somente o efeito de frequentar EDIs em turmas de tempo integral (modelo criança e turma).

O DEBATE SOBRE EFEITO DA ESCOLA E EVIDÊNCIAS SOBRE EFEITOS DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Para Goldstein (1997), em um mundo “cientificamente ideal”, o estudo de causalidade na educação seria feito a partir de experimentos randomizados, em que indivíduos (alunos, professores, diretores) e “tratamentos” (fatores escolares tais como tamanho da sala, conteúdo curricular, material didático, organização da escola, composição da escola, entre outros) seriam distribuídos de forma aleatória entre as instituições. Dessa forma, seria possível garantir desenhos de estudo com alta validade interna, evitando viés de seleção (CANO, 2009; SHADISH; COOK; CAMPBELL *et al.*, 2001; MURMANE; WILLET, 2011).³

No entanto, no mundo real, a situação comum é não se ter controle sobre a distribuição dos indivíduos, da composição das escolas e classes ou de como os professores ensinam. No tema específico, foco do presente estudo, contamos com poucas evidências robustas sobre a relação entre características da pré-escola/qualidade do atendimento e desenvolvimento das crianças provenientes de estudos experimentais, ou seja, que manipularam experimentalmente a razão criança-adulto e/ou o nível educacional e o treinamento dos professores ou cuidadores.⁴ A maioria dos estudos que tenta observar o impacto da qualidade do atendimento na educação infantil ou da característica das escolas sobre o desenvolvimento das crianças e/ou outros resultados escolares são estudos correlacionais e, portanto, sempre apresentam limites ou risco de que um viés de seleção e/ou de variáveis omitidas nos modelos estimados poderiam explicar as relações observadas (GOLDSTEIN, 1997; NICHD ECCRN; DUNCAN, 2003; LEE, 2004; FRANCO; BROOKE; ALVES, 2008).

³ Outros modelos capazes de melhorar a qualidade da inferência causal discutidos pelos autores incluem, por exemplo, desenhos de descontinuidade de regressão e o uso de variáveis instrumentais.

⁴ Alguns exemplos são a avaliação do Carolina Abecedarian Project (CAMPBELL *et al.*, 2001) e do High Scope Pre-school Intervention (SCHWEINHART; WEIKART, 1990).

Para Goldstein (1997), os estudos em eficácia escolar buscariam desenhos/ modelos satisfatórios para observar a relação entre os fatores escolares e certos desfechos/resultados. Para evitar viés de seleção e/ou realizar “comparações justas” entre as escolas, seria necessário controlar por meio de características que sabemos ter impacto sobre os resultados escolares de interesse a partir das teorias disponíveis. Por exemplo, já contamos com uma vasta gama de estudos que mostram que a entrada dos alunos (características relacionadas ao sexo, características da origem e grupos étnicos, por exemplo) e a habilidade/desempenho inicial diferem entre escolas por causa de diversos fatores e, portanto, para evitar viés de seleção, seria necessário medir tais dimensões de forma acurada/precisa no âmbito individual (FITZ-GIBBON, 1996; GOLDSTEIN, 1997; LEE, 2004). Assim, a bibliografia sobre eficácia escolar propõe algumas condições mínimas para fazer inferência satisfatória sobre o impacto de fatores escolares na aprendizagem e outros resultados escolares. A primeira condição está relacionada ao desenho do estudo. É importante que a pesquisa seja longitudinal, com duas ou mais medidas sobre os mesmos indivíduos ao longo do tempo.⁵ Isso é fundamental para controlar diferenças preexistentes entre os alunos e estudos com desenho transversal, pois não seriam capazes de levar em conta ou fazer ajustes para a entrada dos alunos, por exemplo⁶ (FITZ-GIBBON, 1996; GOLDSTEIN, 1997). A segunda condição seria o uso de um modelo de regressão multinível permitindo investigar a “eficácia diferencial” das escolas e/ou professores. Isto é, o modelo deve levar em conta que alunos estão agrupados em certas escolas e classes e, por esse motivo, são submetidos a influências específicas daquela escola ou classe/turma. Por fim, Goldstein (1997) ainda sugere que haja replicação no tempo e espaço⁷ e que o pesquisador apresente uma teoria plausível para explicar os resultados obtidos.

Vendell (2004), em sua revisão bibliográfica sobre os efeitos das diferentes formas e qualidade de atendimento à primeira infância sobre o desenvolvimento e a trajetória escolar das crianças, indica como os estudos nas últimas décadas se aproximaram das condições mínimas já descritas. Os primeiros estudos

5 Lee (2004) alerta para alguns limites dos estudos longitudinais: aumento do custo da coleta de dados e a mortalidade amostral. Esse último é um limite importante uma vez que crianças que apresentam maior mobilidade entre escolas, em geral, apresentam menor nível socioeconômico e/ou maior probabilidade de pertencer a minorias raciais.

6 Além disso, dados seccionais se referem a um agregado de aprendizado ao longo do tempo, já as medidas das condições escolares (como aquelas coletadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb – e Prova Brasil) se referem ao ano em que o dado foi coletado e, portanto, faltaria uma sintonia temporal entre as medidas (FRANCO; BROOKE; ALVES, 2008).

7 A replicação é defendida uma vez que estudos em eficácia escolar observam grandes flutuações de medidas de valor agregado das escolas, mensuradas a partir dos resíduos dos modelos, ao longo do tempo (GOLDSTEIN, 1997; GORARD, 2011).

correlacionais, realizados na década de 1980, para evitar o viés de seleção, controlaram resultados por algumas características demográficas das crianças e de suas famílias. Estudos mais recentes incorporaram um número mais amplo de covariáveis e outros, para minimizar o risco associado a variáveis omitidas ou não medidas, passaram a utilizar medidas da *performance* anterior das crianças como controle ou modelos que estimam os ganhos (delta).

Nesse sentido, NICHD ECCRN e Duncan (2003) realizaram um exercício metodológico para ilustrar os limites de estudos correlacionais, em especial o risco do viés de seleção. O estudo utiliza dados do estudo longitudinal do National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) Study of Early Child Care,⁸ realizado nos Estados Unidos. O objetivo do exercício realizado por NICHD ECCRN e Duncan (2003) foi observar o impacto da qualidade do atendimento escolar⁹ à primeira infância no desempenho cognitivo e de linguagem das crianças aos 24 e aos 54 meses de idade a partir de diversos modelos, para ilustrar como a ausência de controles adequados poderia gerar estimativas exageradas ou parâmetros superestimados.

Os modelos de regressão para estimar os escores cognitivo e de linguagem das crianças aos 54 meses utilizaram, primeiro, somente variáveis relacionadas ao tipo, qualidade e quantidade do atendimento à primeira infância. Depois adicionavam gradativamente covariáveis relacionadas às características das crianças e de suas famílias. Os resultados mostram uma diminuição dos coeficientes estimados para a qualidade do atendimento com a inserção de alguns controles relacionados às crianças e às características e ambiente familiar. No entanto, os últimos modelos, com acréscimo de controles mais extensivos sobre as famílias, não parecem alterar mais os coeficientes da qualidade do atendimento obtidos. O mesmo exercício de estimação de vários modelos é realizado utilizando uma variável de controle dos resultados das crianças aos 24 meses e, posteriormente, utilizando como variável dependente os ganhos das crianças entre 24 e 54 meses. Nos modelos que utilizam controle do desempenho prévio e características das famílias, os coeficientes diminuem ainda mais, comparados com os modelos sem esse controle. Já nos modelos de ganhos (delta) entre os 24 e 54 meses, com a inserção de controles da família, os coeficientes estimados para a qualidade do atendimento diminuem

8 O estudo recrutou uma amostra de 1.354 crianças e as seguiu desde o nascimento até os 54 meses de idade. Realizou coletas extensivas de dados sobre as crianças e suas famílias, o ambiente familiar, a qualidade, a quantidade e o tipo de atendimento recebido, e de habilidades cognitivas, em linguagem e sociocomportamentais das crianças em diversos momentos (aos 15, 24, 36 e 54 meses de idade).

9 Para medir a qualidade do atendimento, o estudo utilizou o *Observational Record of Caregiving Environment (Orce)*.

ainda mais e deixam de ser estatisticamente significativos (NICHD ECCRN; DUNCAN, 2003).

Estudos mais recentes, com desenhos longitudinais, amostras amplas, baixa mortalidade amostral, controles de características das crianças e das famílias e/ou que utilizam modelos multinível, focalizam os efeitos do tipo do estabelecimento de atendimento (público ou privado e outras variações no tipo da oferta), da qualidade da estrutura (formação do professor, jornada do atendimento, razão adulto-criança, por exemplo) e dos processos em sala (interações, clima instrucional e práticas pedagógicas, entre outros¹⁰) sobre o desenvolvimento das crianças em diversas dimensões.

No que diz respeito à qualidade do processo de atendimento, os resultados de diversos estudos parecem convergentes. Por exemplo, a análise dos resultados obtidos com dados coletados pelo projeto *Effective PreSchool and Primary Education* (EPPE)¹¹, no Reino Unido, observaram impactos pequenos (*effect sizes* de 0,11 até 0,20), mas estatisticamente significativos da qualidade do atendimento à pré-escola¹² sobre o progresso cognitivo e sociocomportamental das crianças (SYLVA *et al.*, 2010; SYLVA *et al.*, 2006). Os modelos utilizaram controles de pré-teste (desempenho ou escores da habilidade das crianças na entrada da pré-escola), características das crianças, das famílias e do ambiente de aprendizagem na família. Além disso, o estudo observou impactos duradouros, principalmente em relação a frequentar uma pré-escola de alta qualidade, observados nos resultados das crianças na educação primária (SAMMONS, 2006; SYLVA *et al.*, 2010).

De forma similar, Peisner-Feinberg *et al.* (2001) observaram associação de mesmo sentido, porém pequena (*effect sizes* de 0,03 até 0,18), entre a qualidade do processo de atendimento da pré-escola¹³ e o desenvolvimento em linguagem, leitura e matemática das crianças¹⁴ e associação de mesmo sentido

10 Nesses estudos, a qualidade de processo é medida a partir de instrumentos de observação de sala, tais como o *Early Childhood Environment Rating Scale* (Ecers) – que inclui as subescalas de espaço e mobiliário, rotinas de cuidado pessoal, linguagem-raciocínio, atividades de aprendizagem, interação, estrutura do programa e pais e funcionários – e o *Classroom Assessment Scoring System* (Class) – que abrange dimensões como suporte emocional, organização da sala e suporte instrucional (HARMS; CLIFFORD; CRYER, 2005; PIANA; PARO; HANRE, 2008).

11 O EPPE seguiu uma amostra aleatória de 2.800 crianças matriculadas em diversos estabelecimentos na Inglaterra desde a entrada na pré-escola (crianças de 3 a 4 anos e 3 meses) até o fim dos estágios 1 e 2 da escola primária (7 e 11 anos, respectivamente) (SYLVA *et al.*, 2010).

12 A qualidade do processo de atendimento à pré-escola foi medida a partir de dois instrumentos: o *Early Childhood Environment Rating Scale – Revised Edition* (Ecers-R) e o *Early Childhood Rating Scale – Extension* (Ecer-E).

13 A qualidade do processo foi medida a partir dos instrumentos *Early Childhood Environment Scale* (Ecers), *Caregiver Interaction Scale* (COS), *Early Childhood Observation Form* e *Adult Involvement Scale* (AOS).

14 O estudo faz parte do *Cost Quality, and Child Outcomes (CQO) in Child Care Centers Study*, realizado em quatro estados dos Estados Unidos. Os resultados indicam impacto de práticas de sala e proximidade das relações professor-crianças sobre o desenvolvimento de linguagem, habilidades cognitivas e sociais das crianças.

moderada para sociabilidade e atenção. Os estudos realizados dentro do projeto NICHD observaram que a qualidade do atendimento à primeira infância estava associada, de forma modesta (*effect size* de 0,10 a 0,11), aos resultados acadêmicos e de linguagem das crianças aos 54 meses (NICHD, 2006). Ambos os estudos utilizaram diversos controles relacionados às características das crianças e das famílias. O estudo de Howes *et al.* (2008) observou a associação entre o desenvolvimento das crianças em habilidades de linguagem, alfabetização, matemática e sociocomportamentais no curto prazo, durante a pré-escola (programas pré-*Kindergarten*) e a qualidade dos processos de sala/ classe e da estrutura das escolas.¹⁵ O estudo estimou modelos hierárquicos que utilizaram não somente uma variável de controle do pré-teste, como também os que utilizavam ganhos cognitivos das crianças no curto prazo como variável dependente. Ainda, foram considerados diversos controles relacionados às crianças e suas famílias, e a análise dos resultados obtidos revelou ganhos em linguagem, leitura e sociocomportamentais maiores em programas com maior qualidade de processo. Os autores observaram resultados similares na análise de ganhos e uso de pré-teste como covariável,¹⁶ no entanto, os coeficientes/parâmetros obtidos nos modelos de ganhos traziam estimativas menores (*effect sizes* de 0,06 a 0,13) ou mais conservadoras para os efeitos da qualidade da pré-escola sobre linguagem e leitura se comparados com modelos que utilizam o desempenho prévio como covariável (*effect sizes* de 0,06 a 0,19). A mesma tendência foi observada na utilização de modelos que estimaram o progresso nas habilidades em matemática e sociocomportamentais das crianças.

Se os resultados de estudos com desenhos robustos sobre a relação entre qualidade do processo do atendimento à primeira infância (por exemplo: interação adulto-criança, clima instrucional, práticas pedagógicas, entre outros), medida a partir de diversos instrumentos de observação, e o desenvolvimento cognitivo em linguagem, matemática e sociocomportamental das crianças parecem ser convergentes, a mesma tendência não é observada em estudos que focalizam a qualidade da estrutura do atendimento (formação dos professores, tempo de atendimento, razão adulto-criança, características do prédio frequentado, entre outros fatores). Por exemplo, no que diz respeito à quantidade do atendimento, os resultados dos estudos realizados por NICHD (2006) revelaram impacto contrário ao que seria esperado no comportamento das

¹⁵ As medidas de qualidade do processo foram obtidas a partir do *Early Childhood Environment Rating Scale-Revised* (Eccers-R), *Classroom Assessment Scoring System* (Class) e *Emergning Academic Snapshot*.

¹⁶ Ambos os modelos estimaram variáveis dependentes no nível do aluno.

crianças que recebiam mais horas de atendimento pré-escolar. Já estudos realizados no Reino Unido dentro do projeto EPPE não observaram impacto da frequência em tempo integral (SYLVA *et al.*, 2010), e estudo realizado nos Estados Unidos com crianças na *Kindergarten* (crianças de 5 anos), o *Early Childhood Longitudinal Study Class*, observou maior progresso em linguagem e matemática para crianças que frequentavam programas em tempo integral, se comparadas com crianças que frequentavam em período parcial (WALSTON; WEST, 2004).

No que diz respeito à formação de professores, o projeto EPPE observou que o atendimento pré-escolar com pessoal mais qualificado apresentava maior qualidade de processo e que, nesses estabelecimentos, as crianças alcançavam maior progresso (SYLVA *et al.*, 2010). Já o estudo de Howes *et al.* (2008) observou correlações positivas e estatisticamente significativas entre qualificação de professores e o período de atendimento e o desenvolvimento das crianças em linguagem e leitura. No entanto, ao introduzir covariáveis relacionadas às características das crianças e à qualidade do processo, essas variáveis relacionadas à qualidade da estrutura do atendimento perderam significância estatística.

No Brasil, a discussão sobre avaliação e metas para educação infantil gira em torno do acesso e da qualidade da estrutura do atendimento. O Plano Nacional de Educação prevê metas de acesso à creche e à pré-escola, já mencionadas. No que diz respeito à avaliação, a primeira proposta trazida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica¹⁷ (Sinaeb) para a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) focalizava as condições de oferta incluindo “infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes” (BRASIL, 2016). A proposta de avaliação da educação infantil no novo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ainda está em elaboração. No entanto, as informações divulgadas indicam que a avaliação não incluirá resultados medidos com base em testes cognitivos e os dados serão coletados por meio de questionários aplicados aos professores, diretores e dirigentes (BRASIL, 2018). Considerando a limitação da coleta de dados via questionários (FRANCO *et al.*, 2003), a avaliação da educação infantil em discussão provavelmente não será capaz de captar ou medir de forma adequada ou acurada processos em sala e/ou relacionados ao desenvolvimento das

¹⁷ O Sinaeb foi uma proposta de ampliação dos sistemas nacionais de avaliação da educação brasileiros em conformidade com as concepções e metas do Plano Nacional de Educação. Para maiores detalhes da proposta consultar Santos, Horta Neto e Junqueira (2017).

crianças. Enfim, mesmo com recente ampliação do acesso e da discussão sobre os parâmetros para a avaliação da educação infantil, o impacto da qualidade do atendimento sobre o desenvolvimento das crianças não tem sido estudado de forma sistemática.

Alguns poucos estudos focalizam o tema sobre possíveis efeitos da creche e/ou da pré-escola sobre resultados e trajetórias escolares. Por exemplo, estudo de Damiani *et al.* (2011) observou que crianças que frequentam a pré-escola tendem a ter trajetórias escolares mais longas. Campos *et al.* (2011b) investigou, em três capitais brasileiras, a relação da qualidade do processo da pré-escola (medido pela escala Ecers-R) no resultado de aprendizagem de Língua Portuguesa de crianças no segundo ano do ensino fundamental (medido pela Provinha Brasil). Os dados indicaram que crianças que frequentaram instituições com boa qualidade de processo tiveram um melhor desempenho no teste do que crianças que não frequentaram a pré-escola ou que o fizeram em instituições com níveis insatisfatórios de qualidade (CAMPOS *et al.*, 2011b). No entanto, o estudo descrito não apresentava um desenho longitudinal. O estudo utilizou um modelo hierárquico cruzado para estimar o desempenho das crianças na Provinha Brasil, utilizando poucos controles relacionados às características das famílias e das escolas frequentadas no ensino fundamental e, mais relevante, sem controle do desenvolvimento prévio das crianças. As análises realizadas apresentavam limitações para evitar viés de seleção e, além disso, a validade interna também foi afetada pela perda amostral elevada.

DESENHO DO ESTUDO E DADOS COLETADOS

No presente estudo nos interessava, inicialmente, investigar o impacto de um programa voltado para a educação infantil implementado gradativamente a partir de 2010 pela rede municipal de educação do Rio de Janeiro: os EDIs. A implementação do programa teve implicações no que diz respeito à diferenciação da qualidade da estrutura do atendimento à educação infantil, uma vez que os EDIs teriam as seguintes características que os distinguiram das escolas regulares de atendimento à educação infantil: “junção de creche e pré-escola, salas de primeiros atendimentos, biblioteca infantil e atendimento em período integral” (RIO DE JANEIRO, 2010). Novas escolas foram construídas com uma arquitetura específica e espaços adequados para o atendimento dessa etapa da educação básica.

A questão principal do estudo é observar o impacto de frequentar os EDIs (em oposição à frequência em escolas regulares) sobre o desenvolvimento

cognitivo das crianças no primeiro ano da pré-escola. Ressaltamos que, como a amostra do estudo somente inclui escolas públicas municipais e alunos regularmente matriculados, o presente estudo limita-se a verificar o impacto da frequência a diferentes tipos de atendimento na rede pública. Isto é, não permite a comparação entre atendimento em estabelecimentos públicos e privados ou observar o efeito de quem frequentou ou não a pré-escola.¹⁸ Para tratar da questão de estudo enunciada, estimamos diversos modelos de regressão hierárquicos que incluem gradativamente variáveis relacionadas à frequência aos EDIs, às características das crianças e da origem de suas famílias e à medida de desenvolvimento cognitivo das crianças no início da pré-escola.

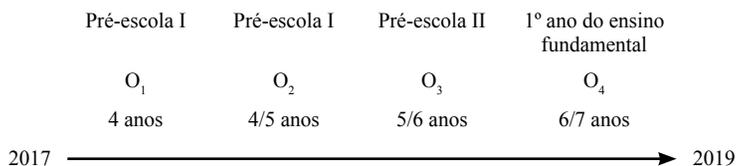
Para tanto, foram utilizados dados coletados pela pesquisa Linha de Base Brasil (LBB), um estudo longitudinal de larga escala sobre os efeitos da pré-escola e do primeiro ano do ensino fundamental, que pretende seguir crianças dos 4 aos 7 anos. O estudo selecionou uma amostra probabilística aleatória de 46 escolas (em torno de 2.700 crianças) da rede municipal do Rio de Janeiro, estratificadas por tipo de oferta e Coordenadoria Regional de Educação.¹⁹ Especificamente na rede pública municipal do Rio de Janeiro, o estudo levou em consideração dois tipos de escolas: a) EDIs – principal política pública para educação infantil na cidade; b) escolas regulares que oferecem somente educação infantil ou que oferecem turmas de pré-escola e de ensino fundamental.

A Figura 1 apresenta as diferentes etapas de coleta de dados. Chamamos atenção para as duas ondas no primeiro ano de coleta em 2017, aos 4/5 anos de idade, no início e final do ano letivo. Essas duas coletas já foram realizadas em março e novembro/dezembro de 2017.

18 Em etapas futuras do estudo, pretendemos incluir uma amostra de escolas privadas, o que permitirá ampliar a comparação sobre os efeitos de diferentes tipos de oferta da pré-escola. Além disso, em análises posteriores, pretendemos utilizar modelos de descontinuidade de regressão para diferenciar o efeito da pré-escola do efeito maturação. Esse tipo de análise já foi realizado por Tymms, Merrell e Henderson (1997) utilizando dados coletados na Inglaterra.

19 No caso da rede pública municipal do Rio de Janeiro, há 11 Coordenadorias Regionais de Educação com número bastante diverso de escolas e crianças matriculadas.

FIGURA 1 - Desenho do estudo longitudinal



Fonte: Elaboração dos autores.

Em cada onda foram coletados dados do desenvolvimento cognitivo das crianças, coordenação motora fina e global. A coleta de dados cognitivos utilizou o *Performance Indicators in Primary Schools (Pips)*, uma ferramenta acurada e testada por 20 anos no Reino Unido e outros países.²⁰ Sua pretensão é criar uma medida de base (*baseline*) no momento inicial do processo de escolarização obrigatória para monitorar o desenvolvimento das crianças.²¹ O Pips é composto pelas seguintes dimensões: a) Escrita; b) Vocabulário; c) Ideias sobre leitura – avalia conceitos sobre diferentes impressos; c) Consciência fonológica; d) Identificação de letras; e) Reconhecimento de palavras e leitura; f) Ideias sobre matemática; g) Contagem e números; h) Adição e subtração sem símbolos; i) Identificação de formas; j) Identificação de números. Os escores de linguagem e matemática foram estimados a partir dos itens do teste cognitivo do Pips utilizando medidas de Rasch (BOONE, 2006; BOND; FOX, 2015), a partir do *software* Winstep. Neste artigo, retiramos os itens de leitura de frases no momento do cálculo do aprendizado porque um número muito pequeno (mais ou menos 1% da amostra) de crianças no primeiro ano da pré-escola é exposto a essa seção do teste.

A aplicação do teste é individual e o tempo de duração varia entre 10 e 20 minutos. O teste foi aplicado no Brasil utilizando um caderno de aplicação (com imagens e textos que ficam posicionados na frente da criança) e um aplicativo do teste que roda em um *tablet* e orienta o pesquisador sobre os itens a serem apresentados. O aplicativo é ajustado de forma que erros e acertos são considerados para continuar com a aplicação, no caso de acertos consecutivos,

20 O Pips já foi adaptado por diversos países, em especial aqueles que fazem parte do estudo iPips (*Placing Early Childhood Education at the Heart of Worldwide Policy Making*). Os coordenadores do estudo iPips da Universidade de Durham trabalham com os times dos países participantes no processo de adaptação e tradução do Pips. Para uma descrição mais detalhada dos procedimentos de adaptação do Pips adotados pelo estudo realizado no Rio de Janeiro consultar Bartholo *et al.* (no prelo).

21 O Pips não é um instrumento que mede conteúdos curriculares, mas contém dimensões com alta capacidade preditiva do desenvolvimento cognitivo durante o processo de escolarização.

ou interromper o procedimento, quando a criança demonstra desconhecer determinado conteúdo. Cada sessão do teste apresenta itens com dificuldade crescente, o que possibilita um teste com duração mínima desejável, sem deixar a criança entediada com perguntas muito simples ou muito difíceis (TYMMS; MERREL; JONES, 2004).

A Tabela 1 mostra o número inicial da amostra de criança na onda 1 do estudo, a mobilidade dos anos durante o primeiro ano do estudo longitudinal e a perda amostral entre as ondas 1 e 2 (início e final de 2017).

TABELA 1 - Distribuição do número de casos da onda 1, da onda 2 e da perda amostral

	NÚMERO DE CASOS	PORCENTAGEM
Crianças da SME na 1ª onda	2.716	100,00%
Crianças da SME na 2ª onda	2.848	-
Não encontrados no sistema	106	3,9%
Migraram para outras escolas da SME	164	6,0%
Alunos nas escolas da amostra na 2ª onda	2.446	90,1%
Crianças com duas medidas	2.237	82,4%

Fonte: Elaboração dos autores.

É possível observar que mais ou menos 4% das crianças não foram encontradas no Sistema de Gestão Acadêmico (SGA). Esse sistema permite constatar toda a trajetória das crianças nas escolas públicas municipais e nossa equipe tem acesso a essa informação. Essas crianças mudaram de cidade ou migraram para a rede privada de ensino. São situações difíceis porque não há informação no SGA sobre a nova escola das crianças. No entanto, a maior perda que tivemos foi de crianças que migraram para outras escolas da Secretaria Municipal de Educação do Município do Rio de Janeiro (SME-RJ), que não faziam parte das escolas da amostra ou ainda crianças que permaneceram nas mesmas escolas, mas faltam às aulas de forma recorrente. Observamos que 90,1% das crianças que participaram da 1ª onda ainda estavam matriculadas nas escolas da amostra do estudo. No entanto, somente 82,4% do mesmo total participou da 2ª onda. Nossa equipe fazia múltiplas visitas à mesma escola e mesmo assim tinha dificuldade de encontrar algumas crianças. O absentéismo discente não era um foco inicial do estudo, mas chamou a atenção dos pesquisadores e demandou ajustes nas estratégias de coleta de dados. A perda reportada no estudo (17,5%) é considerada de baixa a moderada.

Além do instrumento cognitivo do Pips, o estudo também coletou dados contextuais das crianças (questionário com pais/responsáveis)²² e das escolas. Os questionários foram aplicados para aproximadamente 62% dos responsáveis das crianças da amostra. Para minimizar a perda de casos, os dados faltantes foram complementados com dados fornecidos pelo SGA da Secretaria Municipal de Educação. Assim sendo, nos modelos hierárquicos estimados foram utilizadas somente variáveis presentes nas duas bases de dados com o objetivo de minimizar os dados faltantes e maximizar o número total de crianças.

Ao iniciar a análise descritiva sobre a distribuição de turmas e crianças entre as escolas da amostra, observamos uma variação da implementação do programa, se considerarmos os pilares apresentados por documentos da Secretaria Municipal de Educação. Por exemplo, se de um lado nem todas as turmas dos EDIs eram em tempo integral, algumas escolas regulares (não EDIs) também ofereciam turmas em tempo integral. Além disso, nem todos os EDIs funcionavam em prédios novos, construídos para atender especificamente à educação infantil.

TABELA 2 - Distribuição de escolas e de turmas de acordo com tipo de oferta (EDI e não EDI), período de atendimento (parcial e integral)

	TOTAL		TEMPO INTEGRAL		PRÉDIO NOVO	
	EDI	NÃO EDI	EDI	NÃO EDI	EDI	NÃO EDI
Escola	19	27	-	-	10	2
Turma	73	43	20	13	42	3
Crianças com duas medidas	1.309	928	394	263	716	63

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do SGA e da pesquisa LBB.

Essa variação nos levou a realizar outras análises que incluíam não somente observar o impacto de frequentar uma escola do programa, como também observar o impacto de frequentar um EDI que seguisse, de fato, os pilares anunciados pelo programa (tempo integral e/ou prédio novo). Além disso, é interessante notar que temos somente 19 escolas que são EDIs, no entanto, essas escolas oferecem mais turmas de pré-escola se comparadas com as escolas regulares. Por fim, observamos uma oferta diferenciada dentro de um mesmo EDI: turmas em tempo integral e outras em período parcial.

²² Os dados contextuais das crianças foram coletados a partir de um questionário para pais/responsáveis aplicado por pesquisadores no horário de entrada e saída da escola e/ou dias de reuniões de pais/responsáveis.

ANÁLISES, RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Quadro 1 apresenta a descrição das variáveis utilizadas nas análises e as fontes de dados utilizadas, e o Quadro 2 mostra as estatísticas descritivas das variáveis.

QUADRO 1 - Descrição das variáveis utilizadas nas análises

NOME	TIPO	DESCRIÇÃO	FONTE
VARIÁVEL DEPENDENTE			
Ling2	Contínua	Medida de linguagem na onda 2	Projeto LBB
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS NÍVEL 2 - ESCOLA/TURMA			
EDI	Dicotômica	Indica se a escola é um EDI ou uma escola regular da rede	SME
EDI integral	Dicotômica	Indica se a turma em uma EDI é em tempo integral (1 = EDI em tempo integral, 0 = outras turmas)	SME
Prop alta escolaridade	Contínua	Proporção de crianças com ao menos um dos pais/responsáveis com ensino médio e/ou superior completo	SGA/SME e LBB
Prop não branco	Contínua	Proporção de crianças não brancas	SME
Prop pobreza	Contínua	Proporção de crianças cujos pais são beneficiários de programas de transferência de renda	SGA/ SME e LBB
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS NÍVEL 1 - CRIANÇA			
Ling1	Contínua	Medida de linguagem na onda 1	LBB
Necessidades especiais	Dicotômica	Indica se criança é portadora de necessidades especiais (0 = não; 1 = sim)	LBB
Sexo	Dicotômica	Indica o sexo da criança (0 = menina; 1 = menino)	SGA/SME
Pobreza	Dicotômica	Indica se pais/responsáveis da criança são beneficiários de programas de transferência de renda (0 = não; 1 = sim)	SGA/SME e LBB
Alta escolaridade	Dicotômica	Indica se ao menos um dos pais/responsáveis da criança possuem ensino médio e/ou superior completo (0 = não; 1 = sim)	SGA/SME e LBB
Não branco	Dicotômica	Indica a cor da criança (declarada pelos pais/responsáveis) (0 = branco; 1 = não branco)	SGA/SME
Idade	Contínua	Indica a idade em meses da criança	SGA/SME

Fonte: Elaboração dos autores.

QUADRO 2 - Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nas análises

VARIÁVEL	N	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
VARIÁVEIS CRIANÇAS			
Ling2	2.237	0,25	1,00
Ling1	2.237	-0,35	0,89
Necessidades especiais	2.237	0,02	-
Sexo	2.237	0,52	-
Pobreza	2.237	0,31	-
Alta escolaridade	1.809	0,57	-
Não branco	2.125	0,63	-
Idade	2.226	54,28	4,03
VARIÁVEIS ESCOLA/TURMA			
EDI (escola)	46	0,41	-
Prop alta escolaridade (escola)	46	0,45	0,15
Prop não branco (escola)	46	0,59	0,14
Prop pobreza (escola)	46	0,31	0,14
EDI integral (turma)	116	0,17	-
Prop alta escolaridade (turma)	116	0,43	0,19
Prop não branco (turma)	116	0,60	0,13
Prop pobreza (turma)	116	0,25	0,17

Fonte: Elaboração dos autores com dados do SGA e da pesquisa LBB.

O Quadro 3 indica uma pequena diferença no perfil das crianças que frequentam EDIs e as que frequentam escolas regulares. Observa-se uma maior proporção de crianças cujos pais têm ao menos ensino médio completo nas EDIs (60%) se comparadas com as que frequentam escolas regulares (53%), e uma maior proporção de crianças não brancas nas escolas regulares (66%) se comparada com aquelas que frequentam os EDIs (62%). O ponto de partida em linguagem das crianças que frequentam os EDIs também é ligeiramente mais alto. Um padrão similar, um pouco mais acentuado, foi observado quando comparamos crianças que frequentam EDIs em turmas de tempo integral e as demais crianças que frequentam as outras escolas/turmas da amostra.

QUADRO 3 – Média das variáveis do nível criança conforme tipo de oferta e período da turma

VARIÁVEL	EDI (ESCOLA)	NÃO EDI (ESCOLA)	EDI INTEGRAL (TURMA)	NÃO EDI INTEGRAL (TURMA)
VARIÁVEIS - CRIANÇAS (MÉDIA)				
Ling2	0,30	0,20	0,34	0,21
Ling1	-0,33	-0,38	-0,25	-0,38
Necessidades especiais	0,02	0,02	0,03	0,02
Sexo	0,51	0,52	0,51	0,53
Pobreza	0,31	0,31	0,27	0,35
Alta escolaridade	0,60	0,53	0,62	0,55
Não branco	0,62	0,66	0,56	0,65
Idade	54,17	54,38	53,9	54,4

Fonte: Elaboração dos autores com dados do SGA e da pesquisa LBB.

Uma primeira preocupação do estudo foi compreender o padrão da mortalidade amostral. A Tabela 3 apresenta as medidas de linguagem e de matemática para as crianças que participaram apenas da onda 1 e para aquelas que participaram das duas ondas de coleta de dados. A média e o desvio-padrão foram calculados sempre com as medidas da onda 1, com o objetivo de observar se o grupo que participou das duas ondas é parecido com o grupo para o qual somente foi possível coletar dados da onda 1.

TABELA 3 – Medidas de linguagem e matemática da onda 1 para crianças que participaram somente da onda 1 e crianças com duas medidas²³

	LINGUAGEM ONDA 1		MATEMÁTICA ONDA 1	
	MÉDIA*	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA*	DESVIO-PADRÃO
Crianças que participaram somente da onda 1	-0,53	1,00	-1,76	1,37
Apenas as crianças com duas medidas (ondas 1 e 2)	-0,39	1,01	-1,54	1,36

Fonte: Elaboração dos autores.

*Teste-t para igualdade de médias indica que a diferença de médias em linguagem entre os dois grupos é estatisticamente significativa ($p < 0,01$).

23 As medidas de linguagem e de matemática utilizadas na tabela foram calculadas utilizando Rasch e considerando somente os resultados da onda 1.

Os dados sugerem que há uma diferença, estatisticamente significativa, entre os dois grupos com um padrão que indica que o grupo que participa das duas ondas apresenta na média um ponto de partida superior. Uma possível explicação é que perdemos ao longo da pesquisa crianças que faltam mais à escola e, portanto, com menor probabilidade de participar das duas ondas da pesquisa. A análise descritiva inicial não permite descartar o risco de viés na mortalidade amostral do estudo.

Uma outra fonte de perda amostral na pesquisa foi a dificuldade para encontrar os responsáveis na escola. Muitas crianças vão para a escola de condução privada ou com o irmão mais velho. Conseguimos aplicar o questionário a 62% dos responsáveis e utilizamos os dados disponíveis no SGA para completar parte das informações faltantes para variáveis-chave sobre características da família. A Tabela 4 apresenta a média e o desvio-padrão para os dados da onda 1 comparando as crianças com e sem informação sobre a escolaridade dos pais. Uma análise preliminar dos dados sugere que a perda novamente apresenta um padrão. As crianças que não possuem informação para escolaridade dos pais no estudo apresentam um ponto de partida (onda 1) inferior. Os dados sugerem que a perda de informação sobre as características das famílias provavelmente não é aleatória e pode afetar as estimativas dos modelos hierárquicos. Entretanto, a diferença de médias observada não é estatisticamente significativa.

TABELA 4 – Medidas de linguagem e matemática da onda 1 para crianças com e sem informação para a escolaridade dos pais

	LINGUAGEM ONDA 1		MATEMÁTICA ONDA 1	
	MÉDIA*	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA*	DESVIO-PADRÃO
Crianças com informação para escolaridade	-0,40	1,00	-1,55	1,35
Crianças sem informação para escolaridade	-0,48	1,00	-1,67	1,40

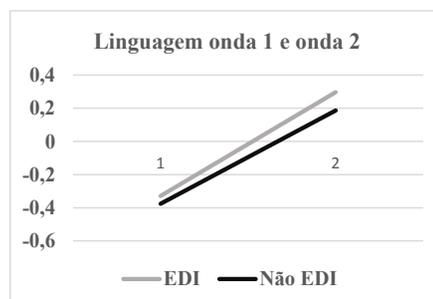
Fonte: Elaboração dos autores.

*Teste-t para igualdade de médias indica que a diferença entre os dois grupos não é estatisticamente significativa ($p > 0,05$).

Realizamos, inicialmente, a análise descritiva do progresso em linguagem e em matemática das crianças que frequentavam a pré-escola em EDIs e em escolas regulares da rede. Também realizamos a análise descritiva, considerando as variações observadas na implementação do programa (os EDIs ofereciam tanto turmas em tempo integral como em tempo parcial e algumas funcionavam em prédios novos e outras em prédios antigos, adaptados ou não para

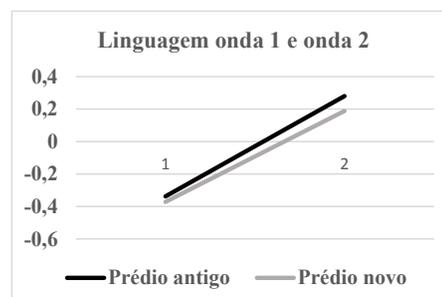
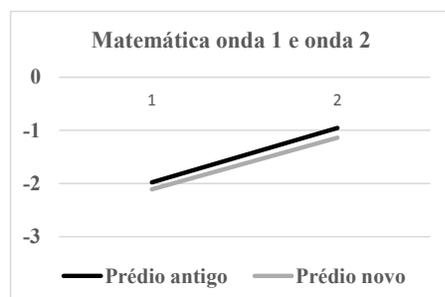
receber o programa). Em seguida, para realizar a análise inferencial, foram aplicados aos dados modelos hierárquicos de regressão linear estimando o desenvolvimento das crianças na onda 2, inserindo, gradativamente, controles relacionados à frequência das crianças aos EDIs, características da composição das escolas/turmas, características das crianças e da origem da família, e medida do desenvolvimento das crianças na onda 1 (entrada na pré-escola).

GRÁFICOS 1 e 2 - Médias de matemática e linguagem das ondas 1 e 2 para EDIs e escolas regulares



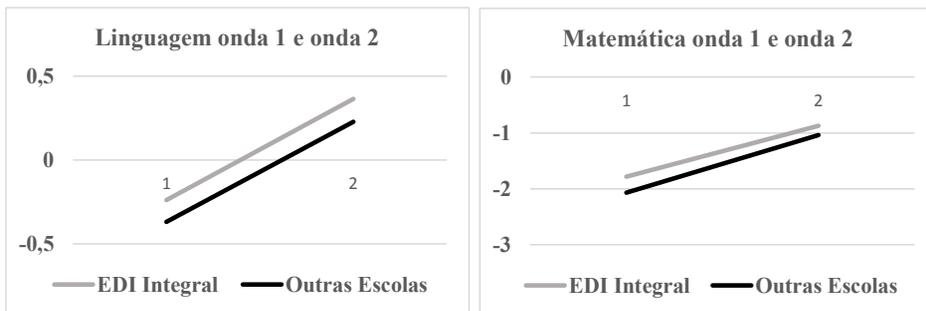
Fonte: Elaboração dos autores.

GRÁFICOS 3 e 4 - Médias de matemática e linguagem das ondas 1 e 2 para crianças em EDIs, prédios novos e antigos



Fonte: Elaboração dos autores.

GRÁFICOS 5 e 6: Médias de matemática e linguagem das ondas 1 e 2 de crianças que frequentaram turmas em tempo integral em EDIs e em outras turmas



Fonte: Elaboração dos autores.

Como observamos nos gráficos anteriores, as crianças que frequentaram EDIs parecem ter feito um progresso ligeiramente maior em linguagem do que aquelas que frequentavam pré-escolas regulares (Gráfico 2). No entanto, o progresso em matemática parece ser similar, com pequena vantagem para crianças que frequentam as escolas regulares (Gráfico 1). Os Gráficos 3 e 4 também apresentam análises por escola e sugerem que crianças que frequentaram pré-escolas nos prédios novos apresentaram, na média, desenvolvimento um pouco menor para linguagem e matemática, comparado com seus pares que frequentaram pré-escolas municipais nos prédios antigos.

Os Gráficos 5 e 6 apresentam análises no nível da turma discriminando o tipo de oferta para crianças que frequentarem uma turma em um EDI em tempo integral, comparado com os demais tipos de oferta: EDI em tempo parcial, pré-escola regular em tempo integral e pré-escola regular em tempo parcial. A ideia aqui é observar se há efeito em frequentar uma pré-escola que cumpre os principais requisitos da política.

A partir das tendências observadas nos gráficos, modelos de regressão hierárquica linear de dois níveis foram utilizados para estimar somente a medida de linguagem das crianças na onda 2 (novembro/dezembro de 2017), para verificar se o impacto dos EDIs é observado mesmo depois de incluir controles relacionados à composição do alunado, características das crianças e das famílias e do desenvolvimento das crianças em linguagem na onda 1. O primeiro nível se refere às crianças e o segundo nível às escolas.

Cinco modelos foram estimados com as seguintes especificações:

Modelo 1: $LING2_{it} = \pi_{0i} + e_{it}$ (nível 1 – criança)
 $\pi_{0i} = \beta_{00} + \beta_{01}*(EDI_i) + r_{0i}$ (nível 2 – escola)

No primeiro modelo somente inserimos a variável indicando se a escola era um EDI ou uma escola regular.

$$\begin{aligned} \text{Modelo 2: } LING2_{ii} &= \pi_{0i} + e_{ii} \\ \pi_{0i} &= \beta_{00} + \beta_{01}*(EDI_i) + \beta_{02}*(Prop\ alta\ escolaridade_i) \\ &+ \beta_{03}*(Prop\ não\ branco_i) + \beta_{04}*(Prop\ pobreza_i) + r_{0i} \end{aligned}$$

No segundo modelo, foram acrescentadas no nível 2 (escola) variáveis relacionadas à proporção de crianças cujos pais tinham ensino médio ou superior completo, proporção de crianças não brancas e proporção de crianças em situação de pobreza (que fazem parte de algum programa de transferência de renda).

$$\begin{aligned} \text{Modelo 3: } LING2_{ii} &= \pi_{0i} + \pi_{1i}*(Necessidades\ especiais_{ii}) + \pi_{2i}*(Sexo_{ii}) + \pi_{3i}*(Pobreza_{ii}) \\ &+ \pi_{4i}*(Alta\ escolaridade_i) + \pi_{5i}*(Não\ branco_{ii}) + \pi_{6i}*(Idade_{ii}) + e_{ii} \\ \pi_{0i} &= \beta_{00} + \beta_{01}*(EDI_i) + \beta_{02}*(Prop\ alta\ escolaridade_i) + \beta_{03}*(Prop\ não\ branco_i) + \\ &\beta_{04}*(Prop\ pobreza_i) + r_{0i} \quad \pi_{1i} = \beta_{10} \\ \pi_{2i} &= \beta_{20} \\ \pi_{3i} &= \beta_{30} \\ \pi_{4i} &= \beta_{40} \\ \pi_{5i} &= \beta_{50} \\ \pi_{6i} &= \beta_{60} \end{aligned}$$

No modelo 3, foram acrescentadas variáveis relacionadas à criança (se a criança tem necessidades especiais, sexo, cor e idade) e características de suas famílias (se pais possuem ensino médio e/ou superior completo e se fazem parte de programa de transferência de renda).

O modelo 4 acrescenta no nível 1 controle relacionado ao nível de desenvolvimento da criança na onda 1 (Ling 1) e o modelo 5 é equivalente ao modelo 4. No entanto, no nível 1 não há controles para a cor da criança e a escolaridade dos pais. Esse modelo mais enxuto foi estimado uma vez que a inserção das duas variáveis implicava uma perda de 428 crianças (aproximadamente 20% da amostra).

A Tabela 5 apresenta os resultados dos parâmetros obtidos com os diferentes modelos em tamanho dos efeitos (*effect sizes*). *Effect sizes* são formas simples de relatar diferenças entre dois grupos, em vez de simplesmente discutir a significância estatística. Existe um extenso debate de como interpretar os tamanhos dos efeitos (HATTIE, 2009; HIGGINS; KOKOTSASKY; COE, 2012). Optamos por utilizar a classificação presente em Higgins, Kokotsaky e Coe (2012):

(i) *effect sizes* até 0,18 são considerados pequenos; (ii) de 0,19 até 0,44 moderados; (iii) de 0,45 a 0,62 altos; e (iv) maiores que 0,70 são muito altos.²⁴ Os *effect sizes* foram calculados de acordo com a metodologia desenvolvida por Tymms (2004) e Tymms, Merrell e Handerson (1997).²⁵

TABELA 5 – Regressões hierárquicas lineares estimando medida de linguagem na onda 2 (*effect sizes*)

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5
<i>ESCOLA (Nível 2)</i>					
<i>EDI</i>	0,126 [*]	0,071	0,095	0,113	0,097
<i>Prop alta escolaridade</i>		0,150 [*]	-0,027	0,006	0,123
<i>Prop não branco</i>		0,069	0,074	0,078	0,083
<i>Prop pobreza</i>		-0,209 ^{**}	-0,213 ^{**}	-0,297 ^{***}	-0,272 ^{***}
<i>CRIANÇA (Nível 1)</i>					
<i>Linguagem – onda 1</i>				1,833 ^{***}	1,909 ^{***}
<i>Necessidades especiais</i>			-1,140 ^{***}	-0,737 ^{***}	-0,532 ^{***}
<i>Sexo</i>			-0,123 ^{***}	-0,011	-0,034
<i>Pobreza</i>			-0,111 ^{**}	-0,037	-0,054
<i>Alta escolaridade</i>			0,372 ^{***}	0,189 ^{**}	
<i>Não branco</i>			-0,064	-0,024	
<i>Idade</i>			0,672 ^{***}	0,297 ^{***}	0,240 ^{***}
Varição explicada					
Nível 1	0	0	14,6	49,5	50,0
Nível 2	4,4	19,5	16,9	51,2	59,4
<i>Modelo nulo</i>					
<i>r_o</i>	0,041				
<i>E</i>	0,754				
<i>ICC</i>	5,2				

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

²⁴ Os autores sugerem uma interpretação dos *effect sizes* em meses de progresso escolar, considerando um *effect size* de um desvio-padrão como equivalente a um ano de instrução na educação elementar.

²⁵ De acordo com a metodologia sugerida pelos autores, as variáveis independentes contínuas foram padronizadas e os coeficientes reportados em *effect sizes* dessas variáveis expressam as diferenças estimadas para indivíduos com um desvio-padrão acima e um desvio-padrão abaixo da média.

Os coeficientes estimados para a frequência aos EDIs na Tabela 5 são positivos (*effect size* de 0,113 no modelo 4).²⁶ Entretanto, os valores não são estatisticamente significativos para a amostra de 46 escolas do estudo.

O primeiro ponto que chama a atenção é que apenas 5,2% da variância é explicada no nível 2 do modelo, o que sugere que no final do primeiro ano da pré-escola a maior parte das diferenças observadas deve ser explicada no nível 1 (criança) do modelo. Esses resultados serão explorados com mais profundidade em outro estudo que analisa o impacto global de frequentar a pré-escola na rede pública municipal utilizando um desenho de descontinuidade da regressão.

O modelo 3 apresenta resultados comumente reportados em pesquisa educacional no Brasil e no exterior, com o intuito de identificar fatores associados ao desenvolvimento das crianças. Há, no entanto, uma limitação importante no modelo, a saber: a ausência de medida inicial sobre o desenvolvimento da criança. A comparação dos coeficientes do modelo 3 e 4 destaca exatamente a importância do uso de desenhos longitudinais para estimar o efeito de políticas e programas educacionais. A introdução da linha de base (linguagem onda 1) altera de forma importante tanto o poder explicativo do modelo (a proporção da variância explicada no nível 1 aumenta em 339%) quanto os coeficientes das demais covariáveis. Todas perdem poder explicativo e algumas como sexo e pobreza deixam de ser estatisticamente significativas.

Chama atenção também o grande impacto da idade no modelo. Mesmo controlando pela medida de base (onda 1), a idade apresenta um *effect size* de 0,297. Esse resultado pode ser explicado pelo chamado efeito maturação, que em crianças pequenas tende a ser maior. Esse é um resultado pouco debatido e explorado tanto por acadêmicos quanto por diretores, coordenadores pedagógicos e professores que atuam nas escolas. Nosso estudo sugere que o mês de nascimento da criança é uma variável-chave para estimar seu ponto de partida e chegada no percurso do primeiro ano da pré-escola. Essa informação deveria ser levada em consideração pelos professores da educação infantil e também nos anos iniciais do ensino fundamental na tomada de decisão sobre as crianças que precisam de atenção especial ou até mesmo quando estão em dúvida sobre reprovação (aqui de forma mais específica no ensino fundamental).

A próxima tabela apresenta os modelos hierárquicos com dois níveis, porém nesse momento o primeiro nível se refere às crianças e o segundo nível,

²⁶ De acordo com a interpretação de Higgins, Kokotsaky e Coe (2012), esse efeito seria pequeno e equivalente, grosso modo, a um progresso de dois meses.

às turmas. Esse segundo conjunto de análises permite discriminar melhor um possível efeito da política, identificando a criança que está em um EDI em turma de tempo integral (formato estipulado nos documentos da SME-RJ). Esse modelo apresenta outra vantagem, que é o número de unidades de análise (turmas) no segundo nível – total de 116.

TABELA 6 – Regressões hierárquicas lineares estimando medida de linguagem na onda 2 (effect sizes)

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5
<i>TURMA</i>					
<i>EDI integral</i>	0,161 [*]	0,118	0,125	0,077	0,069
<i>Prop alta escolaridade</i>		0,011	0,013	-0,072	-0,051
<i>Prop não branco</i>		-0,143 [*]	-0,145 [*]	-0,181 ^{**}	-0,169 ^{**}
<i>Prop pobreza</i>		-0,116 [*]	-0,08	-0,036	-0,032
<i>CRIANÇA</i>					
<i>Linguagem – onda 1</i>				1,837 ^{***}	1,858 ^{***}
<i>Necessidades especiais</i>			-1,128 ^{***}	-0,807 ^{***}	-0,657 ^{***}
<i>Sexo</i>			-0,117 ^{**}	-0,006	-0,021
<i>Pobreza</i>			-0,088 [*]	-0,052	-0,078 [*]
<i>Alta escolaridade</i>			0,382 ^{***}	0,206 ^{***}	
<i>Não branco</i>			-0,022	-0,024	
<i>Idade</i>			0,648 ^{***}	0,283 ^{***}	0,218 ^{***}
<i>Varição explicada</i>					
<i>Nível 1</i>	0	0	11,6	47,8	47,3
<i>Nível 2</i>	3,7	9,4	38,2	52,9	55,8
<i>Modelo nulo</i>					
<i>r_o</i>	0,058				
<i>e</i>	0,727				
<i>ICC</i>	7,4				

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

A proporção da variância explicada no nível 2 (turma) é de 7,4. Maior do que o observado na Tabela 5, mas ainda pequeno se comparado com outros estudos que analisam o efeito da escola e do professor no aprendizado das crianças. O modelo 1 apresenta apenas uma variável no nível 2, frequência

em a EDI, e indica uma diferença entre as médias dos dois grupos: crianças que frequentam turmas em tempo integral em um EDI e as que frequentam EDIs em turmas que não são em tempo integral ou escolas regulares (*effect size* de 0,16). A pergunta é se essa diferença irá permanecer à medida que introduzimos variáveis de controle. Em linhas gerais, os resultados são consistentes com o apresentado na análise da Tabela 5 (modelo hierárquico criança e escola). A introdução de covariáveis faz com que os coeficientes referentes à frequência aos EDIs em uma turma de tempo integral diminuam e se tornem estatisticamente não significativos. Por exemplo, no modelo 4, o coeficiente referente à frequência a EDI (turma em tempo integral) permanece positivo (*effect size* de 0,08), porém não é estatisticamente significativo.

As análises apresentadas neste estudo explicam aproximadamente 50% da variação no nível 1 e 2. Esses são valores maiores do que habitualmente se observa em estudos sobre eficácia escolar no Brasil. O uso de uma medida robusta no âmbito individual e o desenho longitudinal aumentam muito a nossa capacidade de explicar a variância e aumentam nossa confiança de que os resultados apresentados não superestimam o efeito do programa avaliado. Modelos com erro de especificação ou medidas de proficiência com muitos erros podem gerar resultados pouco consistentes e tendem a inflar o efeito das covariáveis presentes nos modelos.

LIMITES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou análises preliminares de um estudo longitudinal em andamento na rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro. O desenho permite estimar o impacto de diferentes programas voltados para o desenvolvimento de crianças entre 4 e 7 anos. O estudo traz uma contribuição inédita para o campo da eficácia escolar no contexto brasileiro ao incluir nas análises realizadas, além dos controles relacionados às características das crianças e suas famílias (modelos mais comumente observados em estudos de eficácia escolar no Brasil, que utilizam dados transversais provenientes dos sistemas de avaliação educacional), medidas sobre o desenvolvimento das crianças ao longo do percurso na pré-escola.

Os resultados apresentados no artigo sugerem que não há um efeito claro da principal política para educação infantil na rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro no desenvolvimento cognitivo das crianças, ao menos no curto prazo. Essa ausência de efeito observada poderia ser decorrente de problemas na implementação do programa. Houve um aumento importante

do número de EDIs na rede pública municipal desde 2010. Entretanto, parte dos novos EDIs funciona em prédios antigos, sem as adaptações inicialmente estipuladas por documentos do programa e com turmas em turno parcial. No entanto, no modelo criança-turma, as análises consideraram somente turmas que estariam mais próximas da implementação completa e, mesmo assim, não observamos um efeito do programa.

Ademais, os Gráficos 1, 2, 5 e 6 sugerem que o ponto de partida das crianças que frequentam os EDIs ou os EDIs em turmas de tempo integral é mais alto. A oferta mais qualificada a princípio está sendo oferecida para crianças com nível de desenvolvimento inicial maior. Há diversas hipóteses para esse resultado. É possível pensar em um processo de autosseleção das famílias ou ainda em um trabalho diferenciado das creches que funcionam nos EDIs.

Há, no entanto, alguns pontos que merecem destaque. O coeficiente obtido para frequência aos EDIs no modelo com todos os controles (Tabela 5, modelo 4) é equivalente a 0,113 (*effect size*). Mesmo não sendo estatisticamente significativo, um efeito desse tamanho é considerado pequeno mas pedagogicamente relevante (HIGGINS; KOKOTSAKY; COE, 2012). Tal fato nos leva a crer que com uma amostra de escolas mais ampla talvez observássemos um efeito pequeno, não desprezível em termos pedagógico, e estatisticamente significativo.

Além disso, é preciso reforçar que analisamos dados do primeiro ano na pré-escola e o estudo continua coletando dados sobre o desenvolvimento das crianças. É possível que nas próximas ondas de coletas de dados os resultados se alterem. O *sleepers effect*, fenômeno de observação tardia do efeito de programas de educação infantil, documentado em diferentes estudos também não pode ser descartado (ANDERSSON, 1989; PEISNER-FEINBERG *et al.*, 2001).

O presente estudo não explorou em suas análises o impacto de pré-escolas que também oferecem creche e o efeito de ter frequentado ou não a creche. Essa última ausência justifica-se pela limitação dos dados disponíveis. Atualmente, para obter a informação de frequência à creche, contamos com dados do SGA da Secretaria, que permite identificar somente quem frequentou creche na rede municipal do Rio de Janeiro, e não permite identificar crianças que frequentaram na rede privada ou em outras redes. No momento, ainda estamos coletando dados a partir do questionário dos pais, o que permitirá obter uma informação mais precisa sobre frequência na creche para análises futuras.

Há ainda limitações do estudo longitudinal. A mortalidade amostral e outros problemas que geram perda de informação são sempre uma ameaça para esse tipo de desenho e devem ser analisados de forma cuidadosa. Análises descritivas preliminares sugerem que a perda no estudo não é aleatória e

pode alterar os resultados reportados. Estudos subsequentes irão analisar em profundidade a perda amostral e analisar seus possíveis efeitos nos resultados reportados. Cabe ressaltar, no entanto, que 17% de perda é considerada baixa a moderada se comparada à maior parte dos estudos no campo educacional.

Ainda assim os resultados preliminares do estudo longitudinal reforçam a premência de não limitarmos o debate sobre a qualidade na educação infantil aos insumos escolares. Prédios novos, ampliação do tempo das crianças na escola e investimento em novos equipamentos são demandas justas das famílias e profissionais que trabalham nas escolas e a presença de uma estrutura básica de atendimento ainda não é a realidade de muitas redes. No entanto, a oferta em prédios novos e adaptados e a jornada ampliada parecem não garantir maior aprendizado das crianças, ao menos no contexto da rede estudada. Os resultados reportados corroboram os principais achados de estudos internacionais com desenho robusto sobre o impacto de programas focados na infraestrutura e no tempo na escola. O presente estudo ainda está em andamento e os próximos passos incluem a coleta de informações sobre os processos pedagógicos dentro de sala e as interações entre professores e crianças. Essas informações em breve serão incorporadas no modelo e podem iluminar outros aspectos relacionados aos processos escolares que nos ajudem a explicar fatores que impulsionam o aprendizado das crianças.

Por fim, o estudo apresenta medidas diretas sobre o desenvolvimento das crianças. No Brasil e em outros países há resistência sobre esse tipo de estratégia. Os argumentos contrários relatam o risco de as crianças serem rotuladas ou ainda de que os testes sejam indutores de currículo (uma mudança, nesse caso, negativa). Aqui há uma consideração fundamental: não se deve confundir o dado com o seu uso posterior. Diversas áreas de intervenção fazem essa distinção com clareza e não se furtam a realizar avaliações de impacto sobre os diferentes programas. Em especial, tal temor não deveria ser uma barreira para a expansão de estudos longitudinais ou com outros desenhos robustos, que buscam estimar os efeitos de programas voltados para a educação infantil e que possam subsidiar as políticas futuras para promover a qualidade dessa etapa no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDERSSON, Bengt-Erik. Effects of public day care: a longitudinal study. *Child Development*, Ann Arbor, n. 60, p. 857-866, 1989.

- BARTHOLO, Tiago L.; KOSLINSKI, Mariane C.; COSTA, Marcio; TYMMS, Peter; MERRELL, Christine; BARCELLOS, Thais. Monitoring early childhood education in the Brazilian context: constraints and possibilities. *Pro-Posições*, no prelo.
- BOND, Trevor G.; FOX, Christine M. *Applying the Rasch model: fundamental measurement in the human sciences*. New York: Routledge, 2015.
- BOONE, William J. Rasch. Analysis for instrument development: why, when, and how? *CBE Life Sciences Education*, v. 15, n. 4, 2006.
- BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 5 abr. 2013. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Portaria n. 369, de 5 de maio de 2016*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Sinaeb, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=39681-portaria-saeb-inep-05052016-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 jul. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Aprimoramentos no Sistema de Avaliação da Educação Básica ampliarão a produção de evidências educacionais*. 28 de junho de 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/aprimoramentos-no-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-ampliarao-a-producao-de-evidencias-educacionais/21206. Acesso em: 12 jul. 2018.
- CAMPBELL, Frances A. *et al.* The development of cognitive and academic abilities: growth curves from an early childhood educational experiment. *Developmental Psychology*, Washington, D.C., v. 37, n. 2, p. 231-242, Apr. 2001.
- CAMPOS, Maria Malta *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 20-54, jan./abr. 2011a.
- CAMPOS, Maria Malta *et al.* A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan./abr. 2011b.
- CANO, Ignacio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- DAMIANI, Magda Floriana *et al.* Educação infantil e longevidade escolar: dados de um estudo longitudinal. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 515-532, set./dez. 2011.
- FITZ-GIBBON, Carol. *Monitoring education: indicators, quality and effectiveness*. London: Continuum, 1996.
- FRANCO, Creso; BROOKE, Nigel; ALVES, Fátima. Estudo longitudinal sobre qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro: GERES 2005. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 625-638, out./dez. 2008.
- FRANCO, Creso *et al.* O Referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, p. 39-74, jul./dez. 2003.

- GOLDSTEIN, Harvey. Methods in school effectiveness research. *School Effectiveness and School Improvement*, Londres, v. 8, n. 4, p. 369-395, Apr. 1997.
- GORARD, Stephen. Now you see it, now you don't: school effectiveness as conjuring? *Research in Education*, Thousand Oaks, v. 86, n. 1, p. 39-45, Nov. 2011.
- HARMS, Thelma; CLIFFORD, Richard M.; CRYER, Debby. *Early childhood environment rating scale*. ed. rev. New York: Teachers College Press, 2005.
- HATTIE, John. *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge, 2009.
- HIGGINS, Steve; KOKOTSAKY, Dimitra; COE, Robert. *The teaching and learning toolkit: technical appendices*. Education Endowment Foundation, 2012. Disponível em: www.cplp.eu/en/download/1404046919?at=1. Acesso em: 12 out. 2018.
- HOWES, Carolee *et al.* Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, Amsterdam, n. 23, p. 27-50, 2008.
- LEE, Valerie. Medidas educacionais: avaliando a eficácia das escolas em termos de excelência e de equidade. In: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (org.). *Avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2004.
- MURMANE, Richard J.; WILLET, John B. *Methods matter: improving causal inference in Educational and Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- NATIONAL INSTITUTE OF CHILD HEALTH AND HUMAN DEVELOPMENT. Child-care effect sizes for the NICHD study of early child care and youth development. *American Psychologist*, Washington, D.C., v. 61, n. 2, p. 99-116, Feb./Mar. 2006.
- NICHD EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK; DUNCAN, Greg J. Modeling the Impacts of Child Care Quality on Children's Preschool Cognitive Development. *Child Development*, New Jersey, v. 74, n. 5, p. 1454-1475, Sept./Oct. 2003.
- OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Educação infantil*. s.d. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil>. Acesso em: 5 abr. 2017.
- PEISNER-FEINBERG, Ellen *et al.* The relation of preschool child-care quality to children's cognitive and social developmental trajectories through second grade. *Child Development*, New Jersey, v. 72, n. 5, p. 1534-1553, Sept./Oct. 2001.
- PIANTA, Robert C.; PARO, Karen L. P.; HAMRE, Bridget K. *Classroom assessment scoring system: Manual Pre-K*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing Co., 2008.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Gerência Especial de Educação Infantil. *Espaço de Desenvolvimento Infantil – EDI – Modelo Conceitual e Estrutura*, fev. 2010.
- SAMMONS, Pam *et al.* *Influences on Children's Attainment and Progress in Key Stage 2: Cognitive Outcomes in Year 6. Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11)*. Research Report No DCSF-RR048. Nottingham: Department for Children, Schools and Families, 2006.

SANTOS, Alexandre André; HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

SCHWEINHART, Lawrence J.; WEIKART, David P. The High/Scope Perry Preschool Study: implications for early childhood care and education. *Prevention in Human Services*, London, v. 7, n. 1, p. 109-132, 1990.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; CAMPBELL, Donald T. *Experimental and Quasi-experimental design for generalizes causal inference*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company, 2001.

SYLVA, Kathy *et al.* Capturing quality in early childhood through environmental rating scales. *Early Childhood Research Quarterly*, Amsterdam, n. 21, p. 76-92, 1st quarter 2006.

SYLVA, Kathy *et al.* *Early childhood matters*. Evidence from the effective pre-school and primary education project. London: Routledge, 2010.

TYMMS, Peter. Effect sizes in multilevel models. In: SCHAGEN, Ian; ELLIOT, Karen. *But what does it mean? The use of effect sizes in educational research*. Slough, UK: National Foundation for Educational Research, 2004.

TYMMS, Peter; MERRELL, Christine; HENDERSON, Brian. The first year at school: a quantitative investigation of the attainment and progress of pupils. *Educational Research and Evaluation*, London, v. 3, n. 2, p. 101-118, Apr. 1997.

TYMMS, Peter; MERRELL, Christine; JONES, Paul. Using baseline assessment data to make international comparisons. *British Educational Research Journal*, Oxford, v. 30, n. 5, p. 673-689, Oct. 2004.

TYMMS, Peter *et al.* The first seven years at school. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, New York, v. 21, n. 1, p. 67-80, Feb. 2009.

VENDELL, Deborah. Early child care: the known and the unknown. *Merrill-Palmer Quarterly*, Detroit, v. 50, n. 3, p. 387-414, July 2004.

WALSTON, Jill; WEST, Jerry. *Full-day and half-day kindergarten in the United States: findings from the Early Childhood Longitudinal Study, Kindergarten Class of 1998-99*. Washington, D. C.: Department of Education, National Center for Education Statistics. Government Printing Office, 2004.

Recebido em: 15 JULHO 2018

Aprovado para publicação em: 30 JANEIRO 2019



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

ENTREVISTA

ENTREVISTA

INTERVIEW

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.6229>

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS: ENTREVISTA COM CHRIS CORYN^I

ADRIANA BAUER^I

FABIANA SILVA FERNANDES^{II}

TRADUÇÃO: FERNANDO EFFORI DE MELLO^{III}

REVISÃO TÉCNICA: ADRIANA BAUER

RESUMO

Nesta entrevista, Chris Coryn, diretor do Programa de Doutorado Interdisciplinar em Avaliação, professor de Avaliação na Western Michigan University e editor-executivo do Journal of MultiDisciplinary Evaluation, explica conceitos e características essenciais da avaliação de programas, dimensão da avaliação ainda pouco explorada na área educacional no Brasil. O pesquisador comenta sobre alguns dos desafios atuais do campo da avaliação de programas, destacando tendências metodológicas e questões éticas recorrentes na prática avaliativa profissional; discute conhecimentos, habilidades e competências que deveriam ser consideradas na formação do avaliador profissional; e critica abordagens avaliativas atuais que desconectam a avaliação de programas da atribuição de valor e da discussão sobre valores e valoração que, a seu ver, são seus elementos distintivos.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • DESENHOS DE PESQUISA AVALIATIVA • FORMAÇÃO DO AVALIADOR • ABORDAGENS AVALIATIVAS.

^I Originalmente *Trends and Challenges in Program Evaluation: Interview with Chris Coryn*.

^I Fundação Carlos Chagas (FCC) e Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-5942-9181>; adbauer@fcc.org.br

^{II} Fundação Carlos Chagas (FCC), São Paulo-SP, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-3458-9963>; fsfernandes@fcc.org.br

^{III} Tradutor freelancer, São Paulo-SP, Brasil; feffori@gmail.com

TENDENCIAS Y DESAFÍOS EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS: ENTREVISTA CON CHRIS CORYN

RESUMEN

En esta entrevista Chris Coryn, director del Programa de Doctorado Interdisciplinario en Evaluación, profesor de Evaluación en la Western Michigan University y editor ejecutivo del Journal of Multidisciplinary Evaluation, explica conceptos y características esenciales de la evaluación de programas, dimensión de la evaluación todavía poco explorada en el área educacional en Brasil. El investigador comenta algunos de los actuales desafíos del campo de la evaluación de programas, destacando tendencias metodológicas y temas éticos recurrentes en la práctica evaluativa profesional; discute conocimientos, habilidades y competencias que habría que considerar en la formación del evaluador profesional; y critica abordajes evaluativos actuales que desconectan la evaluación de programas de atribución de valor y de la discusión sobre valores y valoración que, en su opinión, son sus elementos distintivos.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN EVALUATIVA • FORMACIÓN DEL EVALUADOR • ABORDAJES EVALUATIVOS.

TRENDS AND CHALLENGES IN PROGRAM EVALUATION: AN INTERVIEW WITH CHRIS CORYN

ABSTRACT

In this interview, Chris Coryn, Director of the Interdisciplinary PhD in Evaluation (IDPE) Program, Professor of Evaluation at Western Michigan University (WMU) and executive editor of the Journal of MultiDisciplinary Evaluation, explains key concepts and characteristics of program evaluation, a dimension of evaluation that is still unexplored in the educational area in Brazil. The researcher comments on some of the current challenges in the field of program evaluation, highlighting methodological tendencies and ethical issues in professional practice. He also discusses knowledge, competences and skills that should be considered in the training of the professional evaluator. Coryn criticizes current evaluative approaches that disconnect program evaluation from values and valuing, which, in his view, are distinctive elements of program evaluation.

KEYWORDS PROGRAM EVALUATION • EVALUATIVE RESEARCH DESIGN • EVALUATOR TRAINING • EVALUATION APPROACHES.

APRESENTAÇÃO

Chris L. S. Coryn é diretor do Programa de Doutorado Interdisciplinar em Avaliação e professor titular de Avaliação na Western Michigan University (WMU). Tem graduação em Psicologia e mestrado em Psicologia Social e Experimental, ambos pela Indiana University. Seu doutorado, em Filosofia da Avaliação, pela Western Michigan University, foi orientado por Michael Scriven, importante teórico cujas contribuições no desenvolvimento da avaliação de programas são inúmeras. Com vasta experiência no campo da avaliação, Coryn tem como interesses de pesquisa a história da avaliação, a pesquisa em teorias da avaliação, métodos de pesquisa quantitativos, qualitativos e mistos, teorias da medição e psicometria e metanálise. Sua trajetória acadêmica é marcada por inúmeros trabalhos de investigação e avaliações em vários domínios, incluindo educação, ciência e tecnologia, saúde e medicina, desenvolvimento comunitário e internacional e serviços sociais e humanos, tendo autorado ou coautorado mais de cem relatórios de pesquisa. Dá aulas, palestras e *workshops* tanto nos Estados Unidos e Canadá quanto em outros países da Europa, Ásia e Oceania. Sua produção científica é extensa, com mais de noventa contribuições entre artigos científicos, verbetes para enciclopédias especializadas, capítulos e livros, dentre os quais se destacam as discussões conceituais, teóricas

e metodológicas sobre avaliação de programas. Por sua contribuição às áreas de pesquisa e ao campo de avaliação, já foi agraciado com quatro prêmios, com destaque para o Research on Evaluation Distinguished Scholar Award, da American Educational Research Association (AERA). É autor, juntamente com Daniel Stufflebeam (*in memoriam*), de *Evaluation theory, models and applications*, publicado pela Jossey-Bass em 2014.

EAE: Considerando o contexto brasileiro, no campo educacional, parece mais comum pesquisar políticas públicas utilizando um referencial de análise de políticas do que teorias e desenhos de avaliação de programas. Quais são as principais diferenças, e quais os princípios comuns, se é que existem, entre esses campos de pesquisa? Além disso, poderia nos dar uma definição de avaliação (no contexto de avaliação de programas) que o senhor considere boa/adequada?

CC: *Os termos avaliação e análise de políticas são frequentemente utilizados como sinônimos, e as distinções entre eles não são necessariamente metodológicas. Ambas se ocupam de objetos de investigação semelhantes. Porém a análise de políticas normalmente se ocupa somente de questões do tipo “o que é?” (ou seja, conclusões descritivas baseadas em fatos) e geralmente não aborda questões do tipo “e daí?” (isto é, conclusões avaliativas baseadas em valores). Valor, valores e valoração são os aspectos centrais que distinguem a avaliação das disciplinas relacionadas, incluindo análise de políticas e pesquisa aplicada, entre muitas outras (por exemplo, avaliação de aprendizado). Por definição – e, portanto, dado que a raiz do termo avaliação é “valu” –, avaliação é o processo de determinar o mérito, o valor ou o significado de algo, ou o produto desse processo. Essa definição não é nem muito ampla nem muito restrita, e é suficiente para abarcar a maioria dos tipos e objetos de avaliação (por exemplo, programas, políticas, profissionais).*

EAE: No Brasil, as políticas e programas são marcados por rupturas e mudanças significativas em suas concepções, por conta das mudanças de poder nos governos. No seu ponto de vista, como conduzir avaliações de programas considerando o desafio imposto por esse contexto político e administrativo dos entes federativos?

CC: *A política sempre foi, e provavelmente sempre será, um importante inibidor da avaliação. Sem me aprofundar muito nas especificidades da política e nas implicações da política para os programas, a resposta simples é que a avaliação e os avaliadores devem*

ser flexíveis e se adaptar a contextos e forças políticas mutáveis. Concepções rígidas e fixas de avaliação quase sempre fracassam.

EAE: A avaliação surge em um cenário de responsabilização [accountability] pública. No Brasil, a discussão sobre as relações entre avaliação e responsabilização é muito controversa. Como o senhor entende essas relações?

CC: *A responsabilização é uma função – ou um propósito – da avaliação. Responsabilização é simplesmente “prestar contas ou ser responsável por algo”, que poderia incluir resultados (ou a falta deles), despesas, atividades e, em última instância, uma divulgação transparente (inclusive das avaliações). Então, em certos sentidos, a responsabilização é um aspecto importante da avaliação, mas não o único.*

EAE: Como o senhor resumiria, em termos teóricos, as principais tendências e movimentos em avaliação de programas?

CC: *Neste momento da breve história da avaliação profissional, o campo está repleto de uma série de “modismos” e “tendências” não necessariamente benéficos ao desenvolvimento da disciplina ou profissão. Isso inclui, por exemplo, as várias abordagens orientadas para a justiça social, o pensamento sistêmico e a teoria dos sistemas, avaliação orientada por teoria e muitos, muitos outros. Fundamentalmente, nenhum desses conceitos é exclusivo da avaliação, estão difundidos em vários campos e disciplinas semelhantes. No entanto, eles compartilham uma característica comum: nenhum está explicitamente preocupado em determinar o mérito, o valor ou o significado; ou, novamente, valor, valores e valoração. Algumas das abordagens populares atualmente em voga são equivocadas, na minha humilde opinião, por conta de preconceitos disfarçados de defesa social, ou a abordagens excessivamente preocupadas com a explicação do fenômeno, por exemplo. Essas preocupações são legítimas e dignas, mas, como disse anteriormente, todas elas esquecem o principal. A avaliação ocupa-se, acima de tudo, com a qualidade (mérito) e a importância (valor). Pense nas implicações subjacentes aos vários sistemas e abordagens orientadas por teoria. Simplificando, já é extremamente difícil determinar se algo funciona (ou seja, descrição causal simples) ou produz efeitos benéficos (ou prejudiciais), quanto mais tentar explicar como, para quem e sob que condições (ou seja, explicação causal). Não estamos de acordo sequer sobre como abordar estas últimas, quanto mais sobre aquelas primeiras.*

EAE: O senhor atua como membro dos Conselhos Editoriais de dois periódicos importantes no campo da avaliação: *American Journal of Evaluation* e *Evaluation and Program Planning*. Além disso, sempre contribuí para o campo com resenhas

de livros sobre projetos de avaliação e pesquisa (entre outros tópicos) e é editor-executivo de uma revista especializada em avaliação. Essa experiência lhe permite conhecer muito bem a produção técnica e científica sobre avaliação de programas. Em sua constante revisão da literatura sobre a avaliação de programas, o senhor vê dificuldades e falhas por parte dos autores na condução de pesquisas avaliativas? Se sim, quais destacaria?

CC: *Os relatórios de avaliação não costumam ser publicados em periódicos revisados por pares e não são considerados como investigações acadêmicas. Tais relatórios são tidos como um elemento essencial da prática, mas não um meio de aumentar ou contribuir para os conhecimentos sobre avaliação. Já as pesquisas SOBRE teorias, métodos e práticas de avaliação aumentaram drasticamente nas últimas décadas. Esse tipo de investigação foi definido como “Qualquer investigação intencional, sistemática e empírica destinada a testar o conhecimento existente, contribuir para o conhecimento existente ou gerar novos conhecimentos relacionados a algum aspecto dos processos ou produtos avaliativos, ou de teorias, métodos ou práticas avaliativas”² (p. 161).³ No entanto, grande parte da literatura atual publicada nos principais periódicos da área consiste em artigos do tipo “como” (por exemplo, como utilizar a análise de escore de propensão) ou “aplicações de” (por exemplo, uma aplicação da avaliação transformadora no contexto x), em vez de pesquisas empíricas sobre teorias, métodos ou práticas avaliativas com potencial de levar a disciplina adiante. Embora os artigos de “como” e “aplicações de” sejam valiosos, eles não examinam empiricamente as afirmações apresentadas em abordagens teóricas, seja para confirmar ou invalidar seu uso na prática (por exemplo, a avaliação de empoderamento realmente resulta em empoderamento?). Como disse certa vez um eminente estudioso da avaliação: “A avaliação em si não deveria estar aberta à investigação sistemática, assim como estão as políticas, programas e práticas que avaliamos?”*

EAE: Cunhados por Scriven, os conceitos de avaliação formativa e somativa já são bem conhecidos no campo da avaliação, frequentemente vistos como finalidades incompatíveis com a prática da avaliação de programas: uma avaliação deve ter um objetivo mais relacionado à melhoria do programa ou à responsabilização. Quais são as características distintivas entre a avaliação somativa e formativa na prática da avaliação de programas? Como os fins formativos e somativos podem ser imbricados no ciclo de políticas públicas?

2 Do original: “Any purposeful, systematic, empirical inquiry intended to test existing knowledge, contribute to existing knowledge, or generate new knowledge related to some aspect of evaluation processes or products, or evaluation theories, methods, or practices”.

3 CORYN, C. L. S.; WILSON, L. N.; WESTINE, C. D.; HOBSON, K. A.; OZEKI, S.; FIEKOWSKY, E. L.; GREENMAN II, G. D.; SCHRÖTER, D. C. A decade of research on evaluation: A systematic review of research on evaluation published between 2005 and 2014. *American Journal of Evaluation*, v. 38, n. 3, p. 329-347, 2007.

CC: Em essência, os conceitos de avaliação formativa e somativa são simplesmente as funções ou finalidades associadas aos dois conceitos. O primeiro é explicitamente orientado para a melhoria, enquanto o segundo é essencialmente direcionado à responsabilização e à tomada de decisões. Ambas, no entanto, envolvem decisões, e é o uso de informações avaliativas nesse processo que determina a função ou o propósito de uma avaliação (ou seja, como uma avaliação é realmente utilizada). Uma avaliação formativa conduzida com a intenção de melhorar um programa ou política, por exemplo, pode resultar na decisão de encerrar o programa ou a política avaliada (isto é, uma decisão somativa). Assim, os propósitos funcionais claros de formativo e somativo são, às vezes, simples, embora ambos dependam claramente de como uma avaliação é realmente utilizada, e não de usos pretendidos. Mesmo assim, as distinções “formativa” e “somativa” são suficientes para classificar a maioria dos focos avaliativos, apesar de algumas afirmações de que a avaliação é mais do que simplesmente formativa ou somativa (por exemplo, para o desenvolvimento, atributiva, para o aprendizado).

EAE: Outra questão importante na avaliação de programas parece ser a definição de critérios de julgamento. Se avaliar é atribuir valor e envolve o julgamento de um ente avaliado, há algum critério melhor para definir com mais precisão como ele deva ser julgado? Na sua visão, quais são as principais perspectivas teóricas atuais sobre o problema da valoração?

CC: A valoração é, talvez, o grande dilema da avaliação de programas, e não há uma resposta “correta” ou “simples” sobre como os valores devam ser incorporados a uma avaliação. Mesmo assim, a lógica da avaliação de Scriven nos dá uma base sólida para resolver esse problema. Essa lógica e padrão de raciocínio consistem em: (1) identificar critérios – ou seja, os “valores” em relação aos quais um objeto deve ser avaliado (embora simplificando de forma um pouco grosseira); (2) determinar padrões de desempenho para cada critério; (3) medir o desempenho e compará-lo com os padrões; e (4) sintetizar em uma conclusão avaliativa de mérito e valor. As fontes dos valores – ou seja, os critérios – são um desafio constante, e esses valores podem ser obtidos de muitas formas diferentes (veja a *key evaluation checklist* – checklist chave de avaliação –⁴ de Scriven, como referência de fontes de valores/critérios). Os valores (ou critérios) não são necessariamente

⁴ Nota da revisora técnica: trata-se de menção à lista de verificação de avaliação, elaborada por Scriven, que busca subsidiar o usuário com uma listagem de aspectos que deveriam, idealmente, ser considerados em uma avaliação de programas. A *key evaluation checklist* (KEC) tem sido revisitada e reformulada desde sua primeira proposição, em 1971, com mais de 100 edições. Trata-se de um documento com dezoito (18) aspectos, divididos em quatro dimensões (Preliminares, Fundamentos, Subavaliações e Conclusões e Implicações) que deveriam ser considerados no desenho, gerenciamento, monitoramento e avaliação de propostas ou planos de avaliação de políticas, programas, projetos e processos, bem como na análise de avaliabilidade ou na própria metavaliação. As dimensões e aspectos que as compõem são explicados e justificados por meio de notas e referências teóricas. O leitor pode encontrar a última versão do documento, de 2015, em inglês, no site <http://michaelscriven.info/>.

as metas ou objetivos do programa, embora estes devam ser seriamente considerados. As necessidades do destinatário são uma fonte central de valores. Com relação às necessidades, como fonte de critérios ou valores para julgar programas, deve-se distinguir entre as necessidades instrumentais e as de “tratamento” (assim como de “carências”).

EAE: Atualmente, algumas abordagens em avaliação de programas são voltadas ao aprimoramento da utilização, de modo a melhorá-los, ou, ainda, a subsidiar decisões sobre seu desenvolvimento. Essas abordagens podem desafiar o papel geralmente atribuído aos avaliadores, uma vez que, às vezes, o avaliador se envolve no processo decisório e no próprio gerenciamento do programa. Como o senhor entende o papel do avaliador na prática avaliativa de hoje, considerando suas opiniões sobre as melhores abordagens avaliativas para o século XXI?

CC: *A recente tendência do avaliador como parte interessada do programa, ou como tomador de decisões – em grande parte decorrente da noção de avaliação para o desenvolvimento de Patton – é preocupante. Afinal, vários estudiosos da avaliação (inclusive Patton) afirmaram por muito tempo que tais atividades tendem a criar várias formas de preconceito e a inibir severamente a capacidade de realizar avaliações imparciais e não enviesadas. Pode-se argumentar que os avaliadores têm habilidades e conhecimentos importantes, os quais são relevantes para a concepção e administração dos programas. Mesmo assim, essas pessoas não devem avaliar programas em que tenham um interesse envolvido ou um conflito de interesses.*

EAE: A natureza da avaliação pode ser muito controversa. Algumas pessoas podem argumentar que a avaliação é uma pesquisa aplicada, baseada nos conhecimentos e procedimentos de outras áreas disciplinares. Outros afirmam que a avaliação é um campo disciplinar em si, com seu próprio raciocínio teórico. Michel Scriven entende a avaliação como uma transdisciplina. Entre os interesses de pesquisa do senhor estão estudos sobre teorias de avaliação. Assim, como definiria a natureza da avaliação e, mais especificamente, a natureza da avaliação de programas? O que são teorias de avaliação? As pesquisas sobre teoria da avaliação têm importância?

CC: *Em alguns aspectos, os debates sobre a natureza disciplinar da avaliação são irrelevantes à prática real da avaliação e, na verdade, só interessam aos estudiosos da avaliação. Se a avaliação é ou não pesquisa aplicada de ciências sociais, essa questão, assim como as definições de avaliação, não tem consenso; embora eu discorde fortemente. A pesquisa aplicada, por um lado, é uma pesquisa voltada a fornecer uma solução para*

um problema percebido. Já a avaliação está preocupada se a solução é meritória e vale a pena. As teorias no campo da avaliação são apenas prescrições sobre como as avaliações devem ser praticadas. Não são teorias explicativas ou preditivas, da forma como entendemos o significado e o uso coloquial do termo. Dado que tais teorias são prescritivas, é extremamente importante investigá-las empiricamente, a fim de averiguar até que ponto as alegações teóricas são confirmadas ou refutadas, e também seguidas na prática avaliativa (veja a pesquisa de Miller e Campbell sobre avaliação de empoderamento⁵ e a pesquisa de Coryn et al. sobre avaliação orientada por teoria).

EAE: Há um debate controverso, não apenas no Brasil, mas também internacionalmente, sobre o uso de Ensaio Controlado Randomizado (ECR) como padrão-ouro em avaliação de impacto. O senhor poderia explicar seus pontos de vista sobre os aspectos positivos e negativos em torno dos ECRs e outros desenhos de avaliação fundados na prática baseada em evidências?

CC: *Os argumentos a favor e contra o uso dos ECR são bem documentados, e a resposta é quase sempre “depende”. Embora muitos resistam ao uso dos ECR para fins de avaliação, há casos em que tais desenhos são a escolha adequada. Testes farmacêuticos são exemplos claros de uma aplicação apropriada dos ECR. No caso de outros tipos de intervenções sociais em assuntos humanos, a resposta não é tão evidente. Dito isso, os ECR respondem apenas a um tipo de pergunta, a saber, o tipo “causal”. Em minha experiência, tanto os partidários do uso dos ECR quanto os que se dizem contrários geralmente não têm um entendimento real sobre eles e, portanto, não têm base para afirmar que tais desenhos devam ou não ser usados. A lógica e o raciocínio subjacentes aos ECR são complexos e exigem uma compreensão de probabilidade, equacionamento, inferência contrafactual e muitos assuntos relacionados. Simplesmente descartar os ECR como “muito caros” ou “muito demorados” é um erro de raciocínio. A verdadeira questão é apenas se um ECR é a escolha metodológica apropriada. Essencialmente, deve-se considerar a realização de um ECR apenas quando as questões básicas forem causais, existirem recursos suficientes (incluindo monetários, de tempo e mão de obra qualificada), houver grande probabilidade de o programa ou política continuar operando por um longo período, a alocação randomizada de um “tratamento” for viável (e ética), e não houver um grande número de ECR já em curso no programa ou política (por exemplo, é realmente necessário conduzir*

⁵ Nota da revisora técnica: As referências bibliográficas dos trabalhos citados são: MILLER, R. L., CAMPBELL, R. Taking stock of empowerment evaluation: An empirical review. *American Journal of Evaluation*, v. 27, n. 9, p. 296-319, 2006; e CORYN, C. L. S., NOAKES, L. A.; WESTINE, C. D.; SCHROETER, D. C. A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, v. 32, n. 2, p. 199-226, 2011.

mais um ECR promissor?), entre outras considerações (por exemplo, políticas). Nem todas as avaliações são voltadas para inferências causais, mas, por sua própria natureza, todos os ECR são.

EAE: Normalmente, a avaliação é considerada um estágio fundamental no ciclo de uma política, mas ela nem sempre está prevista no momento da proposição do programa. É possível avaliar um programa após o final de sua implementação? Quais os melhores desenhos a se utilizar nesse cenário? Outra questão prática refere-se ao orçamento e a restrições que, às vezes, limitam o escopo de uma avaliação mais abrangente. Como especialista em desenhos de pesquisa, como o senhor pensa ser possível superar essas restrições? Existem melhores abordagens a ser consideradas quando o tempo e o orçamento são limitados?

CC: *As restrições de tempo e orçamento estão associadas a quase todas as avaliações de programa e (geralmente) não estão relacionadas ao chamado “ciclo de vida do programa”. Os programas podem ser avaliados em praticamente qualquer estágio, e os desenhos necessários sempre dependem do contexto. Simplificando, não há um desenho “melhor” ou “correto” de avaliação. As escolhas de desenho são informadas por uma variedade de fatores, incluindo o “estágio” do programa, os recursos disponíveis para executar a avaliação, o tamanho e o escopo do programa, o propósito da avaliação (por exemplo, formativa, somativa), as decisões a ser informadas pela avaliação, o interesse na avaliação, e assim por diante.*

EAE: Países como o Brasil e os EUA, com suas dimensões continentais, organização federativa e diversidade, podem ter programas governamentais a ser implementados simultaneamente em diferentes cenários. Essa diversidade de contextos pode alterar algumas características originais do programa ou ação que está sendo avaliada. Quais são as melhores abordagens metodológicas para se realizar avaliações multilocais?

CC: *As avaliações multilocais foram objeto de muita discussão e muito debate, e o consenso geral sobre a melhor forma de desenhar e conduzir tais avaliações é tomá-las como se fossem baseadas em localidade (isto é, em local único), mas com grande ênfase e atenção à variação entre os locais (ou seja, os locais podem ser homogêneos ou heterogêneos, e isso precisa ser cuidadosamente considerado). No mais, as escolhas metodológicas são essencialmente sinônimas.*

EAE: Desde 2008, o senhor é diretor do Doutorado Interdisciplinar em Avaliação (IDPE) e professor de Avaliação no mesmo programa; também foi pesqui-

sador associado sênior do Evaluation Center (2006-2007), ambos na Western Michigan University. Essa experiência profissional como praticante e professor de avaliação deve ter-lhe permitido desenvolver um sentido tanto dos conhecimentos exigidos para uma boa prática avaliativa quanto dos conhecimentos necessários à pesquisa no campo da avaliação. O que o senhor considera serem os conhecimentos básicos que todo avaliador deveria ter? Esses conhecimentos são os mesmos necessários a um pesquisador de avaliação? Considerando a sua experiência na gestão do programa IDPE, que lida com pessoas de formações e áreas de experiência distintas, quais aspectos não podem faltar na formação de um avaliador?

CC: *Minha opinião pessoal é que os avaliadores competentes, sejam eles acadêmicos ou praticantes, devem ter profundo conhecimento da lógica e do raciocínio avaliativos, da história da avaliação, dos conceitos de avaliação e seu vocabulário exclusivo, dos métodos, das práticas e das teorias sobre avaliação. O conhecimento fundamental específico é extenso e inclui aptidões e habilidades técnicas e não técnicas. Certamente, os avaliadores necessitam ter conhecimento prático sobre métodos de pesquisa quantitativos, qualitativos e mistos, teoria da medida, desenhos de pesquisa, estatística, síntese de fatos e valores e de múltiplos valores, e muitas outras habilidades técnicas. Além disso, quase tão importante quanto esses aspectos, os avaliadores devem ser comunicadores competentes (em termos escritos, orais, visuais), ser capazes de trabalhar de forma eficaz e eficiente em uma série de circunstâncias e condições, ter um conhecimento prático de gerenciamento de projetos, orçamento e habilidades relacionadas, capacidade de entender outras culturas e normas culturais, éticas e assim por diante. A American Evaluation Association (AEA)⁶ publicou várias versões das “competências do avaliador”, muitas das quais eu endosso, outras não.*

EAE: A prática avaliativa pode confrontar o avaliador com questões éticas, seja no momento de desenhar as avaliações, de conduzi-las ou de relatar os resultados. Quais são as principais questões éticas colocadas pela adoção de desenhos experimentais, quase experimentais e não experimentais na prática da avaliação? Nos EUA, há alguma orientação sobre como avaliar e assegurar melhores práticas éticas na avaliação? Se sim, o senhor poderia explicar?

⁶ Nota da revisora técnica: A AEA tem contribuído com o debate das competências básicas do avaliador e dos princípios éticos subjacentes à prática avaliativa. Uma versão atualizada dos Princípios-Guia para os Avaliadores pode ser encontrada em: <https://www.eval.org/p/cm/ld/rid=51>.

CC: A prática ética geralmente não está associada a nenhum tipo específico de desenho, embora a maioria das pessoas associe dilemas éticos a experimentos (por exemplo, reter um tratamento potencialmente benéfico). Nos Estados Unidos, orientações, políticas e procedimentos éticos são abundantes e dependem, em grande medida, do patrocinador da pesquisa (por exemplo, os Institutos Nacionais de Saúde – NHI) e da instituição do pesquisador (a maioria das instituições de ensino superior nos Estados Unidos tem conselhos institucionais de revisão para pesquisas, tanto com animais quanto com seres humanos).

EAE: Em seu doutorado, o senhor se preocupou com desenhos de avaliação de pesquisas científicas. Sua prática como editor do *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* também pode confrontá-lo com a questão da qualidade da pesquisa. Com relação à disseminação do conhecimento em avaliação, quais critérios o senhor considera os melhores para definir se uma pesquisa avaliativa “é boa o suficiente” ou se é “intoleravelmente ruim”, parafraseando expressões que o senhor utilizou em seu livro com Daniel Stufflebeam, *Evaluation Theory, Models and Applications*?

CC: Os traços que caracterizam a qualidade da avaliação têm uma longa história, que remonta ao conceito de metavaliação de Scriven (ou seja, avaliação da avaliação) e, posteriormente, às várias versões de *The Program Evaluation Standards*. Apesar do extenso debate sobre as características associadas ao que constitui uma avaliação boa ou de alta qualidade, consideram-se, majoritariamente, a utilidade, a viabilidade, a adequação e a precisão como critérios essenciais para avaliar a qualidade de uma avaliação. Esses critérios são bem diferentes dos frequentemente associados a pesquisas sociais e comportamentais e geralmente são “específicos de paradigma”. A investigação quantitativa muitas vezes enfatiza a replicabilidade, a generalização, a objetividade e critérios similares como características importantes, enquanto certas formas de pesquisa qualitativa podem valorizar a transparência e a transferibilidade, por exemplo.

DIRETRIZES AOS AUTORES

DIRECTRICES A LOS AUTORES

GUIDELINES TO AUTHORS

Para submeter um manuscrito a *Estudos em Avaliação Educacional* (EAE), é necessário fazer o cadastro no Portal de Periódicos da Fundação Carlos Chagas como Leitor e Autor, criando *login* e senha de acesso.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Nome do autor	O nome do(s) autor(es) deve constar conforme o autor deseja que seja publicado.
Tamanho do título e subtítulos	Títulos e subtítulos dos artigos não podem exceder 11 palavras (incluindo artigos, preposições, conjunções, etc.).
Tamanho do resumo	<p>Toda matéria, à exceção de resenhas, precisa vir acompanhada de resumo em português contendo no máximo 11 linhas (ou 800 caracteres com espaços), com o objetivo, o método, os resultados e as conclusões do artigo.</p> <p>O espaçamento deve ser simples entre as linhas e sem espaço entre parágrafos, sem conter siglas nem referências, trazendo, em seu início, o título do trabalho.</p>
Palavras-chave	Ao final dos resumos, devem ser indicadas, no máximo, quatro palavras-chave (descritores) do conteúdo do texto, que devem ser buscadas no Thesaurus Brasileiro de Educação, no Thesaurus de Educação da Unesco (IBE Education Thesaurus) ou no Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos.
Tabelas, gráficos, quadros e figuras	<p>Todas as tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser enviados em duas versões para a publicação – tons de cinza (para a versão impressa) e em cores (para a versão <i>on-line</i>) –, preferencialmente em Excel, em arquivos separados, numerados com algarismos arábicos, com títulos (posicionados acima) padronizados quanto ao formato e termos utilizados. Abaixo destes, deve, obrigatoriamente, ser indicada a fonte dos dados (remetida às referências bibliográficas), com autoria e ano, inclusive se for de elaboração própria dos autores. As figuras (ilustrações, imagens, mapas, fotos, etc.) devem ter resolução de, no mínimo, 300 DPIs.</p> <p>Na versão em PDF, tabelas, gráficos, quadros e figuras devem vir inseridos no lugar em que serão publicados.</p>
Notas de rodapé	<p>As notas de rodapé devem ser evitadas e utilizadas apenas quando for estritamente necessário, preferencialmente sem ultrapassar três linhas. Será usada numeração consecutiva das notas dentro do texto.</p> <p>Não usar <i>idem</i>, <i>ibidem</i> ou <i>id.</i></p>
Siglas e abreviaturas	As siglas devem ser desdobradas quando mencionadas à primeira vez no artigo. Ex.: Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

<p>Metodologia estatística</p>	<p>A metodologia estatística empregada deve ser descrita com detalhamento que permita que os resultados possam ser replicados por um leitor com experiência no assunto que tenha acesso aos dados originais. Por outro lado, deve-se evitar o uso de linguagem excessivamente técnica, visando a apresentar a descrição metodológica com clareza suficiente para que um leitor não especializado no assunto também possa compreendê-la. Essas recomendações se traduzem, principalmente, em medidas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fornecer detalhes sobre as unidades experimentais, aleatorização e procedimentos amostrais; • descrever e/ou proporcionar acesso aos instrumentos de coleta da pesquisa; • indicar todas as técnicas descritivas e inferenciais utilizadas, fornecendo referências bibliográficas sempre que necessário; • apresentar os resultados quantitativos com suas respectivas medidas de incerteza (intervalos de confiança, <i>p-values</i>, etc.); • adotar um nível de precisão na apresentação dos dados e resultados (por exemplo, número de casas decimais) padronizada e coerente com as possibilidades da pesquisa; • utilizar recursos gráficos e tabelas sempre que esses elementos possam facilitar a organização e síntese dos dados e a compreensão dos resultados; • discutir a razoabilidade dos resultados obtidos e relatar possíveis limitações dos métodos empregados; • definir os termos técnicos, os símbolos matemáticos e as siglas presentes no artigo; • especificar os <i>softwares</i> estatísticos utilizados.
<p>Citação no texto</p>	<p>As citações literais curtas são integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com sobrenome do autor, em caixa alta, ano da publicação e número da página. Citações de três ou mais linhas devem ser destacadas no texto com recuo de 1,25, em corpo 10, com a indicação: (AUTOR, ano, p.).</p> <p>As remissões sem citação literal são incorporadas ao texto, sem necessidade de informar a página. Ex.: Segundo Fonseca (1986).</p>
<p>Referências</p>	<p>As referências, restritas apenas às obras citadas no texto, devem vir ao final deste e se pautarem pelas normas da ABNT (NBR 6023, 2018), apresentando o título das obras em itálico. Obedecem à ordem alfabética do sobrenome do primeiro autor e, quando possível, fazer constar por extenso o prenome dos autores. Nas referências de até três autores, todos são citados, separados por ponto e vírgula. Quando ultrapassar três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão <i>et al.</i> (com itálico).</p>
<p>Espaço entre linhas</p>	<p>Espaçamento de 1,5 entre as linhas.</p> <p>Sem espaço (anterior ou posterior) entre os parágrafos.</p>
<p>Margens</p>	<p>3 cm de margem superior, 3 cm de margem inferior, 3 cm de margem esquerda e 2 cm de margem direita.</p>
<p>Tamanho da fonte</p>	<p>corpo 12</p>

Tipo de letra	Times New Roman
Tamanho da folha	A4
Número de páginas	Artigos, ensaios teóricos e relatos de experiência não podem exceder 25 páginas, ou 63.300 caracteres com espaço, incluindo tabelas, gráficos, quadros ou figuras, anexos ou apêndices e referências. A extensão máxima da Resenha é de 6 páginas, ou 14.550 caracteres com espaço; a do Destaque Editorial, de 2 páginas, ou 4.250 caracteres com espaço.

No ato de submissão, solicitam-se dos autores: nome completo; vínculo institucional ou última ocupação profissional; cidade, estado e país da instituição; titulação (graduado, especialista, mestre/mestrando, doutor/doutorando), endereço, telefone, celular, *e-mail* de contato e Orcid. Pede-se, ainda, que o autor indique como seu nome deve constar da publicação e qual *e-mail* deve ser apresentado.

Deverão ser enviados dois arquivos do manuscrito: um em versão PDF e outro em formato .doc ou .docx. Como *Estudos em Avaliação Educacional* adota o sistema duplo-cego de avaliação, é necessário que não haja identificação de autoria no corpo do texto ou em notas de rodapé, nem nas propriedades do arquivo em PDF.

O autor deve acessar o sistema, clicar no [link Nova submissão](#) e preencher as informações necessárias nos cinco passos, a saber:

Passo 1. Iniciar submissão. Preenchimento obrigatório dos campos: Seção; Idioma da submissão; Condições para submissão; Declaração de direito autoral. Comentários para o editor são opcionais.

Passo 2. Transferência do manuscrito em PDF: esta versão destina-se à avaliação, com todas as tabelas, gráficos, quadros e figuras, no lugar em que deverão ser publicados, e sem informações que permitam identificar a autoria.

Passo 3. Metadados da Submissão (Indexação). Inclusão dos dados de todos os autores, do título e do resumo do trabalho apresentado, de colaboradores e agências de fomento (se for o caso) e das referências citadas no texto. Os coautores também devem ser cadastrados no sistema.

Passo 4. Documentos suplementares. Nessa etapa, deve ser transferido/enviado o manuscrito

COMPLETO em formato “.doc” ou “.docx”: esta versão deverá conter todas as informações sobre autoria e filiação, além dos gráficos, quadros, tabelas e figuras nas devidas posições no texto.

Ainda nesta etapa também devem ser enviados os gráficos, quadros, tabelas e figuras em arquivos abertos e editáveis, separados, em Word ou Excel, e numerados com algarismos arábicos.

Passo 5. Confirmação da submissão: nesta etapa, o autor deve clicar em “Concluir submissão”.

Para acompanhar o *status* da submissão, o autor deve acessar o sistema → menu → acesso → *login* e senha.

FOCO/ESCOPO

Estudos em Avaliação Educacional é um periódico científico quadrimestral da Fundação Carlos Chagas (FCC). Criado em 1990, tem como objetivo divulgar a produção acadêmica relacionada com o campo da avaliação educacional, acolhendo trabalhos originários de diferentes áreas das ciências humanas, com perspectivas teóricas e metodológicas diversas, propiciando a troca de informações e o debate acadêmico.

Publica trabalhos inéditos, apresentados sob a forma de artigos, ensaios teórico-metodológicos, relatos de experiência, entrevistas e resenhas. Excepcionalmente, serão aceitos trabalhos já publicados em revistas estrangeiras, que tragam uma contribuição relevante para o campo.

Os textos são publicados em português e em espanhol, em versão impressa e *on-line*, no Portal de Publicações da FCC e em diversas bases indexadoras. Trabalhos submetidos em outros idiomas são traduzidos para o português, sendo o original disponibilizado apenas *on-line*.

A cada número, também são publicadas versões em inglês de artigos escolhidos pelo Comitê Editorial, a serem disponibilizados *on-line*.

Os manuscritos aprovados passam por revisão textual e estatística e são divulgados no formato *ahead of print*, antes mesmo da publicação do número impresso.

O EAE não cobra taxa de submissão ou de editoração de artigos (articles processing charges – APC). A versão *on-line* é de acesso aberto e gratuito.

Aceitam-se para apreciação textos em português, espanhol, francês e inglês.

A submissão a *Estudos em Avaliação Educacional* deve ser exclusiva, isto é, os textos não poderão ser enviados a outros periódicos simultaneamente.

Os manuscritos devem ser inéditos, ou seja, não podem ter sido publicados anteriormente com atribuição de DOI (Document Object Identifier), ISSN (International Standard Serial Number; sigla em inglês para Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas) ou ISBN (International Standard Book Number).

Todo manuscrito submetido a *Estudos em Avaliação Educacional* é analisado em programa antiplágio, antes de ser encaminhado para avaliação. A finalidade do procedimento é identificar plágio e autoplágio. Considera-se plágio a cópia do trabalho intelectual de outrem, seja o conjunto da produção, seja um fragmento desse trabalho, sem que lhe seja atribuído o devido crédito. Autoplágio é a reprodução, total ou parcial, de um trabalho de própria autoria, já publicado anteriormente, sem sua devida identificação. Situações de autoplágio têm sido recorrentes quando, por exemplo, relatórios de pesquisa, teses e/ou dissertações e trabalhos apresentados em eventos científicos são publicados literalmente em formato de artigo. Nesses casos, a revista aceitará o manuscrito, desde que haja um investimento de autoria no sentido de reformular a versão anterior e menção clara da produção original.

É vetada a inclusão de novos autores após a aprovação do artigo. No ato da submissão, todos os autores deverão ser indicados.

Será respeitado o intervalo de pelo menos seis meses para a publicação de artigos de um mesmo autor.

As ideias e opiniões expressas nos artigos publicados são de exclusiva responsabilidade dos

seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do periódico.

A revista permite-se realizar, durante o processo de revisão, pequenas alterações formais no texto, respeitando o estilo e a opinião dos autores.

Os direitos autorais dos trabalhos publicados pertencem à revista *Estudos em Avaliação Educacional*, que adota a licença Creative Commons BY-NC do tipo “Atribuição não Comercial”.

Outras formas de publicação do trabalho só poderão ocorrer depois de decorridos 12 meses de sua edição neste periódico, desde que solicitada ao Comitê Editorial e indicada explicitamente sua fonte.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO PELOS PARES

Os originais recebidos passam por quatro etapas:

1) Submissão a programas de controle de plágio e autoplágio: o objetivo é verificar o ineditismo do texto.

2) Avaliação prévia pelo Comitê Editorial: o Comitê julga a adequação dos textos à linha editorial da revista; às normas de publicação por ela estabelecidas; e à qualidade do trabalho, isto é, o seu potencial de publicação.

3) Processo duplo-cego: caso passem por essa triagem inicial, os textos serão encaminhados para serem avaliados quanto ao mérito científico por especialistas da área.

4) Decisão final: os pareceres emitidos passarão pela análise do Comitê Editorial, que dará decisão final emitindo um parecer consolidado.

Estudos em Avaliação Educacional adota o sistema duplo cego para avaliação dos manuscritos pelos pares, preservando a identidade do autor em relação ao parecerista e vice-versa. A avaliação envolve, pelo menos, dois pareceristas.

No parecer consolidado, emitido pelo Comitê Editorial, os autores receberão uma comunicação informando se seu texto foi aceito, rejeitado ou se necessita de alterações para publicação. No último caso, o artigo reformulado é submetido a nova rodada de avaliação. O Comitê Editorial reserva-se o direito de recusar artigos cujas modificações não atendam a contento às solicitações encaminhadas.

As submissões na forma de entrevistas, relatos de experiência e resenhas são avaliadas pelo Comitê Editorial, que decidirá pela pertinência de sua publicação, conforme os objetivos de cada seção e demandas da revista.

DIRETRIZES PARA AVALIADORES

Os especialistas devem redigir seu parecer, de forma circunstanciada, contemplando os seguintes critérios:

- 1) Relevância do tema para a área de estudo.
- 2) Diálogo com o conhecimento já produzido sobre a temática.
- 3) Pertinência e atualidade da bibliografia.
- 4) Clareza na exposição do objeto de estudo, objetivos e justificativa.
- 5) Rigor na utilização dos conceitos.
- 6) Consistência teórico-metodológica.
- 7) Pertinência, clareza e fundamentação da Metodologia Estatística empregada.
 - a) Avalie e comente.
 - b) Considera necessário para o caso em tela que, além da sua avaliação, seja feita para itens da Metodologia Estatística a avaliação de um estatístico?
- 8) Adequação, fundamentação e solidez argumentativa da análise.
- 9) Boa estruturação do texto, com clara articulação entre as ideias.

Ao final da avaliação, o avaliador tem a possibilidade de escolher uma das seguintes opções oferecidas pelo sistema de gerenciamento eletrônico da revista:

Aceitar

- Correções obrigatórias
- Submeter novamente para avaliação
- Submeter a outra revista
- Rejeitar
- Ver comentários

A opção “correções obrigatórias” deve ser utilizada nas situações em que o manuscrito tenha efetivo potencial de publicação. No caso de textos que exijam significativas modificações, indica-se sua rejeição. A opção “submeter novamente para avaliação” deve ser utilizada quando o parecerista considerar necessário o encaminhamento para outro especialista. A opção “ver comentários” só deve ser utilizada quando o avaliador estiver em dúvida sobre sua decisão.

No último número de cada volume, é publicada uma lista completa com os nomes de todos os pareceristas que colaboraram com a revista ao longo do ano.

