



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

RAFAEL MARTINS FERRARI

UMA IDEIA CUJO TEMPO CHEGOU:  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO GOVERNO FEDERAL

BRASÍLIA  
2010

RAFAEL MARTINS FERRARI

UMA IDEIA CUJO TEMPO CHEGOU:  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO GOVERNO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA  
2010

RAFAEL MARTINS FERRARI

UMA IDEIA CUJO TEMPO CHEGOU:  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO GOVERNO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Orientador  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira – Examinador interno  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. José Carlos Rothen – Examinador externo  
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Faculdade de Educação

---

Prof. Dr. Marcus Vinícius – Membro suplente  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação de mestrado é um processo solitário. Já li essa opinião em diversas dissertações e teses. Também já ouvi algo parecido de diversos colegas. Eu mesmo já pensei assim. Já pensei; não penso mais.

Sou grato a muitas pessoas que, talvez de uma maneira que elas nem imaginam, contribuíram de formas simples e importantes para que eu concluísse o mestrado. Agradeço às pessoas mais que especiais que contribuíram com a formação do meu caráter e àquelas que participaram de minha formação acadêmica. Agradeço também àqueles me deram um abraço, um sorriso e com quem bati um papo ou tomei um café em momentos de saco-cheio. A parte ruim em citar nomes é a possibilidade de esquecer alguém a quem no íntimo tenho muita gratidão, mas vou correr o risco.

Começo agradecendo a Deus, pelo dom da vida e pelos caminhos que Ele desenhou pra mim e que me ajuda a trilhar.

Agradeço aos professores e mestres que tive ao longo da vida. Desde a escolinha até o mestrado, passando pela escola e graduação, tive professores de quem recebi não apenas informação, mas formação. Poderia citar vários, mas a lista seria enorme. Agradeço ao Professor Paulo Calmon, a quem admiro desde minha graduação e que já me deu diversas oportunidades.

Continuando no PPGA, agradeço ao Professor Otávio, ao Claydson e à Sonária.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, Adriana, Ana, André, Clélia, Leo, Miguel, e Selma agradeço pelas trocas de ideias, risadas e companhia durante madrugadas de estudo.

Desde que aqui cheguei, em 2001, fiz muitos amigos. Na graduação ou no trabalho, encontrei pessoas especiais que me fazem feliz em Brasília. Citar nomes aqui é ainda mais perigoso, mas não posso deixar de agradecer ao Alan, Camilla, Camilla, Gusmão, Jorge, Linda, Mari, Robson, Sertã, meus amigos de república e a você.

À Carolzinha, agradeço pelo carinho, amizade, companheirismo e bem-querer, que crescem a cada dia. A ajuda nos momentos críticos e o abraço no momento certo foram fundamentais.

Finalmente, agradeço aos meus pais Rose e Waldecir e à minha irmãzinha(!) Renata pelo amor, carinho, educação e tudo mais que é impossível descrever. Para vocês dedico esta dissertação.

*O real da vida se dá, nem no princípio e nem no final. Ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.”*

*Guimarães Rosa*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica, no contexto do governo federal. Apesar de tratada por alguns como algo natural à ação governamental – seja na perspectiva da heurística dos estágios ou na nova gestão pública –, e do caráter consensual entre acadêmicos e burocratas sobre sua importância para a melhoria dos programas e políticas governamentais, a avaliação é uma prática relativamente recente no contexto da administração pública federal, remetendo à década de 1980. A partir da distinção entre atividades avaliativas e sistemas avaliativos, e da discussão de modelos conceituais sobre mudanças institucionais e institucionalização, foram analisadas as principais ideias relativas aos problemas da educação nacional e da utilização da avaliação como solução disponível, utilizando-se como fontes principais os editoriais da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), publicação vinculada ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e as Mensagens Presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional na abertura de cada sessão legislativa. Observou-se que a ideia de avaliação estava presente do discurso dos agentes desde o primeiro período analisado, na década de 1930, a partir do qual a avaliação passou por um processo de amadurecimento e consolidação. Nesses períodos, ideias novas a respeito da avaliação surgiram, entretanto sem substituir aquelas manifestadas em momentos anteriores, mas complementando-as. Considerando-se institucionalização como o processo de consolidação de ideias, práticas e padrões de comportamento, a institucionalização da política de avaliação de políticas públicas, que hoje se configura no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, deu-se a partir do momento em que a qualidade da educação passa a ser o principal problema na agenda governamental e a avaliação é entendida como uma alternativa possível para lidar com esse problema.

**Palavras-chave:** Avaliação de políticas públicas. Avaliação educacional. Concepções de avaliação. Sistemas avaliativos. Atividades avaliativas. Educação Básica. Instituições. Institucionalização. Mudanças institucionais. Ideias. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This work aims at analyzing the institutionalization process of public policy evaluation in the educational domain within the Brazilian federal government. In spite of being considered by some as a natural governmental activity, as stated by Stages Heuristic approach to policy studies or by the New Public Management, and despite the fact that scholars and bureaucrats consider it important to the improvement of programs and policies, policy evaluation has only recently (since the 1980s) become a concern to the public administration. Based on the distinction between evaluation systems and evaluation activities and on the debates over institutionalization and institutional changes, the research analyses the main ideas in the official discourse concerning the educational problems, as well as the potential use of evaluation as an alternative to deal with them. The sources for the study were publications in the Brazilian Review of Pedagogical Studies (Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP), from the National Institute of Educational Studies and Research (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP), and the Presidential Messages sent to National Congress before the opening of each legislative year. As a result of the research, it was observed that the idea of policy evaluation was in governmental agents' discourses since the 1930s. From this decade onward, especially in the 1980s, evaluative mechanisms and ideas were further incremented and consolidated, and new ideas regarding evaluation techniques emerged in the subsequent years. Nevertheless, the fresh notions did not replace those presented earlier, but complemented them. Considering institutionalization as a process for consolidating ideas, practices and behavioral patterns, the research concludes that the institutionalization of educational policy evaluation, known as Basic Education Evaluation System (Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB) happened when the quality of education became the main problem in the government's agenda, when and the political agents recognized policy evaluation as an alternative for dealing with the matter.

**Keywords:** Policy evaluation. Educational evaluation. Conceptions of evaluation. Evaluation systems. Evaluation activities. Basic Education. Institutions. Institutionalization. Institutional change. Ideas. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo do Planejamento .....	22
Figura 2 – Árvore das teorias de avaliação .....	30
Figura 3 – Modelo explicativo para formas de mudança institucional .....	53
Figura 4 – Modelo institucional para mudanças e políticas públicas .....	64
Figura 5 – Grau de institucionalização I .....	100
Figura 6 – Grau de institucionalização II .....	101
Figura 7 – Grau de institucionalização III .....	102
Figura 8 – Categorias utilizadas para análise dos Editoriais da RBEP e das Mensagens Presidenciais, no <i>layout</i> do QSR NVivo 8.0 .....	125

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	132
Gráfico 2 – Taxa de cobertura (%) – Problema, Soluções e Valores detalhados, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	133
Gráfico 3 – Taxa de Cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período do Estado Getulista (1930- 1945) .....	134
Gráfico 4 – Taxa de Cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período do Estado Getulista (1930- 1945) .....	134
Gráfico 5 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições de Órgãos, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	137
Gráfico 6 – Normativos, por tipo, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	138
Gráfico 7 – Conteúdo dos Normativos, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	138
Gráfico 8 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período Democrático (1945-1964) .....	141
Gráfico 9 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores Detalhados, Período Democrático (1945-1964) .....	141
Gráfico 10 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período Democrático (1945-1964) .....	142
Gráfico 11 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhada, Período Democrático (1945-1964) .....	142
Gráfico 12 – Normativos que tratam de Estruturas e Atribuições dos Órgãos, Período Democrático (1945-1964) .....	144
Gráfico 13 – Normativos, por tipo, Período Democrático (1945-1964) .....	146
Gráfico 14 – Conteúdo dos Normativos, Período Democrático (1945-1964) .....	146
Gráfico 15 – Especificação do Conteúdo, Período Democrático (1945-1964) .....	147
Gráfico 16 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	149
Gráfico 17 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores Detalhados, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	149
Gráfico 18 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período do Regime Militar (1964- 1985) .....	150



Gráfico 19 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhada, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	151
Gráfico 20 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições dos Órgãos, Período do Regime Militar. Variáveis Dependentes (1964-1985) .....	153
Gráfico 21 – Normativos, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	155
Gráfico 22 – Conteúdo dos Normativos, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	155
Gráfico 23 – Objetos de Avaliação na legislação, Período Regime Militar (1964-1985).....	156
Gráfico 24 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	158
Gráfico 25 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, soluções e Valores detalhados, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	159
Gráfico 26 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	159
Gráfico 27 – Normativos que tratam de Estruturas e Atribuições dos Órgãos, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	160
Gráfico 28 – Normativos, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	162
Gráfico 29 – Conteúdo do Normativo, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	163
Gráfico 30 – Especificação do conteúdo, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	163
Gráfico 31 – Objetivo do conteúdo, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	163
Gráfico 32 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período FHC (1995-2002) .....	165
Gráfico 33 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores detalhado, Período FHC (1995-2002) .....	166
Gráfico 34 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período FHC (1995-2002) .....	167
Gráfico 35 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período FHC (1995-2002) .....	167
Gráfico 36 – Normativos que tratam de Estruturas e Avaliação dos Órgãos, emitidos durante o período FHC (1995-2002) .....	169
Gráfico 37 – Normativos, período FHC (1995-2002) .....	172
Gráfico 38 – Conteúdo dos Normativos, Período FHC (1995-2002) .....	172
Gráfico 39 – Especificações do Conteúdo, FHC (1995-2002) .....	173
Gráfico 40 - Objeto da Avaliação, Período FHC (1994-2002) .....	173
Gráfico 41 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período Lula (2003 até o presente) .....	175
Gráfico 42 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores detalhados, Período Lula (2003 até o presente) .....	176
Gráfico 43 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período Lula (2003 até o presente) .....	177
Gráfico 44 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período Lula (2003 até o presente) .....	177
Gráfico 45 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições dos Órgãos, Período Lula (2003 até o presente) .....	179
Gráfico 46 – Normativos, Período Lula (2003 até o presente) .....	183
Gráfico 47 – Conteúdo dos Normativos, Período Lula (2003 até o presente) .....	183
Gráfico 48 – Especificação do Conteúdo, Período Lula (2003 até o presente) .....	184
Gráfico 49 – Objetivo da Avaliação, Período Lula (2003 até o presente) .....	184
Gráfico 50 – Evolução da população na faixa etária entre 5 e 14 anos e do número de matrículas no ensino fundamental .....	206
Gráfico 51 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a ampliação e universalização do acesso .....	207
Gráfico 52 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a qualidade da educação .....	207
Gráfico 53 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a avaliação em educação .....	208

Gráfico 54 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas ao problema ampliação da oferta e universalização do acesso e das taxas de frequência à escola para a população de 5 a 14 anos (%) .....	208
Gráfico 55 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a avaliação em educação e à qualidade (%), nas Mensagens Presidenciais .....	209
Gráfico 56 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a avaliação em educação e à qualidade (%), nas Mensagens Presidenciais .....	209

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1920 a 1940 .....	131
Tabela 2 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1940 a 1960 .....	140
Tabela 3 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1960 a 1980 .....	148
Tabela 4 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 1980 a 1991.....	157
Tabela 5 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 1991 a 2000.....	165
Tabela 6 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 2000 e 2009 .....	175

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes contextuais e institucionais das mudanças e agentes institucionais .....	59
Quadro 2 – Variáveis que concorrem para a institucionalização da avaliação .....	119
Quadro 3 – Recortes temporais .....	120
Quadro 4 – Critérios para identificação de sistemas avaliativos .....	120
Quadro 5 – Edições da RBEP analisadas, por período .....	127
Quadro 6 – Mensagens Presidenciais analisadas, por período .....	128
Quadro 7 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	135
Quadro 8 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	135
Quadro 9 – Normativos analisados, Período do Estado Getulista (1930-1945) .....	137
Quadro 10 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período Democrático (1945-1964) .....	143
Quadro 11 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período Democrático (1945-1964) .....	143
Quadro 12 – Normativos analisados, Período Democrático (1945-1964) .....	145
Quadro 13 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre os no 77, vol. 33, 1960 e no 98, vol. 43, 1965 .....	147
Quadro 14 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período do Regime Militar (1964-1985) .....	151
Quadro 15 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período do Regime Militar (1964-1985) .....	152
Quadro 16 – Normativos analisados, Período do Regime Militar (1964-1985) .....	154

Quadro 17 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre os no 92, vol. 40, 1963 e no 175, vol. 73, 1992 .....	156
Quadro 18 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período da Redemocratização (1985-1994) .....	160
Quadro 19 – Normativos analisados, Período da Redemocratização (1985-1994) .....	161
Quadro 20 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 151, vol. 65, 1984 e o no 179/180/181, vol. 75, 1994 .....	164
Quadro 21 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período FHC (19945-2002) .....	168
Quadro 22 – Normativos analisados, Período FHC (1995-2002) .....	170
Quadro 23: Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 176, vol. 74, 1993 e o no 212, vol. 86, 2005 .....	174
Quadro 24 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período Lula (2003 até o presente) .....	178
Quadro 25 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período Lula (2003 até o presente) .....	178
Quadro 26 – Normativos analisados, Período Lula (2003 até o presente) .....	180
Quadro 27 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 191, vol. 79, 1998 e o nº 226, vol. 90, 2009 .....	184

## LISTA DE SIGLAS

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- CBEP – Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
- CDC – Center for Diseases Control and Prevention
- CIBEC – Centro de Informação e Biblioteca em Educação
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação
- NGP – Nova Gestão Pública
- NPM – New Public Management
- PAR – Plano de Ações Articuladas
- PPA – Plano Plurianual
- PPBS – Planning, Programming, and Budgeting System
- RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
- SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	JUSTIFICATIVA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS .....	19
2.1	Problemas de pesquisa .....	25
2.2	Objetivo Geral .....	25
2.3	Objetivos Específicos .....	25
3	ALGUMAS IDEIAS SOBRE AVALIAÇÃO .....	26
3.1	Definindo avaliação .....	26
3.2	Teorias, modelos e concepções de avaliação .....	29
4	REVISÃO DE LITERATURA.....	35
4.1	Mudanças em políticas públicas: a perspectiva institucionalista.....	36
4.1.1	Instituições .....	39
4.1.2	Institucionalização e mudança institucional .....	41
4.1.3	Mudança institucional e aprendizagem: institucionalismo cognitivo.....	59
4.1.4	Modelos cognitivos, instituições e construtivismo .....	65
4.1.5	Institucionalismo construtivista .....	68
4.1.6	Instituições, arranjos temporais e os modelos da lata de lixo e dos múltiplos fluxos ..	75
4.2	Desenvolvimento da avaliação de políticas públicas e avaliação em educação .....	82
4.2.1	O desenvolvimento da avaliação de políticas públicas em perspectiva internacional e comparada	82
4.2.2	Características e Tipologias: Sistemas Avaliativos versus atividades avaliativas.....	87
4.2.3	Avaliação de políticas públicas em perspectiva setorial.....	90
5	MODELO ANALÍTICO .....	93
5.1	Mudanças institucionais.....	102
5.1.1	Mudanças por <i>path dependence</i> .....	104
5.1.2	Mudanças por <i>path shaping</i> .....	105
6	METODOLOGIA .....	109
6.1	Estudo de caso .....	110
6.2	O <i>process tracing</i> .....	111
6.3	Definição das variáveis.....	113
6.3.1	Variável dependente .....	113
6.3.2	Variáveis independentes .....	114
6.3.3	Operacionalização das variáveis e desenvolvimento da pesquisa .....	119
6.3.4	Documentos analisados .....	126
7	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....	130
7.1	O Estado Getulista (1930-1945) .....	130
7.1.1	Variáveis independentes .....	130
7.1.2	Variáveis Dependentes .....	137
7.2	O Período Democrático (1945-1964) .....	139
7.2.1	Variáveis independentes .....	139
7.2.2	Variáveis Dependentes .....	145
7.3	Regime Militar (1964-1985).....	148
7.3.1	Variáveis independentes .....	148
7.3.2	Variáveis Dependentes .....	153
7.4	Redemocratização (1985-1994).....	157
7.4.1	Variáveis independentes .....	157
7.4.2	Variáveis Dependentes .....	161

7.5	Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) .....	164
7.5.1	Variáveis independentes .....	164
7.5.2	Variáveis Dependentes .....	169
7.6	Governo Lula (a partir de 2003) .....	174
7.6.1	Variáveis independentes .....	174
7.6.2	Variáveis Dependentes .....	180
8	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	185
8.1	O Estado Getulista (1930-1945) .....	185
8.2	O Período Democrático (1945-1964) .....	190
8.3	Regime Militar (1964-1985).....	193
8.4	Redemocratização (1985-1994).....	195
8.5	Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) .....	197
8.6	Governo Lula (a partir de 2003) .....	201
8.7	Consolidação.....	206
9	CONCLUSÃO .....	211
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	216
	APÊNDICES .....	226

# 1 INTRODUÇÃO

Atribuir o valor ou o mérito de algo; julgar a qualidade; compreender, apreciar. Essas são algumas definições encontradas nos dicionários para a palavra *avaliar*. A avaliação é uma prática presente no cotidiano da maioria das pessoas e todos o fazem de maneira corriqueira, sem especificar critérios ou motivações para a avaliação. Cada pessoa, portanto, atribui valor, julga e aprecia aquilo que está ao seu redor e lhe interessa a todo instante, com parâmetros e objetivos únicos a cada um. Enfim, o ato de avaliar pode ser interpretado de distintas maneiras por diferentes pessoas.

Da mesma forma, quando alguém escreve ou diz a expressão *avaliação de políticas públicas*, o interlocutor pode compreendê-la de diversas maneiras. Apesar de o termo *políticas públicas* qualificar a palavra *avaliação*, eliminando seu caráter ordinário, não se trata aqui do fato de existirem diversos significados lexicais para o vocábulo *avaliação*, mas do sentido que a expressão adquiriu para aqueles envolvidos em sua prática desde que foi cunhada no século passado.

Além de seus múltiplos significados, a prática da avaliação pode tomar também muitos formatos, com diferentes metodologias, distintos objetos e diversos propósitos. O uso desses sinônimos – *diferentes*, *diversos* e *distintos* – pode soar redundante ou até mesmo estranho, mas não tem outro objetivo senão o de ilustrar a variedade de significados para o termo *avaliação de políticas públicas*. Enfim, a avaliação é um “empreendimento complexo que envolve muitas variações, dimensões e atividades” (TROCHIM, 2009, p. 19, tradução nossa).

Consolidada internacionalmente ao longo do século XX como atividade desenvolvida profissionalmente por pessoas ligadas à academia, governos, iniciativa privada e organizações da sociedade civil, a avaliação de políticas públicas pode ser compreendida como uma prática realizada por especialistas para analisar os efeitos das intervenções governamentais na vida das pessoas.

O termo avaliação de políticas públicas nem sempre é utilizado com nome e sobrenome, mas frequentemente se diz apenas *avaliação* – aqui, não mais em seu sentido ordinário, mas trazendo tacitamente o complemento *políticas públicas*, mesmo porque esse termo inclui os mais diversos tipos de intervenções governamentais – programas, projetos,

planos. Independentemente dessas questões, utilizar-se-ão indistintamente, ao longo deste trabalho, as expressões avaliação e avaliação de políticas públicas, referindo-se ao significado da expressão completa, que é tema desta dissertação.

Mais precisamente, o objeto desta dissertação é o processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio<sup>1</sup> da educação básica. Entre seus objetivos geral e específicos estão a análise dos fatores que contribuíram para a institucionalização da avaliação de políticas públicas na educação básica no contexto do governo federal, a identificação das atividades avaliativas no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e a análise da evolução das ideias (problemas, soluções e valores) sobre educação no discurso oficial, desde a criação do Ministério da Educação, e da relação entre essas ideias e a institucionalização da prática da avaliação.

Nesse contexto, o conceito de institucionalização pode ser compreendido como um processo, uma vez que é dinâmico, de consolidação, a partir da aprendizagem e do reconhecimento intersubjetivo recíproco, de ideias, práticas e padrões de comportamento, configurando o que é adequado para a ação e a interação social (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

A dissertação estrutura-se em 9 capítulos. Após esta introdução, o capítulo 2 justifica a escolha do tema da dissertação, especificando o problema e os objetivos da pesquisa. Em termos gerais, a prática da avaliação é entendida como uma política pública, de modo a desnaturalizar seu exercício e utilização por parte do governo. Nesse sentido, é interessante pensar nos fatores que levam à adoção de uma política de avaliação de políticas públicas – desafio que este trabalho toma para si.

O capítulo 3 apresenta algumas definições e concepções de avaliação. Busca-se esclarecer que a avaliação de políticas públicas pode ter diferentes características, tanto em termos de objetos (o que é avaliado), propósitos (qual o objetivo da avaliação), métodos (como avaliar) e utilização de suas conclusões. O objetivo dessa discussão é elaborar uma categorização, utilizando-se as quatro dimensões acima, para a análise das ideias acerca de avaliação nos discursos analisados.

---

<sup>1</sup> O termo domínio é utilizado ao longo da dissertação para referência às questões substantivas relacionadas à educação básica (BURSTEIN, 1991; KNOKE, 2003).



O quarto capítulo apresenta uma vasta revisão de literatura e divide-se em duas grandes partes. A primeira delas tem como tema instituições e mudanças institucionais e começa com a apresentação de concepções alternativas de ordem, culminando na apresentação do conceito de instituições. Com o objetivo de mostrar a importância das ideias manifestas pelos agentes na conformação de uma política pública e em mudanças institucionais, estruturou-se a apresentação com a seguinte lógica. Inicialmente, apresenta-se o modelo de Mahoney e Thelen (2010b) sobre mudanças institucionais, que levanta questões como o debate entre mudanças abruptas e incrementais e o papel dos agentes nos processos de mudança, e elabora uma tipologia de mudanças institucionais, a partir das características das próprias instituições e do contexto político.

Em seguida, é revisada a literatura sobre o institucionalismo cognitivo, que tem a aprendizagem como elemento central na explicação das mudanças institucionais. Essa perspectiva, baseada em Denzau e North (1993) e em Mantzavinos, North e Shariq (2004) coloca as ideias, normas, ideologias e crenças como variáveis explicativas para os processos em políticas públicas, questionando a capacidade explicativa das abordagens baseadas no individualismo metodológico para os fenômenos sociais.

Ao chamar atenção para essas variáveis explicativas, a perspectiva cognitiva assemelha-se ao construtivismo social, que reconhece o contexto social como unidade de análise e variável explicativa, buscando analisar como os agentes interpretam suas circunstâncias, os significados que lhes atribuem, e os padrões de interpretação intersubjetiva em arranjos coletivos. Escolheu-se trabalhar também com essa perspectiva porque ela é, de certa maneira, complementar à visão cognitiva, fornecendo subsídios interessantes para a aprendizagem coletiva. Nesse sentido, também se revisou a relativamente recente abordagem do institucionalismo construtivista, com base em Hay (2006) e Schmidt (2008).

Em seguida, apresentam-se dois modelos que abordam os processos políticos e sociais a partir de uma concepção temporal de ordem. Os modelos da *lata de lixo* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) e dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995) consideram que fenômenos como mudanças e a adoção de uma determinada política não são determinados por uma única categoria de eventos (ou fluxos), mas dependem de fatores de simultaneidade entre esses eventos, como a existência concomitante de um problema e uma proposta para lidar com ele.

A segunda parte da revisão trabalha especificamente com a literatura sobre o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, em perspectiva comparada, internacional e setorialmente. Juntamente com a primeira parte da revisão da literatura, ela tem um duplo propósito. Primeiramente, os elementos ali apresentados e discutidos têm o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração de um modelo analítico para a institucionalização e mudanças institucionais, que será utilizado para a análise do processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas na área de educação básica e que compõe o capítulo 5.

Em segundo lugar, esses mesmos elementos, junto àqueles apresentados no modelo analítico, fundamentam a construção metodológica do trabalho, que está apresentada no capítulo 6 e se foca na análise da evolução das ideias sobre problemas, soluções e valores na área da educação básica e que contribuíram para a institucionalização da avaliação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a dissertação faz uma análise dos discursos manifestos nos Editoriais da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP, publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, e das Mensagens Presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional na abertura de cada sessão legislativa, além de uma análise das instituições formais, refletidas sobretudo na legislação, acompanhando sua evolução em diversos recortes temporais, a partir da criação do Ministério da Educação, em 1930, até o período presente.

O dois capítulos seguintes sistematizam a análise e discutem os resultados em cada um dos períodos analisados: Estado Getulista (1930 a 1945); Período Democrático (1945 a 1964); Regime Militar (1964 a 1985); Redemocratização (1985 a 1994); Governo FHC (1995 a 2002); e Governo Lula (2003 até o presente). Entre suas principais conclusões, está a de que a avaliação passou a ocupar um maior espaço na agenda política a partir do momento em que a preocupação com a qualidade da educação superou a preocupação com a expansão da oferta da educação básica. Por fim, o último capítulo retoma a discussão sobre mudanças institucionais no contexto da institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica.

## **2 JUSTIFICATIVA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS**

A importância de avaliar políticas públicas parece ser consensual entre acadêmicos e burocratas, dos mais diversos países ou áreas de atuação. Apesar desse consenso, a avaliação não é uma prática natural e, mesmo quando acontece, apresenta estruturas organizacionais, objetivos e métodos que variam muito de um país para outro (BUSSMANN, 2008; DERLIEN, 1991; DERLIEN; RIST, 2002; HARTZ, 1999; LEEUW; FURUBO, 2008; MONTEIRO, 2003; VIANNA, 1989).

Essa visão acerca da naturalidade da avaliação como prática dos governos é uma questão interessante. Como será mais explorado no capítulo seguinte, o conceito de avaliação geralmente está associado a decisões, políticas e programas, enfim, a ações governamentais. Essa aproximação entre governo e avaliação é explicada pelo contexto em que a prática da avaliação se desenvolveu no pós-Segunda Guerra. Como sugere Sandahl (2004), os países pioneiros na prática da avaliação se utilizaram do desenvolvimento das ciências sociais para tirar conclusões acerca da efetividade dos programas públicos, buscando meios ora para melhorá-los, ora para suspender aqueles que não davam os resultados esperados, diminuindo os gastos do estado. Nesse sentido, não é difícil assumir que a avaliação tenha como objeto central ações dos governos.

Por outro lado, é ainda mais interessante pensar, no contexto de um estudo sobre administração pública, se é natural que a avaliação, como uma prática sistemática, seja adotada por um governo. Colocando diretamente a questão: todo governo avalia suas políticas públicas?

Em tese, se uma avaliação levanta informações sobre o sucesso de uma política pública implementada por um governo, pode-se dizer que, indiretamente, essa avaliação traz conclusões sobre o próprio desempenho dos governos ao lidar com os problemas que se colocam na agenda governamental. Ou seja, se uma política não é bem avaliada, há chances de que essa avaliação sirva de insumo para críticas ao governo – o que certamente acontece em sociedades democráticas (SANDAHL, 2004).

Aceita-se, portanto, que diferentes governos possam manifestar diferentes posturas frente à realização ou não de avaliações. Nesse sentido, a questão levantada por Sandahl

indica que a avaliação não é uma atividade inerente aos governos e também aponta para diferentes concepções de avaliação que podem se desenvolver (*i.e.*, avaliação de processos, de insumos ou de resultados), a depender de uma série de fatores, como os agentes políticos e organizacionais institucionalmente relevantes ou a ideologia dos partidos no poder (SANDAHL, 2004; WAGNER; WOLLMANN, 1986).

Entretanto, reconhece-se certa tendência de se naturalizar a avaliação como prática de governo, em parte devida a uma compreensão superficial da literatura sobre o processo de políticas públicas. Um dos mais tradicionais modelos – hoje claramente não se pode colocá-lo entre os principais – no estudo sistemático das políticas públicas coloca a avaliação como uma prática ou etapa do ciclo de políticas públicas. Na concepção da “heurística dos estágios” (*stages heuristics*), como esse modelo é conhecido, qualquer política pública passaria naturalmente por diversas etapas, como a definição do problema a ser tratado, a formulação de alternativas, a escolha de uma delas, sua implementação e, por fim, a avaliação dessa escolha (HOWLETT; RAMESH, 1995; SABATIER, 1991).

Apesar de interessante e até útil, em alguns casos, esse modelo, como o próprio nome diz, é apenas um subterfúgio interpretativo, que não contribui para o aprofundamento do conhecimento sobre o cotidiano das políticas públicas (SABATIER, 1991).

Embora essa visão, que acaba por racionalizar o processo de políticas públicas, não seja mais predominante na academia já há algumas décadas (SABATIER, 1991), ela teve um impacto muito significativo sobre aqueles que trabalham na administração pública. Esse impacto pode ser constatado pelo fato de muitos tomarem a avaliação como uma etapa natural do ciclo de políticas públicas, ignorando que esse ciclo não passa de um exercício heurístico (BARDACH, 2008; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995; SABATIER, 1991). Em outras palavras, a avaliação pode ou não ser uma prática governamental, independentemente de constar em manuais, portarias ou leis.

No contexto brasileiro, apesar do caráter consensual sobre sua importância, a preocupação com a avaliação de políticas públicas no contexto da administração pública é tida como relativamente recente, se comparada a alguns países do norte, datando apenas da década de 1980 (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 118; HARTZ, 1999, p. 230). Ainda mais recente é a sua prática, bastante incipiente. O efeito potencialmente positivo da avaliação sobre a (re)formulação de políticas pode levar os gestores públicos preocupados com os resultados e impactos de suas ações a se questionarem sobre o que faz a avaliação de políticas

públicas ser adotada como uma atividade perene dos órgãos de governo, ou seja, sobre quais são os determinantes para a existência de práticas e sistemas de avaliação de políticas públicas.

Em artigo que relata a institucionalização e a prática da avaliação na Suíça, Bussmann (2008, p. 500 e 505) questiona a congruência entre a experiência desse país e as explicações teóricas para a emergência da avaliação, considerando os padrões observados de variáveis e principais atores envolvidos nas experiências internacionais.

A partir de sua constatação de que o estudo do caso suíço coloca em xeque as teorias correntes (RIST, 1990; FURUBO; RIST; SANDAHL, 2002), Bussmann (2008) lança uma série de hipóteses exploratórias sobre a emergência da avaliação na sociedade moderna, que somente poderiam ser constatadas a partir de novas pesquisas. Em suas palavras:

“Seria a avaliação uma parte inevitável da modernização do setor público? Seria ela intimamente ligada ao tamanho do setor público que, por sua vez, depende de sua parte relativa e do PIB per capita? Será que a emergência da avaliação em cada país, a despeito dessas regularidades, acontece de maneira contingencial, às vezes dependente de fatores políticos momentâneos, às vezes influenciada por circunstâncias históricas, às vezes por atores específicos?” (BUSSMANN, 2008, p. 505, tradução nossa).

Além da clara relevância para o melhoramento das atividades cotidianas da administração pública, essas questões colocam também um grande desafio teórico para aqueles interessados no processo pelo qual uma política pública entra na agenda, é formulada e implementada por um governo.

Para tanto, esta dissertação considera a avaliação de políticas públicas, como prática institucionalizada de governo, ela própria uma política pública. Não uma política “normal”, como coloca Wollmann (2003), mas como uma política de administração pública, que contribui para a capacidade de governo ao produzir informações sobre as políticas substantivas, objetos da avaliação (GAETANI, 1997).

Políticas substantivas são as políticas “normais”, como as políticas de saúde, de educação ou de emprego e renda. Ou seja, aquele tipo de política que geralmente vem à cabeça quando se utiliza o termo política pública (TROCHIM, 2009). Já as políticas com foco de intervenção nas estruturas políticas ou administrativas, como as políticas de administração pública citada por Gaetani (1997), seriam meta-políticas (*meta-policy*), ou políticas institucionais (*institution policy*), visto que, ao reorientar a estrutura organizacional e até

mesmo legal, influenciando a ação dos agentes públicos e administrativos, elas têm impacto sobre o próprio resultado das políticas substantivas (WOLLMANN, 2003).

Como meta-política, a avaliação está ligada a tentativas de usar dados e conhecimento sobre a realidade para a melhoria das políticas substantivas, e suas origens remetem ao desenvolvimento que as ciências sociais aplicadas tiveram a partir da Segunda Guerra Mundial (WEISS 1998; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Assim, a ideia que muitos têm sobre a avaliação está ligada a processos de racionalização do setor público, como o *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS) e a lógica de retroalimentação da avaliação para a formulação (Figura 1).



**Figura 1 – Ciclo do Planejamento**

Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), 2006.

O próprio conceito de ciclo de políticas públicas, inspirado na heurística dos estágios, leva a pensar que a avaliação é algo intrínseco à ação dos gestores públicos e ao processo de modernização do estado – o que responderia a pelo menos uma das questões colocadas por Bussmann (2008).

Entretanto, essa visão vai de encontro a diversos estudos, empíricos e teóricos (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972), acerca da natureza das organizações e dos próprios agentes políticos e administrativos. Essas perspectivas não permitem considerar a avaliação como algo natural do exercício de gestão pública, como os discursos relativos à Nova Gestão

Pública (NGP) fazem parecer. Quando há, muitas das experiências avaliativas nos diversos órgãos da administração federal são práticas isoladas ou intermitentes, que não configuram sistemas avaliativos perenes, o que prejudica a utilização dessas avaliações (LEEUEW; FURUBO, 2008).

Assim, a reflexão sobre essas diversas considerações acerca da natureza da avaliação como um instrumento ligado à racionalização da ação do estado, forma como geralmente ela é tratada por burocratas e acadêmicos, e uma visão que se afasta de uma perspectiva racionalista do processo de políticas públicas e das organizações, torna a pergunta sobre o que concorre para a institucionalização da avaliação de políticas públicas um interessante desafio.

Espera-se que o estudo de como a avaliação de políticas públicas se desenvolveu traga, portanto, contribuições tanto teóricas quanto de relevância prática para o aprimoramento de uma política de avaliação das políticas públicas.

Em termos teóricos, a pesquisa pode contribuir para a compreensão dos processos de mudanças institucionais e de institucionalização de um instrumento ou de uma política pública, bem como sua configuração.

Em termos práticos, o estudo tem uma clara relevância no contexto de gestão de políticas públicas – ou como colocariam George e Bennett (2005), o tema possui relevância prática, uma vez que os achados da pesquisa poderão levar ao melhor conhecimento da avaliação de políticas públicas e de como esses sistemas se desenvolvem.

Como alternativa às perspectivas racionalistas, sugere-se que o estudo das ideias e das instituições pode contribuir para a análise do processo de desenvolvimento da avaliação de políticas públicas no país (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; SCHMIDT, 2008).

Nesse sentido, o modelo analítico escolhido para trabalhar com essas questões parte do institucionalismo e busca encontrar elementos comuns que contribuam para uma análise ampla do processo de institucionalização da avaliação na educação básica. A partir da literatura revisada, em especial do institucionalismo cognitivo e do institucionalismo construtivista, instituições são consideradas as restrições formais e informais ao comportamento humano. Na dimensão formal, constituem-se nas normas positivadas, como leis, portarias ministeriais e a própria Constituição. No âmbito informal, as instituições constituem nos modelos mentais compartilhados por indivíduos que interagem entre si. Esses modelos manifestam-se em ideias, ideologias e crenças, que moldam o comportamento dos

indivíduos e delimitam o espaço adequado para sua ação (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; NORTH, 1991; 2005; MARCH; OLSEN, 1984; 1989; MARCH, 1994; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Considerando-se a amplitude dessa proposta e a perspectiva setorial com que se desenvolveu a avaliação no Brasil (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), decidiu-se limitar o trabalho a apenas um domínio das políticas públicas: a educação. Mais especificamente, a dissertação analisará o processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica.

Mas o que justifica a escolha da educação, e não saúde, agricultura ou qualquer outra área de atuação do estado? Os motivos para a escolha da educação são dois. O primeiro deles refere-se especificamente à educação como área de pesquisa. Segundo Scriven (2003, p. 18-19), a área da educação está muito à frente de outras áreas na pesquisa por modelos úteis de avaliação. Essa posição de vanguarda da educação se deve a diversos fatores, entre os quais a característica interdisciplinar da educação como campo de estudo, que a permite se beneficiar de diversos instrumentos. Ainda, dentro do domínio da educação, optou-se por trabalhar apenas com a educação básica porque se considera que a educação de jovens e adultos, educação superior, ou educação infantil, entre outros subdomínios, apresentam, cada um deles, especificidades que ultrapassariam o escopo desse trabalho (FRANCO, 2004, p. 45).<sup>2</sup>

O segundo motivo é de caráter empírico e prático. Embora a análise da evolução dos sistemas avaliativos nas mais diversas áreas (educação, saúde, desenvolvimento social, etc.) a partir de estudos comparados fosse bastante interessante para os objetivos desta dissertação, o tempo necessário para esse empreendimento não seria compatível ao de uma dissertação de mestrado. Dessa forma, optou-se por escolher apenas um domínio de políticas públicas para a análise do desenvolvimento da avaliação. E, no contexto brasileiro, a educação básica é aquela que parece apresentar o sistema avaliativo menos recente e mais bem estruturado.

---

<sup>2</sup> Segundo a lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (conhecida como LDB, Lei, 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a educação escolar é composta de dois níveis: educação básica e educação superior. Por sua vez, a educação básica se divide em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ainda, existem diferentes modalidades, como a educação profissional, educação especial e educação de jovens e adultos.



## **2.1 Problemas de pesquisa**

Uma vez que a relação entre avaliação e governo não é natural, o que contribui para que a avaliação seja uma prática de governo? Ou ainda, quais os fatores que se relacionam com a institucionalização de uma política de avaliação de políticas públicas – no sentido de *evaluation policy*?

A partir da discussão de modelos conceituais sobre instituições e mudança institucional e da análise das variáveis e dos padrões de interação entre os atores observados nas experiências internacionais e sistematizados na literatura, o objetivo deste projeto é analisar os principais fatores relacionados ao processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas na educação básica.

## **2.2 Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é examinar os principais fatores que contribuíram para o desenvolvimento da avaliação de políticas como prática institucionalizada do governo federal, no domínio da educação básica.

## **2.3 Objetivos Específicos**

A partir da definição do objetivo geral da pesquisa, podem-se apontar os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificação de atividades avaliativas no domínio da educação básica, especialmente no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
- b) Análise da evolução das ideias (problemas, soluções e valores) sobre educação no discurso oficial, desde a criação do Ministério da Educação; e
- c) Analisar a relação entre essas ideias e a institucionalização da prática da avaliação.

### 3 ALGUMAS IDEIAS SOBRE AVALIAÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo de lançar algumas definições, ideias e discussões sobre avaliação que se julgam úteis para melhor compreender a institucionalização da avaliação de políticas públicas no contexto da educação básica.

Após uma breve digressão sobre algumas definições de avaliação, apresentam-se algumas reflexões sobre a existência de diferentes modelos de avaliação e a implicação dessas diferentes concepções para a prática da avaliação de políticas públicas e para a análise da institucionalização e da configuração dos sistemas avaliativos, em termos de propósitos, objetos, metodologias e utilização.

#### 3.1 Definindo avaliação

Em seu desenvolvimento, a avaliação configurou-se como atividade interdisciplinar, recebendo contribuições das ciências sociais, como sociologia, ciência política e economia, da educação, da psicologia, entre outros, cada um com seus métodos e práticas próprios. A avaliação pode ser realizada em diversas áreas temáticas, ou domínios, como a educação, saúde ou serviço social, ou ainda referir-se a diferentes campos, como a avaliação de programas ou de pessoas – o que, segundo Scriven, levou a uma diversa “fauna” de modelos e concepções de avaliação (ROSSI, 2004, p. 130-131; SCRIVEN, 2003, p. 15-19).

Se as concepções de avaliação podem ser as mais diversas, também o são as definições de avaliação sugeridas por diferentes autores, seja em manuais, em relatórios de avaliação ou em artigos de periódicos da área. Essas definições vão das mais singelas e parcimoniosas até aquelas mais elaboradas. É interessante começar com uma definição simples, que se aproxima da definição dada pelos dicionários: avaliação é o processo de determinar o mérito, o valor, ou o significado das coisas. Scriven (2003, p.15) sugere que o relato desse processo pode ser simples ou elaborado – a dissertação se ocupará de processos elaborados e sistematizados. “A coisa” a ser avaliada recebe o sugestivo nome de *avaliando* (*evaluand*, no original), ou *avaliado* (*evaluatee*), no caso de uma pessoa.

Diferentemente da definição acima, asséptica e que permite a uma avaliação que a tenha como base tomar as mais diferentes formas, outras definições já carregam consigo uma concepção própria e distinta, até mesmo indicando processos e dando pistas sobre o conteúdo que um relatório de avaliação (ou, simplesmente, avaliação) deve conter. Para uma dessas definições, avaliação consiste na “aplicação do repertório de métodos das ciências sociais para levantar informações confiáveis que podem ajudar na formação de uma política pública, no desenho de programas, e no diagnóstico da efetividade e eficiência de políticas e programas sociais” (ROSSI, 2004, p.127, tradução nossa).

Segundo Fournier, (2004; tradução nossa) “avaliação é um processo aplicado de investigação para coletar e sistematizar evidências que culminam em conclusões sobre o estado das coisas, o valor, o mérito, a significância ou a qualidade de um programa, produto, pessoa, política, proposta ou plano, baseadas tanto em aspectos empíricos [...] quanto normativos (julgamento sobre o valor de algo).”

Avaliação, para Rossi (2004, p. 127), é pesquisa social aplicada. Entretanto, como sugere Fournier (2004), a determinação de valor diferencia a avaliação de outros tipos de pesquisa aplicada. Para Scriven (2003, p. 16), o levantamento de informações, parte comum com a pesquisa social em geral, é apenas um dos componentes da avaliação. O segundo componente é a atribuição de valor ao *avaliando* com base em uma série de padrões normativos ou critérios pré-estabelecidos. A avaliação é justamente a conclusão que se faz ao juntar esses dois componentes.

Outra definição interessante é a de Balthasar (2009, p. 229), que define avaliação como um “diagnóstico retrospectivo, com bases empíricas e científicas, da concepção, execução e/ou efetividade das atividades do governo, sejam elas medidas, programas ou projetos.”

Por fim, vale apresentar a clássica definição de Carol Weiss, uma das mais reconhecidas acadêmicas na área de avaliação, segundo quem avaliação é “a análise sistemática das operações e/ou dos resultados de um programa ou política, com base em um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, como meio de contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política” (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa).

As definições acima apontam para duas dimensões da avaliação. Uma trata de julgar, de diagnosticar uma dada situação a partir de um padrão normativo previamente estabelecido – em outras palavras, comparar a situação real (o que é) com aquilo que deveria ser. A outra dimensão trata da ação, ou seja, qual caminho será tomado a partir do momento em que

determinada situação foi diagnosticada. Complementar à dimensão anterior, pressupõe o uso do diagnóstico para subsidiar a tomada de decisão. Em suma, trata do uso da avaliação.

Esses são aspectos da avaliação que se julga interessante enfatizar, mas não são únicos. Por exemplo, para Scriven (2003, p. 16), uma avaliação deve conter três componentes básicos: (i) estudo empírico, que levanta informações sobre algo, seus efeitos e suas possíveis causas; (ii) um conjunto de valores que sejam substancialmente relevantes para os resultados do estudo empírico; e (iii) a junção desses dois anteriores em um relatório com caráter avaliativo, sugerindo um tipo particular de conclusão a respeito do mérito, valor ou significado daquilo que foi avaliado.

Apesar de Scriven ser um dos mais tradicionais estudiosos da avaliação, esse roteiro é apenas um entre os vários possíveis, e deriva de uma concepção própria sobre o que é avaliação, como ela deve ser realizada e qual sua finalidade. Essas questões são de fundamental importância para os propósitos desta dissertação, uma vez que se considera que as ideias e instituições que se manifestam entre os agentes envolvidos na realização de uma avaliação influenciam a sua concepção.

Nesse sentido, um sistema avaliativo reflete as instituições formais a que os agentes estão submetidos, bem como as ideias destes a respeito de como um sistema de avaliação deve ser concebido. Entre esses elementos estão os objetivos da avaliação, os valores a ela relacionados, os referenciais teóricos norteadores e metodologias, além do próprio objeto a ser avaliado.

Realizadas essas primeiras considerações, é necessário deixar claro que não é o objetivo desta seção, tampouco desta dissertação, fazer uma revisão compreensiva da literatura sobre diferentes abordagens e metodologias para avaliação de políticas públicas ou avaliação educacional. O objetivo desta seção é, simplesmente, o de levantar algumas ideias a respeito de teorias, modelos ou concepções de avaliação, de modo a balizar a observação sobre as atividades avaliativas de fato implementadas no âmbito do Ministério da Educação e do INEP.

### 3.2 Teorias, modelos e concepções de avaliação

Teorias da avaliação, ou simplesmente modelos ou abordagens avaliativas, são conjuntos de diretrizes e explicações sobre como atividades avaliativas são ou deveriam ser, em questões relativas desde o método até o uso da avaliação. Algumas dessas “teorias” foram identificadas por Malvin Alkin e Christina Christie (2004) em um trabalho de grande esforço de categorização chamado de *árvore das teorias de avaliação*.

Alkin (2004b, p. 6 e 7) reconhece que os critérios para a categorização de modelos avaliativos podem ser vários e que essas tipologias podem servir a diversos fins. A principal finalidade que pode ser depreendida dessa obra (ALKIN, 2004a) é o aprimoramento dos modelos desenvolvidos pelos teóricos.

Empreendimento semelhante ao de Alkin e Christie (2004) foi desenvolvido por Scriven (2003), que trabalhou com os conceitos de teoria e meta-teoria da avaliação, sendo que este último seria uma teoria sobre teorias, que buscaria tanto sistematizá-las quanto explicá-las.

Para os objetivos desta dissertação, como já especificado, tipologias podem ter ainda relevância prática. Nesse sentido, tanto Alkin (2004b, p. 5) quanto Scriven (2003, p. 15) apontam para dois tipos gerais de modelos podem ser interessantes no desenvolvimento deste estudo. Segundo ele, os modelos avaliativos podem ser divididos em *prescritivos* (ou *normativos*) e *descritivos*.

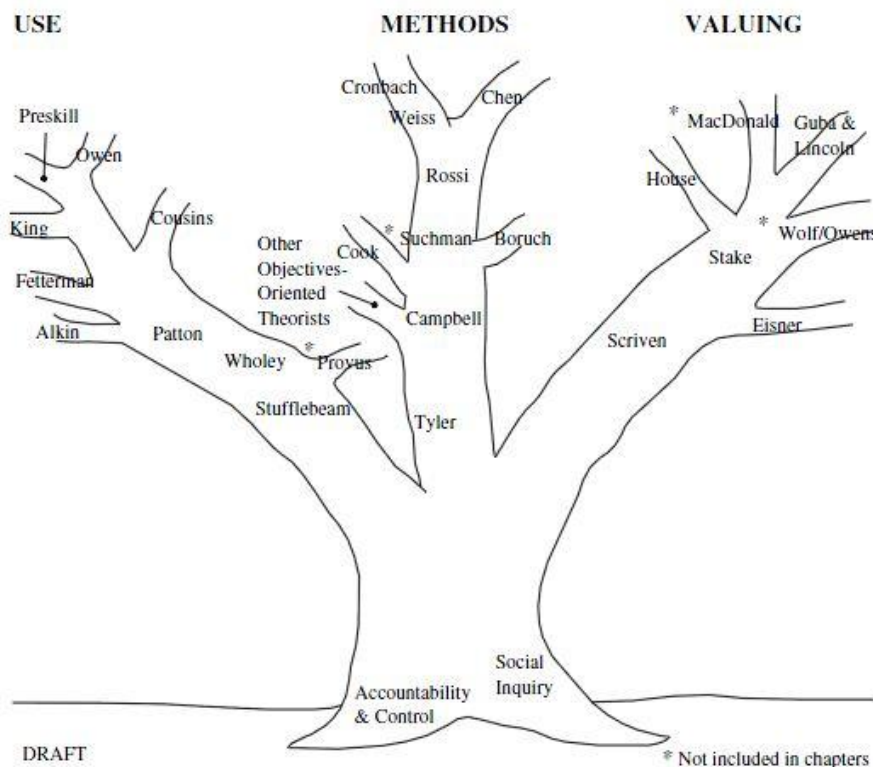
Modelos prescritivos são aqueles usualmente desenvolvidos pela academia e configuram um “conjunto de regras, prescrições e proibições, e diretrizes que especificam o que uma avaliação boa ou apropriada é, e como uma avaliação deveria ser feita” (ALKIN, 2004b, p. 5, tradução nossa). Ou ainda, são modelos sobre o que uma avaliação deveria fazer, ou como deveria ser concebida e definida (SCRIVEN, 2003, p. 15).

Já modelos descritivos são “um conjunto de declarações e generalizações que descrevem ou explicam atividades avaliativas”, apresentando um caráter empírico ao especificar que tipos de avaliação há de fato (ALKIN, p. 5, tradução nossa; SCRIVEN, 2003, p. 15).

Embora o objetivo desta dissertação seja analisar os principais fatores que levaram ao desenvolvimento de práticas avaliativas em educação pelo governo federal, de modo que o

desenvolvimento de modelos descritivos serviria para a análise da variável dependente da pesquisa (sistemas de avaliação institucionalizados), modelos prescritivos também apresentam relevância teórica para esta pesquisa. Essa relevância se justifica pela influência que esses modelos acadêmicos e as ideias que eles preconizam têm sobre os agentes políticos relevantes no domínio da educação básica.

A árvore das teorias de avaliação desenvolvida por Alkin e Christie (2004, p. 12-15) é composta pelo tronco e por três ramos principais, como pode ser observado na Figura 2. Segundo os autores, o tronco é composto pelas noções de *accountability* e pesquisa social sistemática. Segundo eles, a necessidade e o desejo por *accountability* demanda pela prática da avaliação. A importância da prestação de contas e da transparência, tanto em relação às ações quanto aos recursos empregados, é evidente quando se fala de programas e políticas desenvolvidos por órgãos governamentais. No sentido empregado pelos autores, a *accountability* tem o objetivo de contribuir para o melhoramento dessas ações e, conseqüentemente, da sociedade.



**Figura 2 – Árvore das teorias de avaliação**  
 Fonte: Alkin e Christie (2004, p. 13).

Por sua vez, o uso da pesquisa social surge da preocupação do uso sistemático e justificado de um conjunto de métodos para determinar o *accountability*. Ou seja, enquanto este daria uma razão de ser para a avaliação, a pesquisa social forneceria os meios para sua observação e análise (ALKIN; CHRISTIE, 2004, p. 12, 15-17).

A composição do tronco da árvore vai ao encontro da definição de Carol Weiss para avaliação, uma vez que os instrumentos e métodos da pesquisa social contribuem para a “análise sistemática”, e sua finalidade é contribuir para o aperfeiçoamento da política, como preconizado pelo *accountability* de Alkin e Christie (2004; WEISS, 1998).

Em relação aos ramos da árvore, o primeiro deles, relativo aos métodos, é uma “continuação do tronco”, determinando como o conhecimento sobre um programa ou política governamental seria construído. O segundo ramo de modelos avaliativos aponta para o aspecto valorativo, que constituiria o papel vital da avaliação, no sentido de julgar o valor ou o mérito de algo (SCRIVEN, 2003, p.13). Por fim, o terceiro ramo aponta para os modelos com foco no uso dos resultados da avaliação para a tomada de decisão, preocupando-se em desenvolver avaliações que sejam capazes de informar os agentes envolvidos em processos decisórios (ALKIN; CHRISTIE, 2004, p. 12-32).

Em termos descritivos, os apontamentos da árvore das teorias de avaliação servem para orientar a análise dos sistemas de avaliação de políticas públicas efetivamente implementados por órgãos governamentais. Leeuw e Furubo (2008) sugerem quatro critérios para diferenciar atividades avaliativas de sistemas avaliativos. Esses critérios são claramente compatíveis com cada um desses eixos teóricos (tronco e ramos), uma vez que chamam atenção para aspectos como a maneira que as avaliações são realizadas, os propósitos das avaliações e apontam perspectivas para o seu uso.

O primeiro critério, a existência de uma perspectiva epistemológica distintiva, aponta para a compreensão que os diversos agentes têm da avaliação (LEEUEW; FURUBO, 2008, p. 159). Para que uma prática avaliativa seja considerada institucionalizada, os diversos agentes envolvidos devem ter uma perspectiva epistemológica recíproca. Em termos específicos, a institucionalização de um sistema avaliativo depende de um entendimento compartilhado sobre o objeto a ser avaliado, como avaliar, e para que. Ou seja, avaliar o que, como e por quê.

Em consonância com Leeuw e Furubo (2008), Bonamino e Franco (1999, p. 110) compartilham da relevância atribuída à compreensão dos papéis e objetivos da avaliação, uma

vez que à “diversidade de objetivos correspondem sistemas de avaliação com perfis muito diferenciados.”

Os critérios 2 e 3 de Leeuw e Furubo (2008) tratam de aspectos formais. O segundo, responsabilidade organizacional, demanda que a avaliação não dependa da iniciativa de uma ou outra pessoa, mas seja uma atividade levada a cabo pela organização. O terceiro critério é a permanência das atividades avaliativas ao longo do tempo.

O quarto critério, por sua vez, indica que a utilização deve pressuposto de um sistema avaliativo, seja em processos de planejamento em órgãos governamentais, decisões ligadas ao orçamento ou processos de adaptação curricular de escolas ou universidades – caso contrário, o sistema seria incipiente ou imaturo (LEEUEW; FURUBO, 2008, p. 160).

O que vem sendo chamado até aqui de concepções, modelos ou teorias de avaliação se aproxima do que Trochim (2009) chama de política de avaliação. Esse conceito, contudo, é diferente do que foi tratado anteriormente de política de avaliação. Naquele momento, política de avaliação referia-se a um tipo de ação do estado em que a avaliação era o objeto, no sentido tratado por Gaetani (2007) e Wollmann (2003), ou seja, uma política pública de administração ou uma meta-política pública.

Não é que Trochim discorde dessa abordagem, mas ele simplesmente trata de algo distinto. Para ele, “uma política de avaliação é qualquer regra ou princípio que um grupo ou organização utiliza para guiar suas decisões e ações quando realiza avaliações” (TROCHIM, 2009, p. 16, tradução nossa).

Embora o autor tente diferenciar uma *política de avaliação* daquilo que chama de *diretrizes, padrões e teorias de avaliação*, argumentando que estas últimas apenas se tornam uma política quando adotadas conscientemente por uma organização, ele reconhece que a maior parte dessas políticas não é escrita ou formalizada (TROCHIM, 2009, p. 16-17).

Considerando o modelo analítico e os pressupostos teóricos de que a dissertação parte, e que serão vistos nos capítulos seguintes, essa diferença apontada por ele não é relevante. Simplesmente, o fato de uma política não ser escrita ou formalizada não significa que ela não esteja institucionalizada. Além disso, o que ele argumenta ser o diferencial entre política avaliativa, por um lado, e diretrizes ou teorias de avaliação, por outro, pode ser visto apenas como a consolidação e preenchimento dos critérios 1 e 2 de Leeuw e Furubo (2008). Ou seja, o que Trochim (2009) chama de política de avaliação é a manifestação de uma perspectiva epistemológica distintiva, corroborada por uma responsabilização organizacional.



Trochim (2009, p. 19-22) também apresenta sua tipologia de políticas de avaliação. Dentre os diversos tipos de políticas, destacam-se as políticas referentes aos objetivos da avaliação, aos processos e métodos, e em relação ao uso.

Os critérios que poderiam ser utilizados para elaborar uma categoria com vistas a classificar concepções de avaliação são vários, como puderam ser vistos aqui os diversos modelos, teorias ou metateorias de avaliação. A opção pelos critérios de Leeuw e Furubo (2008), que serão detalhados à frente, teve como princípio sua simplicidade, parcimônia e versatilidade para lidar com questões formais e cognitivas.

Propõe-se, portanto, a análise das concepções de sistemas avaliativos e das possíveis ideias que contribuíram para a sua concepção a partir de quatro categorias de enunciados, baseados principalmente em autores já citados (LEEW; FURUBO, 2008), com adaptações a partir da árvore de Alkin e Christie (2004) e das políticas de avaliação de Trochim (2009).

São essas categorias:

1. Objetivos e propósitos da avaliação;
2. Objeto da avaliação;
3. Metodologias; e
4. Utilização da avaliação

Por objetivos e propósitos, entendem-se as motivações que levam à realização das avaliações. A literatura sugere que avaliações podem ser realizadas e sistemas de avaliação elaborados com os mais diversos propósitos, entre eles: melhoria do programa; *accountability*; transparência; acreditação; fomento à decisão; aprendizagem organizacional, fortalecimento de processos democráticos, redução das deficiências de aprendizagem, etc. (ALKIN, 2004; FLETCHER, 1995; HOUSE e HOWE, 1999; KELLAGHAM, STUFFLEBEAM e WINGATE, 2003; TROCHIM, 2009; WEISS, 1998).

Os objetos de uma avaliação, ou *avaliandos* (SCRIVEN, 2003, p. 13), também podem ser vários: programas, políticas, sistemas de ensino, currículos, pessoal, entre outros (KELLAGHAM, STUFFLEBEAM e WINGATE, 2003; SCRIVEN 2003; 2004; VIANNA, 1989; 2000). Por sua vez, as metodologias, que se referem a como realizar uma avaliação, podem ser quantitativas ou qualitativas, por amostragem, com design quasi-experimental, por meio de testes psicométricos, com base domiciliar ou escolar, com base na teoria, etc.

(ALKIN, 2004; CHEN, 2004; FLETCHER, 1995; KELLAGHAM, STUFFLEBEAM e WINGATE, 2003; TROCHIM, 2009; VIANNA, 1989; 2000).

Por fim, a categoria sobre a utilização poderia ser incluída nos propósitos e usos da avaliação. Isso porque, segundo alguns autores, a utilização é algo intrínseco à avaliação. Patton (1988), por exemplo, travou um emblemático embate com Carol Weiss a respeito da utilização da avaliação. Weiss (1988; 1998), por sua vez, considera que a utilização nem sempre será utilizada e, mesmo quando for, seu propósito nem sempre será nobre. Dessa forma, optou-se por considerar a utilização como um quarto critério, voltado para o uso efetivo dos achados, recomendações e conclusões das avaliações.

Uma vez esclarecidas algumas questões fundamentais sobre avaliação, tendo em vista os objetivos desta dissertação, é necessário agora pontual as orientações teóricas e metodológicas deste trabalho, o que é feito nos capítulos seguintes.

## 4 REVISÃO DE LITERATURA

Mais do que revisar a literatura relevante para o entendimento da institucionalização da avaliação de políticas públicas, esta seção tem o objetivo de apontar o caminho para a pesquisa empírica a ser desenvolvida. Modelos teóricos têm a prerrogativa tanto de esclarecer aspectos epistemológicos a ser observados quanto de esclarecer sobre procedimentos metodológicos, indicando possíveis formas de conduzir a pesquisa. Nesse ínterim, a teoria, em sentido *lato*, também assinala, talvez até de forma mais explícita, sua ontologia, ao direcionar seu olhar para determinadas questões, variáveis e processos, em detrimento de outros.

A revisão de literatura é dividida em duas partes. A primeira parte tem o propósito de lançar algumas questões sobre o papel das instituições e das ideias nos processos de mudança em políticas públicas. A partir de uma crítica à lógica consequencial do comportamento dos agentes políticos, apresentam-se o conceito de instituições e a perspectiva institucionalista como uma alternativa interessante para a compreensão dos fenômenos sociais.

A segunda parte da revisão apresenta alguns elementos considerados relevantes por estudiosos da avaliação, acerca do desenvolvimento e amadurecimento das práticas avaliativas, em perspectiva comparada (internacional e setorialmente).

Antes de avançar na revisão de literatura, é importante esclarecer que cada um dos autores e perspectiva escolhidas para o trabalho tem a intenção de lançar bases para o debate sobre institucionalização e mudanças institucionais. Nesse sentido, o modelo de Mahoney e Thelen (2010b) apresenta uma tipologia interessante sobre mudanças institucionais. Nesse modelo, o tipo de mudança aparece como variável dependente de fatores contextuais e institucionais. Entretanto, o modelo não se aprofunda – mesmo porque não parece ser seu objetivo – em questões sobre as causas das mudanças institucionais.

Em busca de elementos que possam contribuir para a discussão sobre a emergência de instituições e das motivações mais profundas para mudanças, são revisados alguns autores que trabalham com as perspectivas cognitiva (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004) e construtivista (HAY, 2006; SCHMIDT, 2008) do institucionalismo. A primeira foca na aprendizagem como elemento dinâmico nos processos de mudança institucional, em que ideias, normas, ideologias e crenças são variáveis

explicativas; a segunda fornece alguns elementos interessantes para se trabalhar com o conceito de ideias (que seriam construções sociais), no contexto das interações entre agentes.

Por fim, são revisados os modelos da *lata de lixo* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) e dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995), que contribuem tanto para superar a lógica da consequência, inserindo elementos temporais de simultaneidade na conformação dos resultados em políticas públicas, quanto para a materialização sobre tipos de ideias que podem contribuir para os processos de mudanças (*e.g.*, problemas e soluções).

#### **4.1 Mudanças em políticas públicas: a perspectiva institucionalista**

As ciências sociais, em geral, e as chamadas *policy sciences*, ou o estudo das políticas públicas, em especial, buscam a compreensão de diversos aspectos ligados à vida política e ao entendimento dos diversos processos relacionados à formação das políticas públicas. Entre essas questões: como acontecem as decisões; quais os determinantes para mudanças políticas; ou qual o papel dos atores políticos.

Se as questões são numerosas, também o são os modelos e teorias propostos para explicá-las. Enquanto algumas dessas teorias compartilham elementos explicativos, variando apenas no foco ou na ênfase dada a determinadas variáveis, outras se apresentam como agendas de pesquisa bastante distintas, tanto em termos teóricos quanto metodológicos.

Revisões como a de Frederickson e Smith (2003), Howlett e Ramesh (1995) e Bobrow e Dryzek (1987) trazem alguns desses modelos, geralmente os agrupando a partir de características em comum, embora cada uma dessas revisões tenha seus próprios critérios de taxonomia. Dessa forma, mais do que teorias ou modelos unificados, esses agrupamentos que as revisões apresentam consistem em tipologias, que demonstram ora preocupações empíricas comuns, ora orientações epistemológicas distintas.

Entre os diversos modelos explicativos, aqueles baseados no individualismo metodológico têm ocupado o *mainstream* há pelo menos três décadas (MARCH; OLSEN, 1984; BOUDON, 2003). O termo individualismo metodológico refere-se, de forma sucinta, a explicações em que a principal unidade de análise ou variável explicativa é o indivíduo ou seu comportamento intencional (HODGSON, 2007).

Essas explicações apresentam a tendência de caracterizar a política como um agregado das consequências dos comportamentos individuais, a ação como resultado de escolhas baseadas em cálculos a partir dos interesses, e a decisão como o ponto central da vida política – refletindo, respectivamente, perspectivas reducionistas, utilitaristas e instrumentalistas (MARCH; OLSEN, 1984, p. 734 e 735).

O comportamento intencional seria, portanto, reflexo da racionalidade dos atores. Tanto a racionalidade absoluta quanto a racionalidade limitada consideram que as decisões são baseadas em avaliações das alternativas em termos de suas consequências para as preferências dos atores (MARCH, 1994, p. 57).

Nesse sentido, visões baseadas no individualismo metodológico – em especial a teoria da escolha racional – imputam coerência à ação humana, de modo que interpretações sobre a formação das políticas públicas ou sobre a tomada de decisão baseadas em cálculos sobre causas e consequências de ações intencionais seriam capazes de conceder certa ordem a esses processos.

Entre os postulados da teoria da escolha racional estão diversos pressupostos sobre a racionalidade e a ação humana – individualismo, entendimento, racionalidade, instrumentalismo, egoísmo e otimização. O primeiro deles preconiza que qualquer fenômeno social é efeito de decisões, ações ou atitudes individuais. Um segundo postulado afirma que, ao menos em princípio, uma ação pode ser amplamente compreendida pelos indivíduos. O terceiro postulado alega que qualquer ação é causada por razões provenientes da mente dos indivíduos. O quarto assume que a teoria da escolha racional assume que essas razões derivam de considerações dos atores sobre as consequências de suas ações. O quinto postulado indica que os indivíduos preocupam-se mais com as consequências de suas próprias ações sobre eles mesmos. Por fim, a teoria da escolha racional postula que os indivíduos são capazes de distinguir entre os custos e os benefícios de alternativas de ação, e que eles escolhem sempre aquela que apresenta a ponderação mais favorável (BOUDON, 2003, p. 3 e 4).

March e Olsen (1984) e March (1994) argumentam que boa parte dos estudiosos, ao analisar os processos relacionados à formação das políticas públicas, compartilha da noção de coerência preconizada pela teoria da escolha racional. Segundo March (1994, p. 176 e 177), a clássica concepção de ordem na tomada de decisão sustenta-se em três premissas estreitamente relacionadas. A primeira delas é a *realidade*, ou a ideia de que existe um mundo objetivo que pode ser percebido, e somente ele. A segunda é a noção de *causalidade*, que

estrutura os eventos ou fatos em cadeias de causas e consequências. Nessa perspectiva, soluções são ligadas a problemas pela lógica causal de que os fatos preconizados por elas têm efeitos sobre os últimos. Por fim, a ideia de *intencionalidade*, em que as ações (decisões) dos agentes são baseadas em cálculos sobre seus efeitos, a partir de suas preferências.

Esse ponto de vista encontra eco em diversos modelos, tanto acadêmicos, como a heurística dos estágios, quanto da prática da administração pública, em que perspectivas como o ciclo de gestão refletem como naturais e sequenciais os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Ao enfatizar aspectos como a racionalidade e o comportamento intencional dos atores e uma concepção de ordem baseada em uma lógica da consequência, que subestimaria a complexidade e confusão do contexto em que as decisões acontecem – ao mesmo tempo organizados e anárquicos, – esses modelos baseados no individualismo metodológico ignoram a importância de diversos outros aspectos da vida política, como crenças, símbolos e ideias.

Ao propor a superação de interpretações dos processos políticos a partir dessa lógica da consequência, March (2004, p. 176 e 177) propõe que os comportamentos dos atores se orientam por uma lógica distinta, a que chama de lógica da adequação, em que o comportamento dos agentes seria também orientado por regras às quais os indivíduos se submetem.

Essa formulação da superação da lógica da consequência encontra uma de suas raízes no artigo em que March e Olsen apresentam o novo institucionalismo como uma perspectiva epistemológica com grande contribuição para as ciências sociais (MARCH; OLSEN, 1984, p. 738).

Questões como o significado das ações e das ideias para o comportamento dos atores aparecem como questões centrais para essa agenda de pesquisa que supera o individualismo metodológico, apresentando não apenas distinções epistemológicas, mas também, e principalmente, ontológicas. De fato, March e Olsen (1984) afirmam que o institucionalismo, embora não ignore a motivação dos atores, aponta a centralidade de questões como símbolos e significados das ações, em detrimento das metáforas sobre escolhas e resultados alocativos.

Ainda, os autores apontam o papel das instituições na definição e modificação dos valores e na interpretação do mundo (MARCH; OLSEN, 1984, p. 740), o que permitiria, no limite, questionar até mesmo a noção de realidade. A epistemologia e ontologia do

institucionalismo vão, portanto, de encontro à clássica concepção de ordem sustentada na realidade, na causalidade e na intencionalidade.

March e Olsen (1984, p. 743) sugerem concepções de ordem que superam essa perspectiva racionalista, enfatizando o papel das instituições em impor elementos de ordem a um mundo incoerente. A primeira delas, a ordem histórica, aponta para a influência das instituições que influenciam os processos políticos, assumindo a possibilidade de ineficiência dos processos históricos, que poderiam levariam a equilíbrios não-únicos ou a resultados sub-ótimos. A ordem temporal, por sua vez, implica que elementos do processo político são conectados entre si não por relações de causalidade, numa lógica de consequência, mas em virtude de existirem simultaneamente. Essa ordem será trabalhada com mais detalhes à frente.

Enquanto a ordem endógena aponta para a relevância de fatores institucionais endógenos nos resultados, a ordem normativa trata da relação entre as normas e suas características e sua influência no comportamento dos agentes. Já a ordem demográfica aponta para a importância das estruturas institucionais na vida das pessoas. Por fim, a ordem simbólica reconhece a relevância de símbolos, rituais e cerimônias na imposição da ordem na vida social e política, bem como das crenças na interpretação dos significados das ações dos indivíduos (MARCH; OLSEN, 1984, p. 743 e 744).

Essas noções alternativas de ordem abrem espaço para explicar, de maneira mais abrangente e efetiva, diversos fenômenos sociais e como estes são influenciados pelas instituições. Uma dessas agendas de pesquisa é conhecida como modelo *garbage can*, ou da lata de lixo, que, juntamente com uma discussão sobre a ordem temporal e o modelo de *multiple streams*, ou múltiplos fluxos, de Kingdon (1995), serão oportunamente apresentados.

Mas antes disso, convém entender melhor o que se chama de instituições e apresentar alguns dos modelos teóricos recentes que aplicam perspectivas a modelos sobre mudanças institucionais ou mudanças em políticas públicas.

#### 4.1.1 Instituições

A literatura em ciências sociais define o termo instituições de maneiras as mais variadas. Uma definição bastante simples e direta é dada por Douglass North (1991, p. 97,

tradução nossa), segundo quem as instituições são “restrições criadas pelo próprio homem que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais.”

A definição de North, além de parcimoniosa, tem a virtude de agregar a complexa problemática inerente à literatura institucional ao suscitar uma série de considerações, levando a indagações tanto sobre a forma como as instituições se manifestam como sobre suas origens. Conforme essas questões sejam colocadas, alguns conceitos e debates presentes na literatura serão apresentados e discutidos – em maior ou menor profundidade, de acordo com sua conveniência para os objetos desta dissertação.

Primeiro, de que forma se configuram essas restrições? Outras definições ajudam a esclarecer o modo como essas restrições, e em termos mais gerais, as instituições, manifestam-se. Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (2003, p. 196), instituições seriam “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” que governam o comportamento dos atores e as relações entre eles. Nesse sentido, as interações entre os atores são orientadas e limitadas por uma diversa gama de regras (procedimentos, protocolos, normas), visão que é compartilhada por Mahoney e Thelen (2010b, p. 4, tradução nossa), que descrevem instituições como “aspectos relativamente duradouros da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam o comportamento e não podem ser mudados fácil ou instantaneamente.” As instituições podem configurar-se, portanto, de maneira bastante explícita e até mesmo obrigatória, configurado no sistema legal, de modo que os indivíduos devem agir dentro dos limites preconizados por essas normas, correndo o risco de serem penalizados em caso de comportamento desviante.

Apesar de as regras positivadas serem uma característica intrínseca, e até mesmo constitutiva, às sociedades contemporâneas, as instituições manifestas nessas regras não são capazes de cobrir as diversas dimensões das interações sociais. Isso não significa, entretanto, que a ação dos atores não seja restringida quando não há uma lei de qualquer tipo. Segundo Hall e Taylor (2003, p. 208 e 209), as instituições também se manifestam como “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana.” Ou ainda, segundo Mantzavinos, North e Shariq (2004, p. 77, tradução nossa), “instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as restrições elaboradas pelo homem (*humanly devised constraints*) que estruturam as interações humanas.”



Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 é uma instituição tanto quanto o costume de um cavalheiro permitir que senhoras, senhoritas, idosos, seus chefes e professores entrem primeiro em um elevador. Assim, pode-se avançar um pouco mais na conceituação de instituições, definindo-as como o conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento de indivíduos. Nas palavras de North (2005, p. 48, tradução nossa), instituições se configuram na “junção de regras formais, ou seja, leis e constituições formalizadas, normas informais, tidas como códigos de conduta não formalizados ou escritos, e suas formas de implementação.”

A partir do momento em que as instituições, por meio de um conjunto de regras formais ou informais, restringem as opções de ação de alguns indivíduos, elas impõem certa ordem e reduzem as incertezas nas interações entre esses atores (MARCH; OLSEN, 1984, p. 743). Mahoney e Thelen (2010a) reconhecem que a restrição do comportamento dos indivíduos pelas instituições confere previsibilidade às interações sociais, privilegiando a noção de estabilidade frente à mudança.

Por fim, a definição de North apresentada no início desta seção levanta outra questão de grande importância para o objetivo desta dissertação. Segundo ele, as instituições são “criadas” pelo homem. Em outras palavras, as instituições são determinadas pela sociedade (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004, p. 2).

Assumindo-se que as instituições são de fato criadas pelos homens – ou determinadas socialmente –, resta ainda saber como ocorre esse processo. A próxima seção se ocupa dessa discussão e também do processo de mudança institucional, questões que dificilmente podem ser compreendidas separadamente.

#### 4.1.2 Institucionalização e mudança institucional

A emergência de instituições e as transformações por que elas passam a partir de então são processos complexos e que resultam da interação de uma série de fenômenos. Segundo Mantzavinos, North e Shariq (2004, p. 75), a compreensão da emergência das instituições, suas propriedades e seus efeitos nos resultados políticos e econômicos passam pela análise dos processos cognitivos.

O “principal objeto de pesquisa das ciências cognitivas”, segundo esses mesmos autores, é a aprendizagem. E é justamente ela o ponto de partida sugerido por eles para a explicação do fenômeno da mudança. Da mesma forma, Denzau e North (1993) já consideravam que a compreensão do processo de mudança não pode ser dissociada do conceito de aprendizagem.

Alguns autores, como Mahoney e Thelen (2010a) e Streeck e Thelen (2005) argumentam que a explicação de fenômenos de mudança, ou, mais especificamente, de transformações institucionais, é um dos principais desafios do institucionalismo. Segundo eles, o fato de as instituições conferirem previsibilidade ao comportamento dos indivíduos faz com que o programa de pesquisa institucionalista privilegie o conceito de estabilidade sobre o de mudança.

Entretanto, como já apontado acima, diversos autores institucionalistas conferem grande importância ao processo de mudança, reconhecendo, inclusive, sua explicação como o maior desafio para as ciências sociais (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 75). Assim, a partir do momento em que a literatura é pronta em reconhecer a possibilidade de mudanças institucionais, a questão primordial é a causa dessas mudanças.

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010a) defendem que a explicação usual para mudanças baseia-se em fatores externos às instituições e à área a que essas instituições se referem, e que essas mudanças acontecem abruptamente. Embora reconheçam que mudanças podem ser ocasionadas por fatores exógenos, apontam para a existência de mudanças graduais, incrementais, impulsionadas por fatores endógenos. Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2010a) propõem um modelo para a explicação de mudanças institucionais, apresentado logo após uma revisão sobre mudanças graduais ou abruptas.

#### *4.1.2.1 Mudanças institucionais abruptas versus incrementais*

Mahoney e Thelen (2010b, p. 1) afirmam que, uma vez criadas, as instituições mudam frequentemente ao longo do tempo. Sejam sutis e graduais ou abruptas e amplas, as mudanças institucionais têm igual potencial na padronização do comportamento humano e na determinação dos resultados políticos.

Apesar de esses dois tipos de mudanças institucionais apresentarem os mesmos efeitos sobre o comportamento dos atores e resultados das políticas, afirmam que a literatura sobre mudanças institucionais privilegia teorias que explicam mudanças mais incisivas e drásticas, em detrimento de teorias que explicam mudanças incrementais. Uma vez que as instituições são tratadas como causas, ou variável explicativa, os acadêmicos tendem a assumir que mudanças abruptas, ocasionadas por choques externo, teriam mais impacto no resultado das políticas públicas do que mudanças incrementais, resultantes de desenvolvimentos internos ao domínio em questão (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 2)

Mudanças institucionais graduais são objetos de duas coletâneas co-editadas por Kathleen Thelen (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010a). Entretanto, os autores não clamam para si a novidade da tentativa de compreensão das mudanças institucionais graduais. Segundo eles, diversos autores forneceram subsídios para essa discussão a partir do conceito de *path dependence* – entre eles North (1990) e, especialmente, Pierson (2004).

O aspecto incremental das mudanças a partir da noção de *path dependence*, geralmente traduzido como *dependência da trajetória*, pode ser entendido a partir de uma noção ampla desse conceito, que aponta para a “relevância causal de estágios anteriores numa seqüência temporal” (PIERSON, 2000, p. 252, tradução nossa). Nesse sentido, *path dependence* caracteriza uma seqüência em que eventos históricos desencadeiam padrões institucionais ou cadeias de eventos que apresentam propriedades determinísticas (MAHONEY, 2000, p. 507).

Uma vez que consideram as explicações usuais, tanto aquelas com ênfase em fatores externos, como o equilíbrio pontuado, quanto aquelas que se baseiam no incrementalismo e auto-reforço do *path dependence* (PIERSON, 2004), válidas, porém insuficientes, Mahoney e Thelen propõem um novo modelo explicativo para as mudanças institucionais, indo além do desenvolvimento de tipologias de mudanças institucionais, como proposto por Streeck e Thelen (2005).

Mahoney e Thelen (2010b) apresentam suas críticas ao tratamento que, segundo ele, a literatura dá aos processos de transformação institucional, a partir da classificação das teorias neoinstitucionalistas do clássico artigo de Hall e Taylor (2003) – institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

A maioria das definições de instituições tratam-nas como aspectos relativamente duradouros da vida política e social (sejam regras, normas ou procedimentos), que estruturam o comportamento dos agentes e não podem ser mudados fácil ou instantaneamente. Essa definição já traz consigo o componente da persistência, o que torna natural que muitas das abordagens sobre instituições foquem aspectos de continuidade em detrimento de mudanças. Em outras palavras, a própria definição de instituições já influencia a maneira como a questão das mudanças institucionais é teorizada (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 4).

Segundo eles, uma vez que no institucionalismo sociológico as instituições estão amarradas a códigos de adequação, e sua reprodução ocorre quando atores são socializados ou de alguma outra forma aprendem a segui-los (MAHONEY e THELEN; 2010b, p. 5; MARCH; OLSEN, 1984), o foco dessa perspectiva recai sobre a estabilidade, em detrimento da mudança.

A existência de arranjos institucionais que não levam necessariamente a escolhas eficientes (DENZAU; NORTH, 1993, p. 5) é reconhecida pelo institucionalismo sociológico. Entretanto, isso não significa que a ineficiência institucional será um catalisador de sua transformação. O mecanismo chamado de isomorfismo institucional pode, segundo a interpretação de Mahoney e Thelen (2010b, p. 5) acerca do institucionalismo sociológico, além de contribuir para a estabilidade e continuidade das instituições, levar essa mesma lógica a outros domínios.

Como, portanto, compreender o fenômeno da mudança? Segundo os autores, as explicações do institucionalismo sociológico apontam para fatores exógenos de mudança (por exemplo, modelos interpretativos importados). Entretanto, essas explicações com base em fatores exógenos não lidam com questões sobre que propriedades das instituições a tornam mais ou menos vulneráveis a mudanças ocasionadas por esses fatores externos (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 5).

Já o institucionalismo da escolha racional aborda as instituições como mecanismos que sustentam um determinado equilíbrio (SHEPSLE, 1989, p. 145, *apud* MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 6). Essa perspectiva traz afinidade com o modelo de equilíbrio pontuado (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 6), colocando as instituições como auto-reguláveis (*self-enforcing*), o que demanda explicação exógena para as mudanças.

Por fim, os trabalhos orientados pela perspectiva do institucionalismo histórico são geralmente organizados de forma a explicar a persistência de determinados padrões

institucionais em longos períodos de tempo. Com base no conceito de *path dependence*, essa corrente do institucionalismo trata as instituições como legado político de disputas históricas concretas (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 6 e 7).

Ao explicar mudanças institucionais, o institucionalismo histórico aponta para conjunturas críticas (*critical junctures*) como fator explicativo. As conjunturas críticas, como variável exógena, agem sobre as restrições à ação humana impostam por um determinado arranjo institucional, flexibilizando ou até mesmo as eliminando. Nesse sentido, as conjunturas críticas abrem espaços históricos para os agentes alterarem a trajetória de desenvolvimento institucional (KATZNELSON, 2003, *apud* MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 7). De todo modo, essa explicação também se baseia em na descontinuidade, uma vez que trajetórias históricas estáveis seriam pontuadas periodicamente por momentos em que a capacidade de agência pudesse ser exercida pelos atores sociais (reconhecidos como agentes) (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 7).

Em suma, nenhum desses modelos – como qualificados por Mahoney e Thelen (2010b) – pode ser dado como um modelo geral de mudanças institucionais (ou de mudanças de políticas públicas), uma vez que as explicam predominantemente a partir de variáveis exógenas, ignorando os movimentos endógenos às instituições.

Reconhecendo a existência de mudanças graduais, que não dependeriam unicamente de fatores externos às instituições, Streeck e Thelen (2005) elaboram uma tipologia para mudanças institucionais, apontando mudanças por deslocamento, acréscimo em camadas, deslizamento, conversão e exaustão.<sup>3</sup>

Essa tipologia, apesar de interessante, não fornece pistas sobre as fontes das mudanças institucionais. Ou seja, a simples classificação e caracterização das mudanças carece de potencial explicativo – o que não é compatível com nenhuma visão epistemológica para a elaboração de teorias ou, tampouco, modelos. A superação dessa deficiência depende da atenção a questões sobre (i) como as propriedades institucionais que permitem mudanças; (ii) como essas propriedades orientam a ação daqueles atores que fomentam a mudança; (iii) como conceitualizar esses atores; e (iv) que tipos de estratégias derivam do ambiente institucional. Sua proposta para trabalhar com essas questões e, portanto, dar a atenção necessária e suficiente às mudanças institucionais é considerar uma abordagem das

---

<sup>3</sup> Essas tipologias serão explicadas, oportunamente, ao longo deste capítulo.

instituições baseada em distribuição de poder (*power-distributional approach*) e no conceito de *compliance*<sup>4</sup> (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 3 e 4).

#### 4.1.2.2 O modelo de Mahoney e Thelen

Em seu modelo de mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010b, p. 4) elaboram um conjunto de proposições que relacionam (a) determinadas formas de mudança institucional com as (b) características das próprias instituições e (c) seu contexto, que permitem ou incentivam tipos específicos de (d) agentes e estratégias de mudança. Segundo esse modelo, (a) seria a variável dependente, enquanto (b) e (c) seriam as variáveis independente. Já (d) pode ser visto como variável interveniente. Nesta seção são apresentados os argumentos que levaram à elaboração do modelo, posteriormente detalhado.

Ao propor um modelo mais abrangente, que consiga explicar as mudanças institucionais também por meio de variáveis endógenas, sugerem um conceito de instituições que traga consigo algum elemento dinâmico que dê abertura para mudanças graduais. Considerar as instituições como instrumentos distributivos com implicações de poder é uma possibilidade que converge, segundo eles, com os “três institucionalismos”. Nesse sentido, “as instituições são carregadas de tensões, já que elas inevitavelmente suscitam considerações sobre recursos e têm, invariavelmente, consequências distributivas.” “Qualquer conjunto de regras ou expectativas – formais ou informais – que padronizam a ação terão implicações desiguais sobre a alocação de recursos, e claramente muitas instituições formais estão orientadas a distribuir recursos a determinados atores em detrimento de outros” (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 7 e 8, tradução nossa).

Segundo os autores, essa conceitualização de instituição é interessante tanto para entender questões de mudança quanto de continuidade. Atores com diferentes dotações de recursos são normalmente motivados a buscar a criação de diferentes tipos de instituições. Da mesma forma, as instituições criadas refletem as contribuições de (e conflitos entre) esses atores distintamente motivados. O desenho institucional seria, portanto, resultante desses vetores orientados pelas preferências e forças de cada grupo. E vale ressaltar que, se as

---

<sup>4</sup> *Compliance*, no contexto do trabalho de Mahoney e Thelen (2010b), e também desta dissertação, é entendido como o ato de um agente submeter-se e/ou adequar-se a uma determinada instituição.

instituições oriundas de disputas entre grupos resultam de vetores uni, bi ou multidirecionais, conforme argumentado, elas podem refletir um resultado não intencionado por nenhum dos grupos (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 8).

Nesse sentido, as instituições são representadas como compromissos ou arranjos baseados em dinâmicas coalizacionais específicas, relativamente duráveis, embora sempre contestados, e, portanto, sujeitos a mudanças. Essa representação traz consigo componentes de estabilidade e de mudança. Em um contexto de disputa distributiva, aqueles beneficiados por um determinado arranjo institucional terão como objetivo a manutenção do *status quo*. E tanto a manutenção desse *status* quanto sua transformação demandam recursos e mobilização dos atores políticos (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 8 e 9).

É importante reconhecer que os atores estão inseridos em uma multiplicidade de instituições e processos inter-relacionados, o que abre possibilidade de barganha (ou cooperação) entre os atores em diferentes domínios. Nesse sentido, a alocação de recursos em um dado contexto institucional pode influenciar os resultados dos conflitos distributivos em outro conjunto de instituições. (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 9).

Mahoney e Thelen (2010b, p. 9 e 10) argumentam ainda que, eventualmente, a própria expectativa gerada pelas instituições gera pressão por mudanças. Primeiramente, isso pode acontecer quando os efeitos distributivos ao longo do tempo ocasionam divisões entre os detentores de poder. Ainda, mudanças podem ocorrer se as instituições desfavorecem grupos subordinados ao ponto de eles se organizarem e se identificarem com outros grupos, de modo que aumentem seus poderes e capacidade de quebrar os arranjos institucionais em questão.

Essa ótica volitiva sobre a capacidade dos atores suscita questões relativas, entre outros temas, à racionalidade e à determinação agente-estrutura. Embora Mahoney e Thelen (2010b) reconheçam que os resultados das ações dos atores podem ser diferentes daqueles intencionados, de modo que sua linha de raciocínio é claramente divergente daquela da escolha racional, seu argumento não permite inferir se (e quanto) compartilham de uma visão cética quanto à capacidade de cálculo e estratégia dos atores – em suma, sobre sua racionalidade. Para enriquecer esse debate, apresentam-se abaixo algumas questões que a literatura levanta sobre a racionalidade dos atores políticos e que são relevantes para os objetivos desta dissertação.

Primeiramente, assumir que os atores possuem interesses é algo diferente de admitir que esses mesmo atores sejam racionais a ponto de traçar seus objetivos e considerar, a partir

de uma escolha perfeitamente informada, qual seria o melhor desenho institucional para que seus objetivos fossem contemplados. Os atores são racionais, mas de forma limitada. Lindblom (1979, p. 518, tradução nossa), por exemplo, embora reconheça “nossa inabilidade de alcançar um domínio sinóptico intelectual dos complexos problemas sociais”, aceita que os indivíduos sejam capazes de realizar análises. Mas pondera essa capacidade com base em diversas limitações, cognitivas, de informação, de tempo e até mesmo a incapacidade de leitura precisa da realidade numa perspectiva de fatos *versus* valores – embora pareça não questionar a existência dessa realidade.

Essa racionalidade limitada permite, conceitualmente, que os atores tenham interesse e que ajam para alcançá-los. Entretanto, a leitura desses mesmos atores, limitadamente racionais, sobre uma determinada situação institucional em  $t_1$  pode ser realizada de maneira equivocada ou incompleta.

Segundo, mesmo assumindo que os atores, com todas suas limitações cognitivas, sejam capazes de ocasionalmente interpretar corretamente as vantagens e as desvantagens de um determinado contexto institucional em  $t_1$  e traçar a estratégia perfeita para alcançar um novo modelo em  $t_2$ , dificilmente o grupo em que se insere seria capaz de seguir essa estratégia ou até mesmo concordar com ela. Essa impossibilidade pode ser justificada pelos dilemas de ação coletiva (OLSON, 1999). De acordo com Olson, embora em pequenos grupos os custos transacionais sejam menores, de modo que a efetividade de coordenação e comunicação seja mais provável, em grandes grupos a dificuldade para a ação coletiva é substancialmente maior. Ainda que os problemas acima fossem superados, a mesma literatura da escolha racional considera que a racionalidade individual não é sinônimo de racionalidade coletiva. Mais ainda, a racionalidade coletiva é negada por uma série de justificativas, entre elas o tradicional e simples paradoxo de Condorcet. Enfim, o resultado final do interesse de diversos grupos não pode ser determinado *ex ante*, mesmo quanto estejam disponíveis os posicionamentos e opções individuais de cada ator (SHEPSLE; BONCHEK, 1997).

Vale ressaltar que não se questiona aqui a capacidade de agência dos atores – embora se busque levantar o debate sobre seus limites. Essa discussão sobre a determinação entre agente e estrutura é bastante recorrente nas ciências sociais e será tratada na seção abaixo sob a ótica da *compliance*, que abre espaço para teorização do papel dos atores e coalizões no processo de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 14).



#### 4.1.2.3 *Compliance como uma variável de análise das mudanças institucionais*

Mudanças no balanço de poder podem ser determinadas por motivos endógenos ou exógenos ao domínio em questão. O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010b, p. 10), que considera os efeitos distributivos das instituições, relaciona algumas formas de mudança a questões de *compliance*. Entretanto, os autores sugerem tratar a questão de *compliance* de forma diferente de outros autores institucionalistas.

Segundo eles, para o chamado institucionalismo sociológico, aspectos relativos a *enforcement* e *compliance* seriam uma não-questão (*non-issue*). Se instituições se configuram em modelos cognitivos seguidos inconscientemente pelos indivíduos, então os atores não pensariam em não se submeter. Para os institucionalistas da escolha racional, uma vez que as instituições estabilizariam expectativas, o *enforcement* é uma questão endógena, e a decisão sobre *comply* ou não *comply* seria uma decisão estratégica. Em suma, o fato de considerar ou não *compliance* como uma variável para a compreensão da estabilidade ou mudança depende, antes e respectivamente, de uma escolha entre ver as instituições como auto-reforçáveis ou aceitar as questões de distribuição de poder como centrais no debate (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 10).

Uma das definições apresentadas de instituição coloca suas características de coerção, ou de aplicação, como elemento central (NORTH, 2005, p. 48). Mahoney e Thelen (2010b, p. 10 e 11) afirmam que essa ligação entre elementos de *enforcement* e as próprias instituições traz consigo a dinâmica do potencial de mudança, considerando tanto a natureza de contestação política das regras institucionais, mas também o grau de abertura dessas regras a interpretação. Mesmo as instituições formalmente codificadas estão sujeitas a interpretação e contestação. E não se trata apenas de que regras ambíguas sejam aplicadas em maior ou menor grau. Disputas sobre o significado e aplicação de regras institucionais estão intimamente ligadas à alocação de recursos que elas preconizam.

Nesse sentido, considerando os indivíduos como agentes, o modelo de Mahoney e Thelen (2010b) assume que coalizões podem se mobilizar para defender tanto uma determinada interpretação das instituições correntes (considerando que haja ambiguidade) e sua consequente aplicação (*enforcement*) quanto transformações institucionais.

Os autores apontam para algumas implicações advindas de se considerar a *compliance* como uma variável. Primeiramente, a *compliance* é inerentemente complicada pelo fato de que regras nunca são precisas o suficiente para cobrir todas as complexidades do mundo real. Quando novos desenvolvimentos no domínio divergem das regras existentes, as instituições podem se transformar para se adaptar à nova realidade. Essas mudanças podem envolver a criação de regras, ou simplesmente modificações (extensão) nessas regras para conformação à nova realidade (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 11).

O segundo ponto está relacionado à limitação cognitiva dos atores. Sua limitação ao processar informações certamente não permitiria que eles antecipassem situações futuras para a aplicação das regras escritas anteriormente (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 12).

Terceiro, as instituições estão sempre embutidas (*embedded*) em premissas geralmente implícitas. A eficácia das regras dependeria dos entendimentos implícitos da comunidade. Esses entendimentos compartilhados podem existir em diferentes graus e podem mudar ao longo do tempo, o que pode com frequência ocasionar uma mudança institucional de fato, mesmo que as regras formais permaneçam intactas. Segundo Onoma (2010, *apud* MAHONEY; THELEN, 2010b), na ausência desses entendimentos compartilhados, “predadores” institucionais podem minar as regras ao explorar sua letra, violando seu espírito (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 13). A relação entre entendimentos compartilhados e instituições será novamente explorada, na seção sobre as perspectivas cognitiva e construtivista do institucionalismo.

Quarto, o fato de que as regras não são apenas formuladas, mas devem ser aplicadas, e geralmente por atores que não os seus formuladores, abre espaço para mudanças em sua aplicação. Na prática, os atores responsáveis podem decidir como e quando uma regra será aplicada. Ou seja, não apenas formuladores dessas regras, mas também aqueles que participam de sua aplicação têm papel na evolução das instituições (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 13).

Em suma, se o modelo considera que as implicações distributivas das instituições é o que incita os agentes a buscar transformações, isso somente é possível porque as tensões e pressões dinâmicas para mudanças estão dentro das próprias instituições. Isso significa dizer que determinadas características institucionais favorecem, em maior ou menor grau, a ocorrência e o tipo de mudança (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 14 e 15).

Questões de *compliance* (ou agência) fazem parte do modelo explicativo de mudanças institucionais proposto por Mahoney e Thelen (2010b). Ambiguidade (interpretação) e *enforcement* também, mas como qualificadores das características institucionais.

#### 4.1.2.4 *Explicitando o modelo: contexto, instituições e tipos de mudança institucional*

Segundo Mahoney e Thelen (2010b, p. 15), as características institucionais e o contexto político em um domínio implicam a propensão a mudanças institucionais e ao seu tipo, uma vez que essas variáveis (independentes) moldariam tanto o tipo de agente de mudança dominante quanto as estratégias que seriam adotadas por esses agentes ao buscarem essa mudança (variáveis intervenientes) .

Quanto à variável dependente do modelo, embora tipos de mudanças institucionais já tenham sido tratados por Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010b) revisam essa tipologia e delineiam quatro tipos de mudanças institucionais, a partir do *locus* da transformação institucional: mudanças por (i) deslocamento (*displacement*); (ii) acréscimo em camadas (*layering*); (iii) deslizamento (*drift*); e (iv) conversão (*conversion*). Abaixo, uma breve discussão de cada um desses tipos, enfatizando as características institucionais e ambientais, bem como os tipos e papéis desempenhados pelos atores em cada um deles.

Mudanças institucionais por *deslocamento* ocorrem quando as regras existentes são removidas e novas são introduzidas. Esse tipo de mudança pode ser tanto gradual como abrupto. Por exemplo, a falência repentina de instituições e sua substituição por outras, como acontece nas revoluções, certamente envolve deslocamento. Mas deslocamentos também podem ser observados em mudanças graduais, quando grupos anteriormente desfavorecidos conseguem fazer valer novas regras que competem com as antigas e estas podem ser deslocadas (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 16).

Quando novas regras são inseridas sobre ou junto a regras antigas, caracteriza-se a mudança por *acrécimo em camadas*. Diferentemente do deslocamento, em que as regras novas competem com as antigas, aqui elas se complementam. A maneira como as instituições estruturavam o comportamento agora é modificado com a inclusão de novas regras, e ao invés

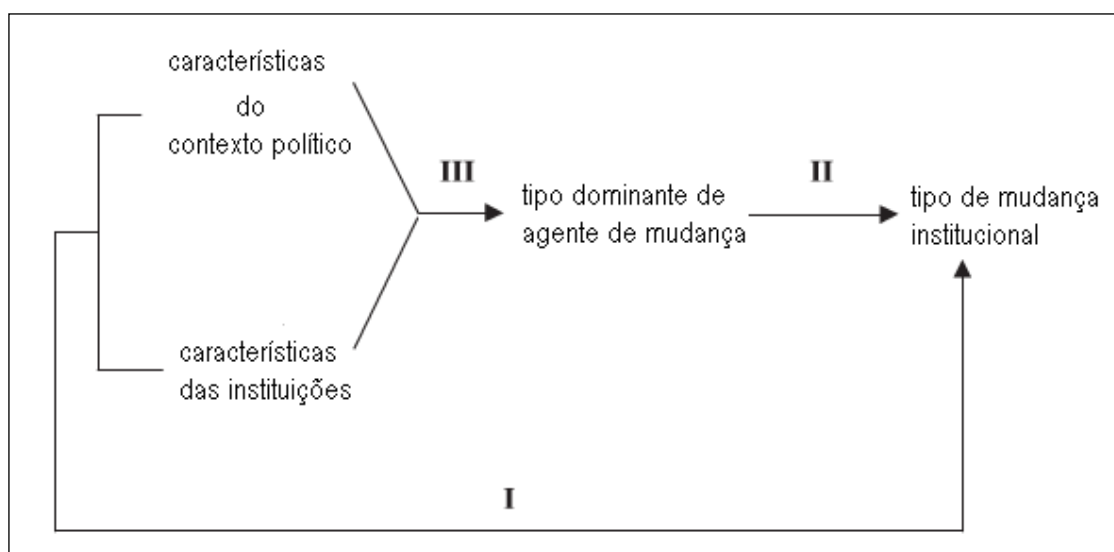
de suprimidas, as antigas instituições são simplesmente emendadas ou revisadas. Se nas mudanças por deslocamento os atores que questionavam a antiga estrutura apresentam força suficiente para que as regras que eles introduziram substituam as antigas, no acréscimo em camadas esses atores não apresentam a mesma capacidade; tampouco os beneficiados pelo *status quo* conseguem rechaçar essas novas regras, que convivem junto com as antigas, e pequenas mudanças se acumulam em “camadas” (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 16 e 17).

O *deslizamento*, por sua vez, é observado quando mudanças no ambiente alteram o impacto das regras existentes. Embora as regras permaneçam as mesmas formalmente, mudanças nas condições externas causam mudanças em seu impacto. (HACKER, 2005, *apud* MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 17). Se os atores não respondem a essas mudanças externas, ajustando as instituições para que elas tenham novamente os mesmos impactos, pode-se assumir que houve uma transformação institucional, já que os constrangimentos das instituições sobre o comportamento dos indivíduos são agora diferentes – ou seja, as instituições passaram na prática por uma transformação (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 17).

Por fim, a *conversão* se deve a mudanças na interpretação ou aplicação (*enforcement*) das regras existentes. Diferentemente do que acontece no deslizamento, esse espaço entre as regras e sua aplicação concreta não é ocasionado pela negligência dos atores frente a uma mudança no ambiente. Na conversão, esse espaço é produzido pelos próprios atores ao explorar ativamente as ambiguidades inerentes às instituições. Por meio de reposicionamento, eles reorientam as instituições para novos objetivos, funções ou propósitos (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 17 e 18).

Em alguns casos, a conversão acontece quando há incorporação de novos atores ou rearranjos de poder entre os atores em um determinado domínio e estes, ao invés de buscar dismantelar as instituições antigas, usam-nas de novas maneiras – explorando suas ambiguidades. Por exemplo, se a ascensão ao poder de novas elites permite que elas utilizem estratégias inerentes às instituições para instalar novas regras, da mesma forma esses novos atores podem utilizar-se de estratégias relacionadas à conversão. Ou seja, uma vez que não conseguem destruir um dado arranjo institucional, podem optar por explorar as ambiguidades das regras de modo a reorientar as funções e efeitos dessas instituições (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 18).

Mudanças institucionais são, no modelo de Mahoney e Thelen (2010b), variáveis dependentes do contexto político e das características institucionais. Na Figura 3, que resume esse modelo, podem-se identificar as relações entre as variáveis. A primeira relação identificada, entre as variáveis independentes e a variável dependente, ou seja, respectivamente o contexto político, institucional e o tipo de mudança, é indicada na figura pelo número I. Já II e III referem-se às relações das variáveis dependentes e independentes com a variável interviniente: os tipos de agentes de mudança.



**Figura 3 – Modelo explicativo para formas de mudança institucional**

Fonte: Mahoney e Thelen (2010b, p. 15).

### **Relação I: contexto político, contexto institucional e tipos de mudança**

Os autores argumentam que o tipo de mudança institucional é influenciado tanto pelo contexto político quanto pelas características das próprias instituições e conceitualizam as dimensões relevantes de cada variável para explicar as formas de mudança institucional por meio de duas considerações. A primeira delas, relativa ao contexto político, pondera se os defensores do *status quo* possuem possibilidades de veto fortes ou fracas. A segunda questiona se as instituições em questão oferecem aos atores oportunidades para exercitar sua discricionariedade na aplicação ou interpretação das regras (MAHONEY; THELEN, 2010b, p.18).

Quanto à primeira variável, pode-se considerar tanto a existência de atores com possibilidades de veto (*veto players*) ou de pontos de veto. As possibilidades de veto, tanto

sobre as regras quanto sobre sua aplicação, dependem de os atores envolvidos terem acesso a meios extrainstitucionais e também institucionais de bloqueio à mudança.

Em um contexto político com uma miríade de possibilidades de veto, será difícil aos agentes de mudança mobilizarem recursos e reunir uma coalizão para *deslocar* as regras institucionais. E ainda, considerando que o veto se refere tanto às regras em si quanto à sua aplicação, dificilmente ocorrerá mudança por meio de *conversão*. Desse modo, em contextos com alta possibilidade de veto, são esperadas mudanças ou por meio de *deslizamento* ou por *acréscimo em camadas*, uma vez que esses tipos de mudança não dependem de mudanças diretas nas regras ou em sua aplicação (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 18).

No caso do *deslizamento*, a mudança ocorre por meio da não-reação dos atores a uma mudança ambiental. Dessa forma, a mudança institucional decorre da mudança no impacto das instituições nesse novo ambiente. O esforço para adaptação das antigas regras ao novo ambiente é diretamente proporcional à possibilidade de veto – de modo que é mais fácil aos *veto players* barrarem propostas de mudança nas regras do que os mesmos se mobilizarem para adaptar as regras a uma mudança externa (MAHONEY; THELEN, 2010b, p.19 e 20).

Apesar de a alta possibilidade de veto proteger as instituições antigas, ela não necessariamente impede que novos elementos surjam. Nesse sentido, mudanças institucionais ocorreriam por meio da adição de novas instituições àquelas já existentes, o que os autores chamam de *acréscimo em camadas* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 20).

A segunda variável explicativa refere-se a diferenças na extensão em que as instituições são sujeitas e interpretações divergentes e a variações em sua aplicação (*enforcement*). De acordo com os autores, tratar as instituições a partir de uma abordagem distributiva significa aceitar que a *compliance* é uma variável que pode mudar ao longo do tempo. Na prática, o grau de discricionariedade dos atores varia de acordo com características institucionais, demonstrando, portanto, diferenças entre instituições (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 20).

Os autores reconhecem que as fontes de variação da discricionariedade são diversas, desde a complexidade das regras e os tipos de comportamento regulados, até a extensão dos recursos mobilizados. Entretanto, o modelo não está diretamente preocupado com essas questões, bastando reconhecer as variações na extensão da discricionariedade dos atores na interpretação ou implementação (*enforcement*) das regras institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 20 e 21).

É justamente esses diferentes níveis de discricionariedade que dimensionarão essa variável independentes na explicação dos modos de mudança institucional. Em um contexto institucional com baixos níveis de discricionariedade, mudanças que caracterizam *deslizamento* e *conversão* são menos prováveis. *Deslizamentos* acontecem quando há espaços entre a interpretação das regras e sua aplicação (geralmente por negligência dos atores em adaptar as regras frente a uma mudança no ambiente que muda seus resultados), e *conversões* são observadas quando as regras são ambíguas o suficiente para permitir interpretações distintas e até mesmo concorrentes (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 21).

Já as mudanças institucionais por *deslocamento* e *acréscimo de camadas* não se baseiam na exploração das ambiguidades das próprias regras, que permanecem intactas. No caso do *deslocamento*, uma vez que as instituições antigas são simplesmente substituídas – seja abrupta ou gradualmente – os níveis de discricionariedade não são relevantes. Já no *acréscimo em camadas*, as instituições anteriores permanecem válidas, havendo apenas a introdução de novas regras (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 22).

## **Relação II: agentes de mudança e mudança institucional**

A perspectiva distributiva da alocação de recursos resultante das instituições em vigor, junto à noção de que os atores estão sujeitos a instituições de diferentes domínios, demanda que a distinção entre os agentes de mudança supere a dicotomia vencedores-perdedores, bem como reconheça que os atores podem apresentar estratégias de longo que não pareçam compatíveis com comportamentos de curto prazo (Mahoney e Thelen 2010b, p. 22).

Nesse sentido, os autores apontam para duas questões que ajudam a classificar os agentes de mudança:

- Os atores buscam a manutenção das instituições?
- Os atores seguem as instituições?

De acordo com o modelo, cada tipo de ator relaciona-se a um tipo de mudança institucional, uma vez que os distintos interesses e comportamentos dos agentes de mudança quanto à continuidade institucional implicam diferentes padrões de mudança. Ou seja, diferentes tipos de agentes de mudança surgem em determinados contextos institucionais e, se

bem sucedidos, determinados tipos de mudanças institucionais acontecem (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 23).<sup>5</sup>

Os tipos de agentes de mudança apresentados pelo modelo, e cada um deles com comportamento e estratégia específicos em relação às questões colocadas, são quatro: insurrecionários (*insurrectionaries*), simbiontes, subversivos e oportunistas. De modo geral, os insurrecionários buscam rápido deslocamento institucional, mas se satisfazem com deslocamento gradual; os simbiontes visam à preservação do *status quo*, mas seu baixo comprometimento pode contribuir para deslizamento institucional; os subversivos, mesmo buscando ao deslocamento total das instituições, podem adotar no curto prazo estratégias para acréscimo em camadas; e, por fim, os oportunistas, que, quando convém, adotam estratégias de conversão (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 27). Abaixo, essa relação entre os tipos de agentes de mudança e os tipos de mudança é explorada.

Agentes *insurrecionários* (*insurrectionaries*) geralmente aparecem em contextos institucionais em que são desfavorecidos por múltiplas instituições, de modo que rejeitam o *status quo* e não se submetem às regras estabelecidas. Buscam a eliminação das instituições por meio da adoção de um comportamento ativo, seja desrespeitando as regras vigentes ou mobilizando-se contra elas. Uma vez que esses atores são desfavorecidos em diversos contextos institucionais, a ação coletiva coordenada por emergir num contexto de identificação de identidades mútuas entre os indivíduos ou grupos.

Os insurrecionários são uma categoria de agentes de mudança geralmente considerada pela literatura ao explicar padrões abruptos de mudança. Quando esses agentes prevalecem em um determinado conflito, podem levar a períodos de conjuntura crítica que favorecem a substituição das regras antigas por novas. Nesse sentido, os insurrecionários ligam-se a mudanças por *deslocamento* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 23 e 24).

*Simbiontes* (*symbionts*), sejam *parasitas* ou *mutualistas*, sustentam-se em instituições de cuja formação não participaram. Entretanto, apenas aqueles a que os autores chamam de simbiontes parasitas estão relacionados diretamente a fenômenos de mudança institucional. Ao explorar as instituições visando ao ganho privado, os parasitas contam com sua manutenção para a continuidade de seus benefícios. Mas no longo prazo, esse comportamento pode minar a instituição ao contrariar seus propósitos. Uma vez que seu comprometimento

---

<sup>5</sup> Mahoney e Thelen (2010b, p. 23) enfatizam que essa categorização aplica-se aos papéis desempenhados pelos agentes, e não necessariamente a suas identidades, podendo assumir diferentes papéis em diferentes contextos institucionais.



com as instituições é limitado, de modo que se espera deles negligência em restabelecer os propósitos institucionais em um eventual descolamento desses propósitos frente a uma mudança no ambiente, os *simbiontes parasitas* associam-se a mudanças por *deslizamento* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 24).

Já os simbiontes mutualistas, apesar de beneficiar-se das instituições por interesse próprio, não comprometem a sua sobrevivência. Apesar de não necessariamente seguirem as regras institucionais, os mutualistas sustentam seus propósitos, geralmente contribuindo para tornarem-na mais robustas – o que não os vincula a mudanças por deslizamento (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 24 e 25).

Os *subversivos*, apesar de não violarem as regras institucionais vigentes ao buscar seus objetivos, visam a mudanças nas instituições. Dessa forma, sua estratégia é trabalhar dentro do sistema, de modo que não fique aparente sua expectativa por transformações nas instituições. Apesar da permanência das regras anteriores, novas são incorporadas ao arcabouço institucional, drenando gradualmente o apoio às regras anteriores. Nesse sentido, os subversivos associam-se a mudanças institucionais por *acréscimo em camadas*. Ao promover mudanças institucionais da periferia para o centro, podem associar-se também a mudanças por conversão ou deslizamento (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 25 e 26).

Por sua vez, os *oportunistas* demonstram ambiguidade quanto à preferência pela continuidade institucional. Apesar de não buscarem ativamente a preservação das instituições, também não tentam alterá-las, visto que os custos de oposição ao *status quo* podem ser elevados. Mas uma vez engajados e agindo como agentes de mudança, geralmente o fazem por meio de estratégias de *conversão*, ao aproveitar-se das ambigüidades na interpretação ou aplicação das regras vigentes e reposicioná-las de maneira não esperada pelos demais atores (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 26 e 27).

### **Relação III: como o contexto e as instituições moldam os agentes de mudança**

Os autores apresentam algumas proposições gerais sobre os tipos de ambiente que favorecem o aparecimento e desenvolvimento de diferentes agentes. Nesse sentido, as variáveis institucionais e do contexto político são fatores explicativos para o tipo de mudança institucional, bem como para o tipo de agentes de mudança, que pode ser visto nesse modelo

como variável interveniente (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 28). Uma vez que os agentes de mudança seriam a variável interveniente do modelo, relacionando-se tanto às variáveis independentes quanto à dependente, a relação III é capaz de sintetizar de forma bastante clara o modelo – o que, obviamente, só é possível depois de compreendidos os argumentos apresentados anteriormente.

Embora os *insurrecionários* possam aparecer em qualquer contexto, é esperado que surjam em ambientes caracterizados por baixa discricionariedade e poucas possibilidades de veto, de modo que a possibilidade de defesa do *status quo* seja menos provável, ocorrendo *deslocamento* das instituições (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 28).

Os *simbiontes* parasitários aparecem em ambientes com as características opostas: altos níveis de discricionariedade e de possibilidades de veto – o que contribui para a manutenção do *status quo*. Nesse contexto, é mais provável que ocorram mudanças amparadas em novas interpretações ou aplicações das regras, ou seja, mudanças por *deslizamento* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 28).

Já contextos com baixos níveis de discricionariedade e alta possibilidade de veto dificultam estratégias que se baseiam no abandono das antigas instituições ou em novas interpretações. Nesse contexto, em que é mais provável o surgimento de atores *subversivos*, mudanças acontecem por dentro do sistema, dependendo do *acréscimo* de novas instituições às já existentes (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 29).

Finalmente, os *oportunistas* surgem em contextos com grande possibilidade de interpretação e discricionariedade de aplicação das regras e com baixa possibilidade de veto, o que torna pouco provável a continuidade institucional quando os atores se mobilizam pela mudança. Uma vez que há espaços a explorar entre a interpretação e a aplicação das regras, os agentes provavelmente não necessitam buscar o deslocamento das instituições, mas apenas explorar esses espaços, provocando mudanças por meio da *conversão* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 29).

Resta dizer que os autores sugerem que na política de mudança institucional, o sucesso das estratégias de mudança de cada um desses conjuntos de atores qualificados acima pode depender de sua capacidade e propensão a formar coalizões, que os permitiria defender ou enfrentar com maior efetividade o *status quo* (MAHONEY; THELEN, 2010b, p. 29-31).

Esse modelo é sintetizado no Quadro 1, que incorpora as variáveis relativas às três relações discutidas, conforme mostrado na Figura 3.

		Características institucionais	
		Baixos níveis de discricionariedade e implementação	Altos níveis de discricionariedade e implementação
Características do contexto político	Alta possibilidade de veto	Acréscimo em camadas Subversivos	Deslizamento Simbióticos parasitas
	Baixa possibilidade de veto	Deslocamento Insurrecionários	Conversão Oportunistas

### Quadro 1 – Fontes contextuais e institucionais das mudanças e agentes institucionais

Fonte: Traduzido de Mahoney e Thelen (2010b, p. 19 e 28).

#### 4.1.3 Mudança institucional e aprendizagem: institucionalismo cognitivo

O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010a) sugere que a explicação para mudanças depende de um *elemento dinâmico*, representando pela perspectiva distributiva das instituições. Já Douglass North e outros autores propõem que esse elemento seja a aprendizagem. É justamente a capacidade de aprender que confere plasticidade ao comportamento humano, e a interação entre indivíduos que aprendem abre a possibilidade para mudanças – seja na sociedade, na economia ou nas organizações (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 75).

Em outras palavras, a compreensão da emergência das instituições, de suas propriedades e de seus efeitos nos resultados políticos e econômicos, bem como dos processos de mudança, passam pelo entendimento dos processos cognitivos e do fenômeno da aprendizagem. O entendimento de instituições como algo além das regras e comportamentos formalizados em normas e leis em geral, superando uma perspectiva positivista, e a análise social e dos fenômenos de mudança a partir dos processos de aprendizagem é chamado de *institucionalismo cognitivo* (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Explicações sobre escolhas e decisões tomadas por indivíduos em ambientes permeados por incerteza não podem ser baseadas em premissas de racionalidade perfeita (que necessitaria de capacidade cognitiva ilimitada dos atores), tampouco de racionalidade limitada (*bounded-rationality*). Uma vez que as interpretações dos indivíduos sobre seu ambiente são

reflexo de sua aprendizagem, essas explicações devem compreender a relação entre os *modelos mentais* que os indivíduos constroem para compreender o mundo ao seu redor, as *ideologias* que surgem a partir desses construtos e as *instituições* que se desenvolvem em uma sociedade para ordenar as relações interpessoais (DENZAU; NORTH, 1993, p. 1). Embora o conceito de *instituições* já tenha sido razoavelmente trabalhado, será um pouco mais explorado a partir dessa perspectiva cognitiva, juntamente com os conceitos de *modelo mental* e de *ideologia*.

A arquitetura cognitiva do ser humano é produto de longo processo evolucionário, envolvendo tanto sua estrutura genética quanto as condições culturais, resultado da “estrutura institucional deliberadamente criada pelo homem para ordenar seu ambiente”. A mente é, portanto, uma estrutura que interpreta e ao mesmo tempo classifica nossas experiências físicas, recebidas pelos cinco sentidos, e aquelas recebidas do ambiente linguístico e sócio-cultural (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 75 e 76, tradução nossa).

Os sistemas cognitivos dos indivíduos constroem modelos sobre o espaço e problemas à sua volta, que são posteriormente “processados” ou manipulados de modo a produzir expectativas sobre o ambiente em que se inserem (HOLLAND *ET AL.* 1986, p. 12, *apud* DENZAU; NORTH, 1993, p. 1). Nesse sentido, os modelos mentais seriam as representações internas que os sistemas cognitivos dos indivíduos criam para interpretar o ambiente ao seu redor. Já as instituições seriam os mecanismos externos à mente, criados pelos indivíduos para estruturar e ordenar seu ambiente e as relações interpessoais, consistindo tanto em regras formais quanto informais. As ideologias, por sua vez, são arcabouços compartilhados de modelos mentais de grupos de indivíduos que orientam tanto a interpretação do ambiente quanto prescrevem a maneira que esse mesmo ambiente deveria ser estruturado (DENZAU; NORTH, 1993, p. 1e 2).

Modelos mentais, instituições e ideologias são, portanto, partes do processo por meio do qual os indivíduos interpretam e ordenam seu ambiente. Entretanto, enquanto os modelos mentais são únicos a cada indivíduo, as instituições e ideologias são compartilhadas e, por isso, permitem a ordenação do ambiente (externo aos indivíduos), reduzindo as incertezas (DENZAU; NORTH, 1993, p.11). Nesse sentido, as tanto as ideologias quanto as instituições podem ser vistas, dessa forma, como modelos compartilhados intersubjetivamente.

A relação entre modelos mentais, por um lado, e ideologias e instituições, por outro, depende de um processo conhecido como redescrição representacional (*representational*

*redescription*), que pode ser brevemente definido como a capacidade de a mente ordenar e reordenar os modelos mentais em formas cada vez mais abstratas, de modo que eles permitam o processamento de informações que originalmente estavam fora de seu escopo. Assim, o conceito de redescrição representacional está ligado à capacidade de generalização, à racionalização do particular para o geral, e ao uso de analogias (DENZAU; NORTH, 1993, p. 8). Em outras palavras, no processo de redescrição representacional o conhecimento acumulado como solução para um determinado problema é reordenado de modo a servir como solução para uma ampla variedade de problemas (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 76).

Esse processo pode concorrer para a formação ou modificação dos modelos mentais. Nesse sentido, a aprendizagem consiste em um processo evolucionário de tentativa e erro, em que falhas ao testar soluções levam à elaboração e teste de novas alternativas. Novamente, a estabilização ou modificação dos modelos mentais dependerá da resposta (*feedback*) do ambiente à solução testada (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p.76).

Reiterando-se, a aprendizagem está fundamentalmente ligada às experiências por que passam os indivíduos – considerando-se tanto as experiências proporcionadas pelo ambiente físico quanto aquelas oriundas do ambiente linguístico e sócio-cultural. A partir da interpretação dessas experiências, a aprendizagem pode ocorrer dentro de um determinado conjunto de conceitos já estabelecidos ou transformar a estrutura conceitual e dos modelos mentais desenvolvidos anteriormente (DENZAU; NORTH, 1993, p. 7).

Quando o mesmo modelo mental é reforçado repetidas vezes por meio de respostas positivas do ambiente à solução proposta, esse modelo é cristalizado de tal forma no sistema cognitivo do indivíduo que se torna resistente até mesmo a mudanças abruptas no ambiente em uma situação futura. Em casos desse tipo, o modelo mental pode ser considerado como uma *crença*. Sistemas de crenças podem ser entendidos como um conjunto de crenças interconectadas, e exemplos desses sistemas são dogmas, mitos, superstições e até mesmo ideologias (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 76).

Ao discutir a capacidade explicativa do individualismo metodológico, especificamente do modelo da escolha racional, e questionar uma de suas premissas, a de que os indivíduos conhecem perfeitamente seus interesses e fazem suas escolhas de acordo com eles e com base em informações completas, Denzau e North (1993, p. 1) assumem que

decisões, mais do que se basear em cálculos de insumos e resultados esperados, calcam-se em ideologias, mitos, dogmas e teorias pouco fundamentadas (*"half-baked" theories*).

Voltando à ideia de que os modelos mentais são únicos a cada indivíduo e que as instituições e ideologias são modelos compartilhados intersubjetivamente (DENZAU; NORTH, 1993), Mantzavinos, North e Shariq (2004, p. 76) avançam para uma discussão da aprendizagem em nível social. De forma análoga, conceitualizam-na como o processo de aprendizagem coletiva ou compartilhada.

A aprendizagem coletiva ou compartilhada pode ser analisada em duas dimensões. Uma primeira dimensão, estática, parte do pressuposto de que os indivíduos em um dado ambiente sociocultural estão em permanente comunicação ao tentar resolver seus problemas. Resultado direto dessa comunicação é a formação de modelos mentais compartilhados. Na lógica de Denzau e North (1993), os modelos mentais compartilhados permitem uma interpretação comum da realidade, implicando soluções coletivas para os problemas que se apresentam (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 76).

A segunda dimensão da aprendizagem coletiva visa à compreensão da evolução dos modelos mentais compartilhados ao longo do tempo. A aprendizagem coletiva pode se dar tanto em pequenos grupos, ou organizações, como famílias, vizinhança ou escolas, ou no contexto da sociedade como um todo. No primeiro caso, os conhecimentos e habilidades são compartilhados por meio de intercâmbio entre os indivíduos – em constante interação, dado o tamanho do grupo.

Já no caso da aprendizagem coletiva em sociedade, o conhecimento formal (ou teórico) somente pôde ser transmitido de uma geração para outra por meio da prática de “gravar ideias”, uma inovação dos povos da China, Índia, Egito e Mesopotâmia de cerca de mil anos de idade. Quanto ao conhecimento prático (como o próprio hábito de gravar ideias), seria compartilhado por meio da imitação das ações alheias.

Em suma, o processo de aprendizagem coletiva implica o aumento da capacidade da sociedade de resolver problemas, ao mesmo tempo em que ideias complexas e práticas cotidianas são registradas, compartilhadas, refinadas, aumentadas e transmitidas ao longo do tempo (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 77).

A aprendizagem, que deriva do processo dinâmico de mudança cognitiva, ocorre, portanto, paralelamente à evolução das sociedades. Nesse sentido, a constatação de dependência da trajetória das mudanças institucionais deriva da evolução incremental da

cognição e das instituições, sendo que estas últimas refletem a evolução dos modelos mentais. Em outras palavras, o processo de mudança depende em última instância, como já foi visto, de como ocorre a aprendizagem (DENZAU; NORTH, 1993, p. 12).

Essa explicação reflete o que Mantzavinos, North e Shariq (2004, p. 77) chamam de ponto de vista interno das instituições. Primeiro, como regras formais ou informais que moldam a estrutura de incentivos de uma sociedade, as instituições refletem, de uma perspectiva externa, regularidades comportamentais rotinas compartilhadas por uma população. Segundo, internamente, as instituições decorrem de modelos mentais compartilhados ou soluções recorrentes de problemas colocados pela interação social. E se as instituições influenciam o comportamento das pessoas, mais do que devido a leis ou regulações, isso ocorre por que elas estão incrustadas na mente das pessoas por meio dos modelos mentais. Segundo os autores, é exatamente essa perspectiva interna que diferencia a abordagem cognitiva de outras abordagens institucionalistas.

Uma vez exposto o entendimento dos autores sobre a evolução dos modelos cognitivos e a aprendizagem coletiva, dos quais derivam as instituições, eles argumentam que as instituições formais e informais, embora igualmente importantes na delimitação das estruturas de incentivos e de restrição dos comportamentos dos agentes, apresentam distintos mecanismos que orientam sua formação (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 77).

A emergência das instituições informais, assim como sua mudança, dá-se em um processo espontâneo de interação. Nesse sentido, apesar de resultado da ação humana, não se devem a ações intencionais (numa perspectiva de *design*). A emergência espontânea das instituições informais deve-se a processos de inovação e imitação que levam à aprendizagem coletiva, e o respeito a convenções e regras morais que dela derivam leva à estabilidade e ordem social (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 77). Assim, em sociedades primitivas, as instituições informais seriam suficientes para garantir a ordem social.

Em sociedades maiores e mais complexas, entretanto, as relações são mais impessoais. Se em pequenos grupos há o constrangimento social para que o indivíduo haja de certa maneira (orientado por modelos mentais compartilhados e instituições informais), em grupos maiores esse constrangimento não existe (OLSON, 1999), valores como a reciprocidade não parecem tão óbvios, e a possibilidade de aparecimento de detratores, com comportamentos desviantes, é maior. Em termos de aprendizagem, o *feedback* que um agente

receberá do ambiente por esse tipo de comportamento difere bastante em grupos grandes e pequenos.

E se o comportamento do detrator passa a ser visto como benéfico por outros membros do grupo, a prática desviante pode ser imitada por outros, havendo depois de um tempo um grande número de caronas. Entretanto, o comportamento cooperativo, com base na reciprocidade ainda pode ser visto pela maioria como benéfico. Nesse sentido, regras formais são impostas externamente a uma comunidade como forma de evitar e punir o comportamento desviante (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 78 e 79)<sup>6</sup>.

As políticas públicas, intervenções oficiais do estado na realidade social, consistem em mudanças nas instituições formais, e seus resultados derivam também das instituições informais (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 79). Mas o processo de mudança social, principal preocupação dos autores, não se resume às políticas públicas – em última instância, reflexos de mudanças nas instituições formais.

As instituições, por um lado, são formadas a partir das crenças, que por sua vez são consolidadas pela interpretação e *feedback* da realidade. Por outro, essas mesmas instituições (formais) determinam as políticas públicas, que tem seu resultado (nova realidade) impactado também pelas instituições (formais e informais). Assim, o modelo proposto pode ser representado como:



**Figura 4 – Modelo institucional para mudanças e políticas públicas**

Fonte: Mantzavinos, North e Shariq (2004, p. 80, tradução nossa).

Um modelo mais preciso sobre mudanças sociais dependeria de melhores conhecimentos sobre como a mente interpreta a realidade, uma vez que a base para a explicação são as ideias e como os resultados das suas ações são percebidos e interpretados pelos agentes. Enquanto isso, pode-se dizer, como foi argumentado tanto por Denzau e North

<sup>6</sup> A argumentação dos autores é mais complexa, passando pela criação de agências responsáveis pela aplicação das regras informais e autorizadas a usar a força, que podem cooperar ou concorrer entre si pelo monopólio da violência, sob uma perspectiva contratualista. Nesse argumento, a agência que persistir sozinha sobre uma determinada comunidade que compartilha determinados modelos mentais poderia ser considerada o Estado, com a capacidade de impor regras formais. Mas o que foi colocado no corpo do texto é suficiente para ilustrar a diferença de mecanismos de que resultam as regras formais e informais.



(1993) quanto por Mantzavinos, North e Shariq (2004), que as políticas públicas no período  $t$  dependerão das instituições formadas a partir dos modelos mentais compartilhados em  $t$ , que por sua vez foram moldados pelo processo de aprendizagem e do *feedback* fornecido pelo ambiente (realidade) no período  $t - 1$ , considerando-se, inclusive, os resultados das políticas públicas em  $t - 1$  (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004, p. 80 e 81).

Para concluir, uma vez que as intervenções sociais em um momento específico dependem das instituições, ideologias e, em última instância, da realidade no momento anterior, as mudanças observadas são sempre dependentes da trajetória, principalmente devido ao *path dependence* cognitivo. E, com exceção de ocasiões em que conjunturas críticas se façam presentes, levando a rápidas redescrições representacionais, as mudanças serão predominantemente incrementais (DENZAU; NORTH, 1993, p. 13-15; MANTZAVINOS, NORTH e SHARIQ, 2004, p. 81).

#### 4.1.4 Modelos cognitivos, instituições e construtivismo

O institucionalismo, em especial o modelo cognitivo, preconiza que as instituições regulam o comportamento humano uma vez que refletem os modelos mentais compartilhados que influenciam a própria interpretação da realidade. Essa perspectiva aproxima o institucionalismo do construtivismo social.<sup>7</sup>

O construtivismo social, ao ignorar o individualismo metodológico e reconhecer o contexto social<sup>8</sup> como unidade de análise e variável explicativa, busca analisar (i) como os atores interpretam suas circunstâncias, (ii) os significados que lhes atribuem, e (iii) os padrões de interpretação intersubjetiva em arranjos coletivos (estruturas) (KATZENSTEIN; KEOHANE; KRASNER, 1989).

---

<sup>7</sup> Essa mesma constatação é apontada por Hall e Taylor (2003, p. 210 e 211). Entretanto, ao invés de basear-se no institucionalismo cognitivo na perspectiva apresentada anteriormente, sustentam sua comparação com base no modelo a que chama de institucionalismo sociológico, o mesmo comentado por Mahoney e Thelen (2010b), que se baseiam na tipologia elaborada pelos próprios Hall e Taylor. Quanto à aproximação entre institucionalismo e construtivismo, em suas palavras, as “instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neoinstitucionalismo sociológico” (HALL; TAYLOR, p. 210).

<sup>8</sup> No vocabulário institucionalista, o contexto social pode ser interpretado como instituições, modelos mentais compartilhados, ideologias.

Assim, ao colocar regras, identidades e ideologias (modelos mentais compartilhados) como fatores explicativos tanto para a formação quanto para os resultados das políticas públicas (*policy outcomes*), o institucionalismo afasta-se do simples individualismo metodológico (considerando-se como unidade de análise não apenas o indivíduo, mas também formas de agregação como grupos ou sistemas) e aproxima-se do construtivismo, tanto ontológica quanto epistemologicamente (KATZENSTEIN; KEOHANE; KRASNER, 1989; DESSLER, 1999).

No campo da administração pública, um dos atores que podem ser considerados construtivistas é Michael Harmon (FREDERICKSON; SMITH, 2003, p. 127).<sup>9</sup> O modelo proposto por Harmon (1989), chamado por ele de Teoria da Ação, é uma alternativa a um modelo de compreensão das políticas públicas com demasiada ênfase na racionalidade e capacidade de decisão dos atores, que configuraria um Modelo da Decisão, bem como à lógica behaviorista e pós-positivista no estudo da administração pública, predominante na segunda metade do século XX.

Harmon refuta a distinção epistemológica entre valores e fatos, já que os processos sociais seriam constituídos pela fusão daquilo que se costuma chamar de “valores” e “fatos”. Essa é uma distinção fundamental entre o Modelo da Ação e o Modelo de Decisão, calcado numa visão objetiva das ciências sociais e da própria realidade. Segundo a perspectiva de Harmon, os valores estariam intrinsecamente ligados aos propósitos e interesses (individuais ou coletivos), e derivariam, por sua vez, de processos sociais. Para que as ações de um agente tornem-se inteligíveis para os outros, as compreensões que esses agentes têm das normas sociais devem coincidir – o que o autor chama de reciprocidade de perspectivas (HARMON, 1989; HARMON, 1981, *apud* FREDERICKSON; SMITH, 2003, p. 129).

Nesse sentido, a ontologia deste modelo aborda não apenas agentes, mas também valores, normas e estruturas, reconhecendo-os não como fatos isoladamente observáveis, mas como fruto da construção social decorrente da interação entre essas variáveis, da percepção intersubjetiva entre os agentes e das estruturas sociais em que se inserem – vale ressaltar, percepção esta que deve ser recíproca; de outro modo haveria mudanças nas estruturas, a partir de conflitos entre os agentes (FREDERICKSON; SMITH, 2003, p. 132; HARMON, 1989).

---

<sup>9</sup> Embora Frederickson e Smith (2003) refiram-se a Harmon como pós-moderno, considera-se o modelo trabalhado por ele como construtivista.

Segundo a perspectiva construtivista, agentes e estruturas são mutuamente constitutivos – ou seja, as estruturas influenciam as ações dos agentes, ao mesmo tempo em que os agentes influenciam o arranjo das estruturas (WENDT, 1987, p. 350, *apud* BIELER; MORTON, 2001). A partir daí, pode-se compreender o fenômeno da mudança como a normalização de ações anteriormente discrepantes. Se interpretações divergentes das normas e estruturas inicialmente incidiam em conflitos interagentes, a partir do momento em que essa nova interpretação é normalizada, ou seja, passa a ser uma perspectiva recíproca entre os agentes (calcada em novos valores), pode-se dizer que houve mudança na(s) estrutura(s).

Essa visão de mudança é bastante próxima à do institucionalismo cognitivo, em que as ações (inclusive as tentativas de intervenção na realidade) são moldadas pelo *feedback* recebido do ambiente e pela interpretação dessas informações.

A Teoria da Ação, em específico, e o construtivismo, em geral, vão de encontro a diversas premissas de modelos formais, como aqueles com base na economia neoclássica e no individualismo metodológico. Segundo a Teoria da Ação, a discussão sobre a natureza humana não pode se restringir a premissas maximizadoras, de *rent-seeking*, baseadas na conveniência; deve, sim, ter base ontológica mais robusta, integrando aspectos descritivos e normativos, observáveis a partir de situações específicas (HARMON, 1989).

Uma vez que a Teoria da Ação foi proposta como alternativa ao modelo da decisão, como ela interpreta a decisão? A Teoria da Decisão é um desenvolvimento de uma interpretação da relação entre o “pensar” e o “agir”. Nesse modelo, o pensar vem antes do agir, sendo a decisão um componente intermediário instrumental e racional entre ambos.

Para a Teoria da Ação, o pensamento e ação são mutuamente constitutivos e coextensivos. Assim, as decisões não podem ser vistas como sendo objetivas (modelo decisional, racionalista), mas devem ser interpretadas como objetivações do processo social. Para Harmon (1989), as possibilidades de decisão (alternativas) e os interesses dos agentes são produzidos socialmente. Em outras palavras, existem em um determinado contexto social. Pode-se, portanto, inferir que em um contexto diferente os mesmos fatores que orientariam determinada decisão (incluindo as alternativas plausíveis) poderiam ser ignorados<sup>10</sup> – o que seria um paradoxo frente à possibilidade de uma decisão baseada na racionalidade dos agentes, a partir do elenco das alternativas frente a preferências completas e transitivas.

---

<sup>10</sup> Uma proposta interessante seria traçar um paralelo entre essa afirmação e o que Kingdon (1995) discute sobre a diferenciação entre condição (ou situação) e problema (questão da interpretação).

Por fim, deve ser ressaltado que a Teoria da Ação retoma questões de valor como premissa normativa e orientadora das decisões (coletivas) em políticas públicas, associando-as à ideia de justiça social, colocando a moral como qualidade inerente aos agentes em constante interação social. Essa observação vai ao encontro das constatações do institucionalismo cognitivo, uma vez que ambos consideram a relevância dos valores, moral e crenças dos agentes nos resultados de suas ações, quer sejam construídos socialmente, quer sejam resultados de aprendizagem por meio de repetidos *feedbacks*.

Ainda há bastante espaço para a exploração entre o construtivismo e o institucionalismo, especialmente a partir da relevância do papel que a interpretação da realidade tem nos dois modelos para a interpretação dos fenômenos de mudança – seja mudança institucional ou mudança de políticas públicas. Outro ponto em comum é a premissa de que ideias importam (DENZAU;NORTH, 1993; HAY, 2006; SCHMIDT, 2008).

À clássica tipologia de Hall e Taylor (2003), que identifica três “neoinstitucionalismos”, acrescentou-se, portanto o institucionalismo cognitivo, cujo principal expoente é Douglass North, e que foi aproximado aqui ao construtivismo. Entretanto, esse esforço de aproximação entre institucionalismo e construtivismo não é inédito. Trabalhos de Schmidt (2005; 2008) e Hay (2006), entre outros, já o fizeram, acrescentando mais um institucionalismo à tipologia, a que chamaram, respectivamente, de *institucionalismo discursivo* ou *institucionalismo construtivista*. Segundo Schmidt (2008), esse seria o mais novo neoinstitucionalismo (“*newest ‘new institutionalism’*”). Deve-se, ressaltar, todavia, que o propósito desta revisão não é apresentar essas diferentes correntes, mas uma tentativa de identificação de elementos comuns, que configurariam a ontologia institucional.

#### 4.1.5 Institucionalismo construtivista

O institucionalismo construtivista também considera a importância das ideias, qualificadas como o conteúdo substantivo do discurso (SCHMIDT, 2008). Essa ênfase no papel do discurso, definido tanto pelas ideias que o qualificam quanto pelo processo interativo pelo qual são transmitidas, é que confere ao institucionalismo construtivista o epíteto alternativo de institucionalismo discursivo.

Se, como já se argumentou, o institucionalismo distancia-se do individualismo metodológico ao propor novas unidades de análise e uma ontologia distinta, Hay afirma que o institucionalismo construtivista também o faz, mas em relação às outras perspectivas institucionalistas – institucionalismo sociológico e da escolha racional. Ele sustenta seu argumento não com base em uma epistemologia que questiona a capacidade preditiva das ciências sociais, mas pela tentativa de superar argumentos materialistas como principais variáveis explicativas dos fenômenos de mudança. Entretanto, explicações com base em modelos mentais e ideias já foram vastamente discutidas aqui, de modo que não se pode conceder essa exclusividade ao institucionalismo construtivista (HAY, 2006, p. 57 e 63).

O institucionalismo construtivista é apresentado por Hay de uma maneira diferente da aproximação feita na seção anterior entre institucionalismo e construtivismo. Segundo ele, o mais novo neoinstitucionalismo deriva não do construtivismo das relações internacionais (uma das perspectivas trabalhadas acima e a que se chamou simplesmente de construtivismo), mas do institucionalismo histórico e da preocupação em lidar com a complexidade das mudanças institucionais. Embora sua ontologia seja semelhante, a preocupação do institucionalismo construtivista com as ideias parte de observações empíricas; no construtivismo, essa é uma preocupação ontológica prévia (HAY, 2006, p. 57-66).

Numa perspectiva das instituições tanto como delineadoras das ações dos agentes políticos quanto como resultado (intencional ou não) dessas,<sup>11</sup> a agenda de pesquisa que influenciará o institucionalismo construtivista busca uma explicação das mudanças institucionais por meio de variáveis endógenas que não se baseiem em argumentos de equilíbrio (HAY, 2006, p. 60-62).

Essa preocupação é compartilhada por Mahoney e Thelen (2010a), que também consideram outros modelos explicativos insuficientes e buscam fatores endógenos para a explicação de mudanças graduais. Entre os modelos criticados está, inclusive, o institucionalismo histórico e sua ênfase no *path dependence* e nas conjunturas críticas. Entretanto, mesmo se constituindo e a partir do institucionalismo histórico, é justo reconhecer os limites de sua contribuição para a leitura construtivista – o que justificaria uma agenda de pesquisa paralela, mas divergente quanto à relevância de variáveis com base em ideias ou focadas no cálculo [*calculus-cultural balance*] (HAY, 2006, p. 62 e 63).

---

<sup>11</sup> Ou seja, agente e instituições são mutuamente constitutivos.

No contexto do institucionalismo construtivista, o papel das ideias como uma variável independente que influencia a trajetória de desenvolvimento das instituições e seus resultados baseia-se em observações empíricas e na preocupação conceitual em compreender mudanças institucionais a partir do conceito de *path shaping*. Esse conceito, embora não exclua, opõe-se à noção de *path dependence* e refere-se a mudanças que não refletem a conformação das instituições em momentos anteriores nem se desenvolvem a partir delas, permitindo a diferenciação em relação aos outros institucionalismos (HAY, 2006, p. 66).

Mesmo quando trata do conceito de *path dependence*, Hay defende que o institucionalismo construtivista o faz de maneira diferente, considerando, além do *path dependence* de instituições, a dependência da trajetória em relação às ideias. Nesse sentido,

“busca identificar, detalhar e interrogar a extensão em que – por meio de processos de normalização e incorporação de instituições – ideias estabelecidas tornam-se codificadas, servindo como filtros cognitivos por meio dos quais os atores interpretam os sinais do ambiente. Ainda, e crucialmente, preocupa-se com as condições em que os filtros cognitivos estabelecidos e paradigmas são contestados, desafiados e substituídos. Além disso, considera reposicionamentos paradigmáticos como sinal de mudanças institucionais significativas.” (HAY, 2006, p. 65, tradução nossa).

O parágrafo transcrito acima vai ao encontro dos argumentos do institucionalismo cognitivo de Douglass North e seus colaboradores a respeito da hipótese de que ideias importam, sobre o *path dependence* ligado às ideias e a premissa de que elas moldam nossa percepção do ambiente (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004). Aliás, essa é uma de várias aproximações possíveis entre o institucionalismo cognitivo e o construtivista.

Também crítica a perspectivas racionalistas para a compreensão de mudanças sociais (ou políticas, institucionais, organizacionais, etc.), e, por conseguinte, à epistemologia calcada no individualismo metodológico, a abordagem trabalhada por Denzau e North (1993) sustenta-se, em grande medida, no processo de aprendizagem do indivíduo.

Retomando os conceitos discutidos na seção anterior, esses mesmos autores sugerem duas alternativas para validar essa perspectiva para a análise de processos de mudança em nível social (como instituições e ideologias), e não apenas individual (modelos mentais). Uma das alternativas para equacionar a questão da agregação baseia-se no conceito de cascata de informação, de acordo com o qual poucos indivíduos agiriam com base em seus próprios modelos mentais – os demais indivíduos tenderiam a seguir a decisão de seus líderes

(BIKHCHANDANI; HIRSHLEIFER; WELCH, 1992, *apud* DENZAU; NORTH, 1993, p. 12).

A segunda alternativa baseia-se em Kuhn e sua interpretação sobre a mudança dos paradigmas científicos, segundo a qual a escolha de novos paradigmas ocorre em nível individual, mas a resolução de uma crise científica é uma decisão intersubjetiva, relacionada ao compartilhamento de modelos mentais entre os membros da comunidade científica, que então chegam a um consenso sobre o (novo) paradigma científico (KUHN, 1970, *apud* DENZAU; NORTH, 1993, p. 12). A mesma analogia com a filosofia da ciência de Kuhn é utilizada por Hall, que trabalha com o conceito de paradigma de políticas públicas (HALL, 1993, *apud* HAY, 2006, p. 66 e 67).

Para o institucionalismo construtivista, ideias e instituições trabalham como filtros cognitivos ao moldar a percepção dos atores sobre o que é relevante e possível. Em outras palavras, a capacidade de agência, refletida em uma conduta estratégica, é conceitualizada e analisada por meio desses filtros. O conceito de paradigma de políticas públicas de Hall pode ser entendido, nesse contexto, como esquemas interpretativos internalizados por políticos e burocratas. Esse “filtro cognitivo” determina as fronteiras dos instrumentos e mecanismos considerados legítimos, bem como o próprio objetivo das políticas públicas (HAY, 2006, p. 65-67).

Períodos em que um determinado paradigma de políticas públicas se impõe e não é desafiado são chamados nesse contexto de *normal policy-making*. Mudanças podem acontecer (e acontecem), mas de forma incremental. Eventualmente, as ideias que orientam o paradigma em vigor podem começar a ser questionadas e desafiadas. Essas situações são compreendidas, em analogia a Kuhn, como anomalias – configurando períodos de *exceptional policy-making*. A solução dessa “crise” passa pela reconfiguração do paradigma de políticas públicas – visto, portanto, como um reflexo das instituições (HAY, 2006, p. 66 e 67).

O esquema de Mantzavinos, North e Shariq (2004), em que crenças (ideias ou ideologias reforçadas por aprendizagem repetitiva) implicam instituições que, por sua vez, implicam o desenho das políticas públicas, é de bastante utilidade na compreensão desse argumento de Hall apresentado por Hay. Nesse contexto, mudanças paradigmáticas são entendidas como reflexo de mudanças nas instituições em um dado domínio de políticas públicas.

O institucionalismo histórico de Hall e sua explicação de mudanças a partir das ideias – e não o construtivismo nas relações internacionais, campo em que alcançou maior relevância – é ponto de partida para a agenda de pesquisa do institucionalismo construtivista. A perspectiva construtivista busca avançar teoricamente em relação à histórica e responder questões sobre as condições em que paradigmas emergem, consolidam-se, acumulam anomalias, sujeitam-se a questionamentos e, por fim, são substituídos, dando especial atenção a momentos de crise – ou, como já foi chamado anteriormente, conjunturas críticas (HAY, 2006, p. 67).

Hay apresenta o institucionalismo construtivista a partir dos trabalhos de Blyth e de sua demonstração do papel causal e constitutivo das ideias em moldar as trajetórias de desenvolvimento das economias modernas (BLYTH, 2002, *apud* HAY, 2006). Assim como Hall centraliza a explicação de mudanças não incrementais em momentos excepcionais de questionamento paradigmático, Blyth também foca momentos de crise, em que a própria percepção dos atores sobre seus interesses é problematizada. Esses momentos caracterizam-se por intensa contestação das ideias, abrindo espaço para os atores apresentarem diagnósticos concorrentes sobre uma situação e propostas alternativas de um novo paradigma para resolução da crise (HAY, 2006, p. 67).

O papel causal e constitutivo das ideias no desenvolvimento de um novo paradigma está intimamente ligado à compreensão do conceito de *path shaping* – ignorando a influência do paradigma antigo na construção do novo, o que seria explicado pela noção de *path dependence* (HAY, 2006, p. 68).

Entretanto, se uma perspectiva de aprendizagem for considerada razoável, e junto com ela os conceitos de modelos mentais, ideais e instituições, a própria interpretação da realidade será filtrada pelas experiências dos indivíduos em um momento anterior. Ou seja, dificilmente se poderá ignorar o *path dependence* – institucional ou das ideias.

Essa ponderação demanda a problematização de algumas questões. A primeira delas é a discussão levantada por Mahoney e Thelen (2010b) entre mudanças abruptas ou graduais. Segundo eles, o institucionalismo histórico preocupa-se quase exclusivamente com mudanças abruptas e sustenta sua explicação a partir de variáveis exógenas, como momentos de crise. Em oposição – ou complementação – a essas explicações, sugerem que a teoria institucionalista deve buscar uma melhor compreensão das mudanças graduais, a partir de variáveis endógenas.



Entretanto, a definição de Blyth de crises como momentos de incerteza e instabilidade com intensa contestação das ideias predominantes não permite afirmar com segurança se as causas da crise são variáveis endógenas ou exógenas. Por um lado, definir crises como “momentos em que as percepções dos atores sobre seus próprios interesses é problematizada” (HAY, 2006, p. 67, tradução nossa) permite pensar que as causas das crises têm raízes cognitivas e são, portanto, endógenas.

Por outro lado, a relevância da aprendizagem, que carrega consigo a noção de *path dependence*, sugere que uma nova interpretação da realidade que levaria a mudanças paradigmáticas e não incrementais seria causada por fatores exógenos. Conceitualmente, a diminuição da relevância do *path dependence* é compatível com mudanças abruptas e períodos de redescrição representacional (DENZAU; NORTH, 1993, p. 13). Fatores externos críticos, ao colocar fatos novos não previstos nos modelos mentais nos indivíduos, têm o potencial de modificar sua interpretação sobre os fatos/realidade. Assim, abre-se espaço para o desenvolvimento de novos modelos mentais compartilhados e, portanto, novas ideias e instituições. Em outras palavras, novos modelos mentais podem abalar a reciprocidade de interpretação entre os agentes ao orientar comportamentos desviantes.

O argumento acima questiona não apenas o modelo de Blyth apresentado por Hay, mas permite questionar o modelo de Mahoney e Thelen (2010b), especialmente em relação às mudanças por deslizamento e por conversão. Segundo eles mudanças institucionais geralmente ocorrem quando problemas na interpretação das regras e em sua aplicação abrem espaço para os atores implementá-las de novas maneiras (MAHONEY; THELEN, 2010a, p. 4).

Nesses casos, a mudança a que os autores se referem não passariam de mudanças formais, uma vez que o questionamento dos atores sobre o *status quo* ou a nova interpretação sobre as regras seria reflexo de mudanças anteriores nos modelos mentais compartilhados e das próprias instituições informais – revelando a obsolescência das regras formais. Mas é importante ressaltar o papel dos agentes no modelo de Mahoney e Thelen, que concorrem para a normalização de interpretações e ideias que correspondem aos seus interesses distributivos.

Em relação à agência, além das limitações já apresentadas sobre a volição e a racionalidade dos agentes, é interessante a distinção de Blyth entre ideias e interesses. Segundo ele, são as ideias que tornam os interesses possíveis de ação (BLYTH, 2002, p. 39;

*apud* HAY, 2006, p. 68). Em outras palavras, o comportamento dos atores é reflexo direto não de seus interesses, mas, sim, de sua *percepção* sobre seus interesses, circunstâncias e de sua participação nos vários resultados possíveis.

Nesse sentido, interesses são definidos como “construções sociais” abertas a redefinição por meio de contestação ideológica (BLYTH, 2002, p. 271, *apud* HAY, 2006, p. 69). Essa definição é compatível com a perspectiva de aprendizagem como resultado do *feedback* que os agentes recebem do meio – o que inclui a interação social (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Crises são consideradas oportunidades para que narrativas distintas concorram para a redefinição da percepção dos atores sobre seus interesses. A solução de uma crise coincide com a internalização das ideias (ou narrativas) sustentadas por um ator (ou grupo de atores). Hay argumenta que esses atores serão mais possivelmente aqueles que detêm algum recurso específico, ou ocupam determinada posição (HAY, 2006, p. 69 e 70).

Por fim, a observação de Blyth de que “mudanças institucionais somente fazem sentido a partir das ideias que embasam os agentes em momentos de crise e incerteza” (BLYTH, 2002, p. 251; *apud* HAY, 2006, p. 70, tradução nossa) vai ao encontro do argumento epistemológico e ontológico apresentado desde o princípio, com a intenção de superar a análise baseada no individualismo metodológico.

Se o construtivismo das relações internacionais parte de um modelo ontológico prévio (HAY, 2006) ao chamar a atenção para como os atores interpretam suas circunstâncias, seus significados, e os padrões de interpretação intersubjetiva em arranjos coletivos, e também para como interpretações divergentes (anômalas) são internalizadas e normalizadas, essas mesmas premissas e hipóteses são compartilhadas pelo institucionalismo construtivista e pelo institucionalismo cognitivo – o que mostra o potencial da agenda de pesquisa institucionalista, que só tem a se ampliar a partir de esforços de convergência entre os vários institucionalismos.

#### 4.1.6 Instituições, arranjos temporais e os modelos da lata de lixo e dos múltiplos fluxos

Entre os desafios das ciências sociais, além da explicação de como mudanças ocorrem, abordada acima (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004), está a compreensão da imagem relativamente confusa de processos de decisão coletivos sugerida a partir de observações empíricas.

Dentre os modelos utilizados na tentativa de conferir ordem aos diversos elementos relacionados à tomada de decisão ou, em termos mais gerais, ao processo de formação de políticas públicas, estão aqueles que buscam conferir conexões causais entre os diversos elementos (MARCH; OLSEN, 1989, p. 11 e 12). Esses modelos calcam-se no que March e Olsen chamam de concepção clássica de ordem e se baseiam nas premissas de realidade, causalidade e realidade, mencionadas anteriormente (MARCH, 1994, p. 76 e 177).

Entretanto, observações empíricas apontam para a limitação de perspectivas calcadas no individualismo metodológico, com ênfase para a racionalidade dos agentes e em considerações de ordem baseadas em conexões causais. Essas limitações são reconhecidas por diversos autores e correntes e decorrem não apenas de observações empíricas, mas da própria limitação explicativa da teoria da escolha racional (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MARCH; OLSEN, 1984, 1989).

Um conceito interessante para a compreensão dessa imagem relativamente confusa sobre os processos sociais e, pode-se dizer, políticos e organizacionais, e que concorrem para as limitações explicativas da teoria da escolha racional, é chamado por Cohen, March e Olsen (1972) de anarquias organizadas, e pode ser mais bem compreendido a partir de três propriedades.

A primeira delas é que dificilmente, em um contexto de decisão, o conjunto de preferências dos atores vai satisfazer os atributos preconizados pela teoria da escolha racional. Ou seja, dificilmente as preferências serão completas e transitivas, mas incertas e frouxamente definidas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).

A segunda propriedade das anarquias organizadas são processos organizacionais (ou tecnologias) não-claros, em geral não totalmente compreendidos por seus membros (os quais possuem racionalidade limitada), que agiriam, portanto, com base em tentativa e erro e a

partir daquilo que conseguiram aprender de experiências passadas (considerando sua limitação cognitiva) (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).<sup>12</sup>

Por fim, a terceira propriedade é a fluidez da participação dos atores na tomada de decisão, uma vez que os atores devotam diferentes esforços e dedicam mais ou menos tempo a diferentes temas, além de haver mudanças nessa dedicação em diferentes momentos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1)

Uma vez reconhecido que a política não é simplesmente o resultado de fatores contextuais ou de ações racionais dos atores, é necessário buscar modelos que melhor expliquem processos coletivos. A partir da ideia de que fatores institucionais afetam os eventos políticos e de concepções alternativas de ordem, apontam-se para inúmeras possibilidades para pesquisa. Entre estas, estão o modelo *garbage can (lata de lixo)*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) e o modelo dos *múltiplos fluxos*, de John Kingdon (1995) (MARCH; OLSEN, 1984, p. 744 e 745, 1989, p. 16).

#### 4.1.6.1 O modelo da lata de lixo

Apontado como uma representação de arranjos a partir de uma ordem temporal, o modelo *garbage can*, ou da *lata de lixo*, sugere que problemas, soluções, agentes tomadores de decisão e oportunidades de escolha são fluxos exógenos e independentes, e seu agrupamento é determinado pelo momento em que esses fluxos chegam à arena política.

Nessa perspectiva, soluções são ligadas a problemas principalmente por questões de simultaneidade, e escolhas realizadas muitas vezes antes de um problema aparecer, ou depois de o problema abandonar alguma solução prévia em detrimento de outra que apareceu, refletindo uma situação em que os elementos são frouxamente articulados (MARCH; OLSEN, 1984, p. 746).

Segundo o modelo, a junção de problemas, soluções, agentes tomadores de decisão e oportunidades de escolhas é resultado da disponibilidade simultânea desses elementos, sendo cada um deles fluxos independentes. Ao considerar que a conexão entre problemas e soluções

---

<sup>12</sup> A ideia de que a ação dos atores é baseada em tentativa e erro, a partir do *feedback* que recebem do meio, é compatível com o conceito de aprendizagem trabalhado a partir de Denzau e North (1993) e Mantzavinos, North e Shariq (2004), e que estes últimos chamaram de institucionalismo cognitivo.

é mais orientada por ligações temporais de simultaneidade do que por relações causais entre meios e fins, o modelo tem como ponto central a substituição de uma ordem consequencial por uma ordem temporal (MARCH; OLSEN, 1984, p. 740, 1989, p. 12; MARCH, 1994, p. 199-201).

O modelo da *lata de lixo* define seus fluxos da seguinte maneira. *Problemas* são as preocupações das pessoas ligadas ao processo de decisão,<sup>13</sup> que podem referir-se às mais diversas questões ou situações com as quais as pessoas se envolvem, e caracterizam-se pelo momento de sua chegada, pelo esforço necessário para sua solução, e por seu acesso a oportunidades de escolha. *Soluções* podem ser vistas como produtos ou ideias, de pessoas ou grupos, que sejam respostas para os problemas assinalados, independentemente de terem ou não sido reconhecidas. Além das características imputadas aos problemas, também é interessante citar os recursos que as soluções podem prover aos decisores. *Decisores* são os atores envolvidos no processo de escolha, cujo número pode variar de duas maneiras, conforme: (i) a demanda de tempo das diversas atividades em que esses atores se envolvem; e (ii) os atributos da escolha em questão. *Oportunidades de escolha* são ocasiões em que as instituições induzem comportamentos que podem ser chamados de decisões, juntado problemas, soluções e decisores – a própria *lata de lixo* do modelo (MARCH; OLSEN, 1989, p. 13; MARCH, 1994; p. 200).

No modelo, problemas ligam-se a soluções, e agentes tomadores de decisão a oportunidades de escolha, primariamente por simultaneidade (MARCH; OLSEN, 1989, p. 13) Esse arranjo temporal seria a fonte mais simples de ordem (MARCH, 1994, p. 198).

A junção dos diversos elementos em oportunidades de escolha é, portanto, inicialmente ordenada temporalmente – problemas e soluções que emergem em momentos distantes temporalmente dificilmente serão relacionados. Mas esse arranjo temporal não é a única restrição que se coloca para as escolhas. Entre outras restrições, como as estruturas organizacionais e as conexões em rede, estão as próprias instituições, “crenças compartilhadas e normas sociais que regulam as ligações formadas e as escolhas realizadas” (MARCH, 1994, p. 204, tradução nossa).

---

<sup>13</sup> No contexto do modelo, o termo sistema tem significado semelhante a domínio, utilizado com maior frequência ao longo do texto.

#### 4.1.6.2 O modelo dos múltiplos fluxos (Kingdon)

Todos os modelos revisados até aqui se propõem como alternativa aos modelos explicativos racionais. Da mesma forma, Kingdon (1995, p. 77-83) aponta as limitações do racionalismo em explicar o processo de políticas públicas (*policy process*) – crítica que se estende ao modelo incrementalista,<sup>14</sup> – apresentado-se bastante cético quanto à possibilidade de os atores políticos identificarem com precisão suas preferências e objetivos, bem como elencar as melhores alternativas para satisfazer essas mesmas preferências e objetivos.

O modelo da *lata de lixo* de Cohen, March e Olsen (1972), junto com sua lógica temporal, é ponto de partida para o modelo desenvolvido por John Kingdon (1995, original de 1984) para explicar um processo de formação das políticas públicas “fluido e frouxamente articulado”. Batizado de *múltiplos fluxos* (*multiple estreams*), o modelo de Kingdon, embora tenha lógica similar, diferencia-se da lata do lixo ao considerar diferentes fluxos (a que se chamou acima de processos ou elementos. Ainda, quanto a lidar com “anarquias organizadas”, Kingdon enfatiza o adjetivo “organizadas”, uma vez que estruturas e padrões não se mostraram ausentes nos processos analisados em sua pesquisa (KINGDON, 1995, p. xiii, 84 e 86).

O modelo não busca explicar todo o processo de políticas públicas, não entrando deliberadamente em questões relativas à implementação de políticas ou sobre processos de tomada de decisão. Baseando-se em estudos de caso, documentos governamentais, plataformas de partido, pesquisas de opinião pública, coberturas de imprensa e entrevistas, Kingdon explora como os problemas são reconhecidos e definidos, como as propostas de políticas públicas são desenvolvidas, o papel do contexto político, e como estas coisas se juntam em conjunturas críticas – incorrendo em uma mudança nas políticas públicas (*policy change*) (KINGDON, 1995, p. xi).

O autor argumenta que a chave para o entendimento das mudanças em políticas públicas é compreender como uma ideia surge no debate político e cresce entre a comunidade em um domínio específico (KINGDON, 1995, p. 72). Aliás, Kingdon inicia seu livro ressaltando a importância das ideias nos processos sociais, sendo significativa a citação que

---

<sup>14</sup> A explicação incremental do processo de políticas públicas apontada por Kingdon, baseado em Charles Lindblom, trata de algo diferente do que tratam Mahoney e Thelen (2010a), embora nos dois casos aponta-se para a possibilidade de mudanças graduais nas políticas públicas.

faz de Vitor Hugo: “maior do que a força de poderosos exércitos é uma ideia cujo tempo chegou” (KINGDON, 1995, p. 1, tradução nossa).

A importância das ideias já foi amplamente discutida, colocando-se como núcleo duro de uma abordagem institucionalista para o estudo das políticas públicas. Tanto os institucionalistas com maior ênfase nos aspectos cognitivos quanto os construtivistas discutem seu papel na determinação dos resultados das políticas públicas e dos processos de mudança. Discutem, ainda, questões relativas à conformação das ideias.

Kingdon (1995, p. 1) pergunta-se sobre o que faz o tempo de uma ideia chegar, dizendo que as atuais teorias têm mais facilidade em explicar porque determinadas questões são descartadas do que do que em explicar como outras se tornam questões relevantes para as agendas governamentais (em suas palavras, tornam-se “*issues*”).

Ainda, a noção de que ideias importam também é abordada em seu trabalho ao discutir sobre fatores que motivam e orientam os atores, por meio de questões sobre a influência de ideias como equidade e eficiência, sobre a aprendizagem dos atores a partir da experimentação, ou sobre como o *feedback* dos programas implementados afeta a agenda<sup>15</sup> (KINGDON, 1995, p. 17) – apontamentos práticos e aplicados de processos discutidos por Denzau e North (1993), e por Mantzavinos, North e Shariq (2004).

Antes de apresentar o modelo dos múltiplos fluxos é necessário definir dois conceitos amplamente usados por Kingdon, dos quais derivam dois processos igualmente fundamentais no modelo.

O conceito de *agenda*, ou agenda de políticas públicas (*policy agenda*), é definido por Kingdon (1995, p. 3, tradução nossa) como “a lista de questões ou problemas que chamam a atenção dos oficiais de governo (*government officials*), e de pessoas de fora do governo próximas a eles, em um dado momento.” A definição da agenda (*agenda-setting*) consiste no processo de estreitamento desse conjunto de problemas, apontando quais deles serão foco de atenção.

Além da agenda, determinada pelos problemas, Kingdon (1995, p. 4) também aponta para as *alternativas* para ação governamental consideradas pelos agentes. Embora possa haver muitas alternativas, apenas algumas delas farão parte do conjunto de opções seriamente consideradas pelos oficiais de governo.

---

<sup>15</sup> Esse último ponto, inclusive, é uma das preocupações dos estudiosos do debate sobre utilização das avaliações de políticas públicas e programas governamentais.

Duas categorias de fatores podem afetar a definição da agenda e a especificação das alternativas: (i) os participantes ativos no domínio da política pública em questão, e (ii) os processos pelos quais os itens da agenda e as alternativas tornam-se proeminentes (KINGDON, 1995, p. 15).

Quanto aos participantes, a delimitação de quem participa, suas características e relações são importantes na definição da agenda, uma vez que este processo pode envolver a transferência de questões a partir de uma agenda sistêmica não-governamental, para uma agenda de governo, formal, o que pode se dar de diversas maneiras. Seja pela mobilização de lideranças públicas relevantes, ou pela difusão de ideias em círculos profissionais ou elites políticas, como os burocratas, os participantes e suas ações influenciam a definição das agendas e alternativas. Outro exemplo que pode incorrer em mudanças na agenda são alterações no comando partidário ou no balanço ideológico entre os membros dentro de um mesmo partido a partir de eleições. Os atores podem ser os mais variados – políticos, analistas, burocratas, acadêmicos, – e participar de diferentes formas em distintos momentos e processos (KINGDON, 1995, p. 16-18).

Em relação aos processos que afetam a definição da agenda governamental e a especificação das alternativas, eles se configuram em: (i) reconhecimento do problema, (ii) geração de propostas de políticas públicas, e (iii) contexto político, especificados abaixo.

Dentre os fatores que influenciam a definição da agenda, conforme sugerido por Kingdon, primeiramente está a “marcha inexorável” dos problemas que pressionam o sistema político, reflexos de crises, eventos proeminentes, e até mesmo da variação em indicadores relevantes. Mas, o que diferencia uma condição, ou situação, de um problema? De forma simples, pode-se dizer que a diferença está no reconhecimento por parte dos atores relevantes de que uma dada situação deveria ser diferente, e para isso é necessária e legítima uma ação governamental (KINGDON, 1995, p. 16). Essa ideia vai ao encontro da perspectiva construtivista sobre reciprocidade nas interpretações e da perspectiva cognitiva sobre percepções compartilhadas.

Segundo, a agenda governamental e as alternativas também podem ser influenciadas pela acumulação gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas de uma determinada área, bem como a geração de propostas de políticas públicas por esses especialistas. Novas tecnologias podem tornar-se propostas factíveis, bem como argumentos acadêmicos podem difundir-se entre os *policy makers*, tornando-os mais ou menos receptivos



a determinadas propostas. Kingdon (1995, p. 17, tradução nossa) ressalta, ainda, a importância das ideias, que “podem arrebatam a comunidade política como um modismo”, ou construir-se gradualmente por meio de processos constantes de discussão, audiências ou propostas de lei. Não são quaisquer ideias ou propostas que o autor considera alternativas reais. Antes de tudo, elas precisam ter viabilidade técnica e não contrariar valores predominantes. Entretanto, não precisam ser consensuais dentro da comunidade de políticas públicas.

Por fim, processos políticos também afetam a definição da agenda, e podem ser influenciados pela opinião pública, resultados de eleições, mudanças na administração, entre outros. (KINGDON, 1995, p. 17).

Esses três processos são chamados por John Kingdon, respectivamente, de fluxo dos problemas, fluxo das políticas públicas, e fluxo da política (*problem stream, policy stream, e political stream*, respectivamente). Daí o nome do modelo: múltiplos fluxos. Assim como no modelo da lata de lixo, a ligação entre os fluxos não é explicada por uma relação de consequência, em que primeiramente se identificaria um problema e depois se pensaria numa solução para ele.

A lógica proposta por Kingdon (1995, p. 88) é a ligação temporal, em que os três fluxos, relativamente independentes um em relação ao outro, ocorrem simultaneamente. Ou seja, segundo o modelo, uma questão é incorporada à agenda governamental quando ocorrem, simultaneamente, os três fluxos: um problema encontra uma solução proposta em um contexto político favorável – o que é chamado no chamado de *coupling*. Ou seja, há convergência entre *problem stream, policy stream e political stream*, em um momento de conjuntura crítica que abre a possibilidade para um tema entrar na agenda ou para uma mudança, o que ficou conhecido na literatura como janela de oportunidades (*policy window*).

É importante reconhecer, ainda, o papel desempenhado pelos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Eles podem ser reconhecidos como atores dispostos a investir seus recursos (financeiros, de tempo, reputacionais, entre outros) na defesa de uma causa ou proposta. Entretanto, seu papel mais importante é, ao reconhecer uma janela de oportunidade, buscar o *coupling* dos fluxos, ou seja, realizar a junção entre problemas e alternativas em um contexto político favorável (KINGDON, 1995, p. 179-183).

Por fim, o papel desempenhado pelos empreendedores levanta a tradicional questão agente-estrutura. Ao reconhecer a possibilidade de agência, o modelo não ignora a

importância de fatores estruturais. O próprio conceito de janela de oportunidades traz consigo restrições à ação, limitando tanto seu escopo quanto os momentos em que o empreendedor por fazer a diferença. Além disso, reconhecem-se as instituições como importante restrição para a elaboração de políticas públicas e seus resultados (KINGDON, 1995, p. 182 e 230).

## **4.2 Desenvolvimento da avaliação de políticas públicas e avaliação em educação**

O principal objetivo da seção anterior foi revisar a literatura sobre mudanças. A partir da ontologia preconizada pelo institucionalismo, e dos processos e variáveis apontados pelos modelos da lata de lixo e dos múltiplos fluxos, apresentaram-se algumas das principais questões relativas a mudanças institucionais e mudanças em políticas públicas.

A presente seção tem o objetivo de levantar algumas questões sobre mudanças tendo a avaliação de políticas públicas como objeto, a partir da literatura corrente sobre a institucionalização de práticas e de sistemas avaliativos.

Esse esforço é realizado em duas dimensões. A primeira delas é revisar a literatura sobre o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas em perspectiva comparada. A segunda visa à análise da literatura sobre o desenvolvimento da avaliação em áreas setoriais, com foco na educação.

### **4.2.1 O desenvolvimento da avaliação de políticas públicas em perspectiva internacional e comparada**

#### *4.2.1.1 As três ondas de avaliação*

Ao estudar o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, Wollmann (2003, p. 11, tradução nossa) argumenta que o campo da avaliação de políticas públicas e o campo de

reforma do setor público estão intimamente relacionados, “como se fossem gêmeos siameses.”

Segundo sua proposta, os impulsos para o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas (em perspectiva geral, e não setorial) coincidiram com momentos de inflexão no setor público. Em cada um desses momentos, que podem ser chamados de ondas, o autor observa distintos aspectos institucionais e, até mesmo, de objetivos das políticas públicas.

O primeiro grande impulso da avaliação de programas aconteceu nas décadas de 1960 e 1970. Internacionalmente, esse período testemunhou a expansão dos gastos governamentais em políticas sociais, com o avanço do *welfare state* e *policy-making* proativo. Esse foi um contexto fértil para o desenvolvimento de atividades como o planejamento e a avaliação. A ideia do “ciclo de políticas públicas”, com as etapas de formulação, implementação e avaliação, remonta a esse período. Na lógica do *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), a avaliação de programas era um instrumento fundamental para o processo de políticas públicas. A avaliação de políticas públicas, com base nas ciências sociais aplicadas, tinha o objetivo de melhorar as políticas públicas. Alemanha, Suécia e Estados Unidos (principalmente) foram alguns dos países pioneiros nessa “primeira onda” de avaliação (DERLIEN, 1990; HARTZ, 1999; WOLLMANN, 2003, p. 13).

A “segunda onda” veio a partir de meados dos anos 1970, no contexto dos choques do petróleo e da crise da dívida. Em período de crise econômica e restrição orçamentária, a avaliação passou a ter o papel de julgar a eficiência dos programas públicos, com o principal objetivo de ajudar a reduzir os gastos governamentais, por meio do corte de recursos para os programas ineficientes. Canadá, Grã-Bretanha e Países Baixos são alguns países em que a avaliação se desenvolveu nesse contexto (DERLIEN, 1990; WOLLMANN, 2003, p. 14).

Já uma “terceira onda” de avaliação, segundo sugestão de Wollmann (2003), surgiu com o movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), ainda em contexto de restrição orçamentária e prevalência do pensamento neoliberal. Nesse paradigma gerencialista, a avaliação é uma atividade típica, que conclui a sequência do “ciclo de gestão”.

Embora o conceito de ciclo de gestão aproxime-se da, e até mesmo seja inspirado na, ideia de ciclo de políticas públicas, a avaliação se constitui de maneira diferente nos dois momentos (primeira e terceira ondas). No âmbito do NPM, a natureza da avaliação é predominantemente interna, com ênfase em procedimentos de auto-avaliação, relatórios e foco no desempenho dos órgãos governamentais (WOLLMANN, 2003, p. 14).

É importante notar que cada um desses períodos foi marcado não apenas por fatores contextuais diferenciados. Como sugere Derlien (1990), as diferentes motivações implicaram diferentes lógicas e epistemologias, e, conseqüentemente, diferentes objetivos para a avaliação – o que vai ao encontro da perspectiva institucionalista revisada na dissertação.

A metáfora das “ondas de avaliação” também foi trabalhada por Sandahl (2004). É interessante apenas acrescentar a correlação que o autor faz entre países que desenvolveram sistemas de avaliação e seu regime político. Não se pode considerar a democracia um fator suficiente ou necessário para a realização de avaliações. Entretanto, é um valor bastante importante, especialmente para propostas amplas de avaliação. Segundo ele, é difícil imaginar avaliações independentes e que questionam programas de governo e sua relevância e objetivos em sociedades não democráticas.

#### 4.2.1.2 *Desenvolvimento da avaliação de políticas públicas em perspectiva comparada*

O desenvolvimento da avaliação de políticas públicas em perspectiva comparada é analisado de forma bastante interessante em duas obras – ambas conjuntos de artigos que relatam a experiência de alguns países em avaliação. A primeira delas é *Program Evaluation and the Management of Government*, e foi organizada por Rist (1990). A segunda, *International Atlas of Evaluation*, foi lançada uma década depois e pode ser considerado sequência daquela, seguindo lógica semelhante e organizada em conjunto por Furubo, Rist e Sandahl (2002).

Os dois livros trazem capítulos muito interessantes, com a sistematização das observações e conclusões dos diversos autores sobre as experiências internacionais. Esses capítulos foram escritos por Derlien (1990) e por Derlien e Rist (2002).

Em “*Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective*”, Derlien reconhece que a academia não havia dedicado tantos esforços ao entendimento sobre o desenvolvimento de sistemas de avaliação de políticas públicas, em relação ao conhecimento já gerado sobre o desenvolvimento da função avaliação – ou de atividades avaliativas, nos termos de Leeuw e Furubo (2008). Apesar dos incipientes estudos sobre a institucionalização da avaliação, Derlien aponta que o contexto em que a função avaliação se

desenvolveu nos diversos países tem estreita relação com a estrutura e operação de seus sistemas de avaliação (DERLIEN, 1990, p. 147).

Afirma, ainda, que os sistemas avaliativos dos diferentes países estudados pelos autores do livro organizado por Rist (1990) apresentam diferentes padrões de desenvolvimento, bem como graus de maturidade e institucionalização distintos (DERLIEN, 1990, p. 148 e 53).

A partir de estudos de caso sobre diversos países, são sugeridas diversas variáveis que podem ajudar a explicar os diferentes caminhos para institucionalização da avaliação no contexto internacional. Essas variáveis podem ser alocadas em dois grupos, de modo que temos as endógenas (relativas ao próprio governo) e exógenas (contextuais) (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002). As variáveis apontadas são as seguintes:

1. Situação fiscal, representada pela condição da economia nacional;
2. Constelação política;
3. Características constitucionais; e
4. Oferta de conhecimento em ciências sociais.

As condições das economias nacionais são consideradas fator determinante para o surgimento da demanda por avaliação de políticas públicas. Segundo Wollmann (2003), a avaliação como prática dos governos passou por diferentes momentos (ondas). Em grande parte, esses momentos foram determinados pela situação fiscal dos países. Na década de 1960, com a expansão da economia, houve incremento dos gastos governamentais. A avaliação era vista naquele momento sob uma perspectiva de melhoramento dos programas que passam por avaliação. Já nas décadas de 1970 e 1980, o momento era de restrição fiscal e orçamentária. A avaliação passou novamente por um período de expansão nos países em que era menos desenvolvida e remodelagem nos países que já estava consolidada. A nova situação mudou a lógica das avaliações, que agora tinham o objetivo de reduzir aqueles programas considerados ineficientes (DERLIEN, 1990, p. 153-154). Ou seja, de uma função prioritariamente informativa no primeiro momento, a avaliação passou a ter função alocativa, no segundo (DERLIEN; RIST, 2002, p. 440).

A segunda variável, chamada de constelação política, é entendida pelos autores como as características dos governantes, uma vez que são eles que decidem sobre as ações em políticas públicas – inclusive as relativas à política de avaliação (DERLIEN, 1990, p. 154-155; DERLIEN; RIST, 2002, p. 443). Wagner e Wollmann (1986), em *Fluctuations in the*

*development of evaluation research: do 'regime shifts' matter?* também defendem que a orientação política e fatores ideológicos nos partidos no poder influenciam desde a lógica da avaliação até o desenvolvimento dos sistemas.

Outros fatores apontados pelos autores são as características constitucionais dos países. Neste ponto, referem-se a variáveis como (i) as relações entre executivo e legislativo; (ii) a vinculação da corte central de contas e controle (no caso do Brasil, o Tribunal de Contas da União); (iii) o sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista; e (iv) a forma de organização do estado, se federativo ou unitário (DERLIEN, 1990, p. 155-157; DERLIEN; RIST, 2002, p. 444-445).

O quarto conjunto de variáveis é a oferta de conhecimento em ciências sociais. O que Derlien tem em mente ao sugerir esses fatores é a relação que a prática, metodologias e instrumentos da avaliação têm com o conhecimento científico produzido na academia e a difusão de habilidades avaliativas. Também a receptividade da burocracia a pesquisadores é considerada como variável relevante (DERLIEN, 1990, p. 157; DERLIEN; RIST 2002).<sup>16</sup> Ao tratar do desenvolvimento da avaliação em educação no Brasil nas décadas de 1970 e 1989, Bonamino e Franco (1999) corroboram a relevância destas variáveis para a institucionalização da avaliação de políticas públicas.

Derlien também aponta alguns fatores que podem ser considerados como retardantes para a institucionalização da função avaliação, como a existência de equivalentes funcionais, a formação dos servidores públicos, a estrutura dos programas governamentais, o tamanho do país, o sujeito da provisão dos serviços públicos, entre outros (DERLIEN, 1990, p. 158-161).

Outra importante variável é a interação entre os diversos atores envolvidos e, conseqüentemente, a natureza desses atores – parlamentos, setores do executivo, cortes de contas, entre outros (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST 2002).

Todos os elementos apontados influenciam a institucionalização da avaliação. Uma vez que a presença e a qualificação desses elementos diferenciam-se de um país para outro, suas práticas avaliativas mostram diferentes estágios e graus de maturidade quanto à institucionalização da avaliação de programas – maturidade esta que nem sempre coincide com a “idade” dos sistemas (DERLIEN, 1990, p. 148).

---

<sup>16</sup> Vale ressaltar que Derlien refere-se aqui não apenas à prática da avaliação, mas ao uso mais geral da análise como instrumento de políticas públicas.

Uma vez que a análise da maturidade e a qualificação dos sistemas de avaliação (incluindo sua metodologia e propósitos) são relevantes para os objetivos desta pesquisa, é interessante pensar em critérios para esses exercícios. A tipologia desenvolvida por Leeuw e Furubo (2008) pode servir de maneira bastante efetiva para esse esforço.

#### 4.2.2 Características e Tipologias: Sistemas Avaliativos versus atividades avaliativas

Uma discussão bastante relevante para os objetivos desta dissertação é a distinção entre *sistemas de avaliação* e *atividades avaliativas*. Essa diferenciação é duplamente importante, uma vez que ela é influenciada pelo nível de maturidade da avaliação e, por sua vez, influencia potencialmente a utilização das avaliações.

Leeuw e Furubo (2008, p. 158 e 159), em seu artigo “*Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?*”, trabalham essa distinção de forma bastante didática e sistemática. *Atividades avaliativas* podem ser definidas de forma bastante simples, e até mesmo tautológica, como a existência de práticas de avaliação, caracterizando-se por estudos avaliativos *ad hoc*. Já o conceito de *sistemas avaliativos* é mais trabalhado pelos autores e tem como base alguns parâmetros qualificadores das atividades avaliativas.

Quatro critérios têm de ser correspondidos para que um conjunto de atividades avaliativas seja considerado um sistema avaliativo, “leva[ndo] a avaliação além de estudos *ad hoc*” (DERLIEN, 1990, p. 148, tradução nossa).

Os quatro critérios de Leeuw e Furubo (2008), apresentados a seguir, são:

1. Existência de perspectivas epistemológicas distintas;
2. Avaliações serem realizadas dentro de estruturas organizacionais e instituições, e não apenas por avaliadores solo;
3. Permanência; e
4. Foco no uso intencional da avaliação.

##### 4.2.2.1 Critério 1: perspectiva epistemológica distinta

Na concepção dos autores, para que um conjunto de atividades avaliativas seja considerado como um sistema, elas devem ser caracterizadas por uma *perspectiva cultural cognitiva*, baseada em uma epistemologia sobre o que faz de algo uma atividade avaliativa. (SCOTT, 2001, *apud* LEEUW; FURUBO, 2008, p. 159).

O significado de avaliação faz parte dessa epistemologia. Ou seja, os atores envolvidos têm de compartilhar esse significado. Em outras palavras, eles têm de entender *o que* estão fazendo e *por que* motivo. O tipo de conhecimento produzido pelas avaliações também faz parte desta epistemologia (LEEUW; FURUBO, 2008, p. 159).

#### 4.2.2.2 Critério 2: *responsabilidade organizacional*

O segundo critério diz respeito a quem faz as avaliações. Para os autores, atividades avaliativas desempenhadas por avaliadores individuais não configuram um sistema avaliativo. Atividades avaliativas que constituem sistemas devem ser conduzidas por entidades ou organizações estabelecidas, sejam governos nacionais ou entidades sem fins lucrativos.

Ainda segundo eles, a existência de uma única entidade que realiza a avaliação não seria suficiente para configurar um sistema. Deve haver pelo menos alguma outra organização que, por exemplo, faria o uso das informações produzidas (LEEUW; FURUBO, 2008, p. 159).

#### 4.2.2.3 Critério 3: *permanência*

Para que sejam consideradas como um sistema, as atividades avaliativas têm de demonstrar certa permanência ao longo do tempo. Se em um momento inicial as avaliações eram apenas atividades *ad hoc*, realizadas por organizações também *ad hoc*, essas primeiras devem ser substituídas por atividades mais constantes e por organizações perenes – ou seja, deve haver certo volume de ações acontecendo ao mesmo tempo, ao longo do tempo. Os



autores sugerem alguns indícios de permanência, como publicações, canais com a mídia e relações com associações profissionais (LEEuw; FURUBO, 2008, p. 159-160).

#### 4.2.2.4 Critério 4: foco no uso determinado da avaliação

O quarto critério apontado por Leeuw e Furubo (2008) está ligado à utilização da avaliação. Segundo eles, um sistema avaliativo pressupõe que as informações produzidas pelas atividades avaliativas estejam ligadas a processos de decisão e implementação – sejam processos de planejamento em órgãos governamentais, decisões ligadas à orçamentação ou processos de adaptação curricular em escolas ou universidades.

Um requisito disto seria o planejamento prévio das atividades avaliativas, considerando-se os canais institucionalizados para a transmissão das informações aos tomadores de decisão, a periodicidade das informações, a até mesmo o momento oportuno para realizar a avaliação, de modo a possibilitar seu uso em fases específicas do processo de políticas públicas (LEEuw; FURUBO, 2008, p. 160).

A partir desses critérios, Leeuw e Furubo concluem que sistemas avaliativos são caracterizados em termos de (i) capacidade organizacional, (ii) sustentabilidade, (iii) dinheiro, (iv) poder e (v) interação entre os atores envolvidos – clientes, *stakeholders* e usuários (LEEuw; FURUBO, 2008, p. 160).

Pode-se pensar que os critérios apresentados pelos autores são subsídios para o veredito absoluto sobre o *status* das atividades avaliativas. Ou seja, se essas atividades constituem sistemas ou não. Entretanto, esse tipo de análise maniqueísta, preto-no-branco, não representaria contribuição significativa nem para o entendimento dos sistemas avaliativos, tampouco para a prática da avaliação.

Tendo consciência desse fato, os autores reconhecem que pode haver sistemas avaliativos *hard* e *soft*. Quanto mais *hard* um sistema avaliativo, mais completamente ele preenche os critérios apresentados. Nesse sentido, diferentes sistemas avaliativos podem apresentar diferentes graus de institucionalização – em uma escala que iria de sistemas *hard* a sistemas *soft*. Eles apenas chamam a atenção para que, dos sistemas *soft*, espera-se um grau

mínimo de institucionalização (o que o diferenciaria de simples conjuntos de atividades avaliativas), representado pela permanência dos recursos destinados a atividades avaliativas e uma perspectiva de conhecimento (epistemologia) distintiva sobre o seu trabalho (LEEuw; FURUBO, 2008, p. 160). Também Derlien (1990) e Derlien e Rist (2002) reconhecem que sistemas avaliativos podem ter diferentes maturidades, como já mencionado.

Sandhal e Furubo (2002) corroboram alguns desses critérios, ao apresentarem algumas variáveis que, segundo eles, seriam indicadores de uma cultura avaliativa madura: “arranjos permanentes ou sistemas em que iniciativas de avaliação são comissionadas a diferentes avaliadores e que as avaliações já realizadas são utilizadas propriamente.”

#### 4.2.3 Avaliação de políticas públicas em perspectiva setorial

Esta seção visa a apresentar alguns estudos, mais descritivos e menos conceituais que os trabalhos revisados previamente, que relatam a construção e desenvolvimento de alguns sistemas avaliativos setoriais (no caso, educação e saúde).<sup>17</sup> Optou-se por não chamar os artigos aqui apresentados de estudos de caso, já que, *strictu sensu*, são apontamentos descritivos de processos e não cumprem os requisitos analíticos e de categorização daquele tipo de estudo (GEORGE; BENNETT, 2005).

A partir dessas descrições, podem-se observar algumas variáveis interessantes para o desenvolvimento desta pesquisa, numa lógica de *theory development* (GEORGE; BENNETT, 2005) e *theory bridge-building* (CHECKEL 2005) – como será explicitado no capítulo sobre metodologia.

Em *Avaliação e Política Educacional: O processo de institucionalização do SAEB*, Alcía Bonamino e Creso Franco (1999) apresentam uma versão sobre o processo de institucionalização do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), focando-se nos atores envolvidos e em sua influência, na construção da estrutura e objetivos do sistema, e em sua implicação para a educação no Brasil.

---

<sup>17</sup> O que não é o caso do artigo de Moreira, Hortale e Hartz, 2004, cujo objetivo é sistematizar e analisar a opinião de especialistas internacionais sobre as reformas na avaliação da pós-graduação.

Três conjuntos de observações dos autores são interessantes para os propósitos deste projeto de pesquisa: (i) a participação de especialistas; (ii) a influência das experiências internacionais em avaliação educacional; e (iii) a participação do Banco Mundial no desenvolvimento do SAEB (BONAMINO; FRANCO, 1999).

A respeito da participação de especialistas no desenvolvimento do SAEB, os autores apontam sua relevância na área conceitual sobre a relevância e a concepção do sistema, como nas discussões no âmbito da ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Também há indicações sobre a participação de especialistas para o desenvolvimento de aspectos técnicos da implementação do sistema de avaliação (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 106-120).

Quanto à influência das experiências internacionais, o caminho parece ser dúbio. Enquanto no início elas certamente chamaram a atenção para a importância e necessidade de práticas de avaliação da educação, além de sugerir os objetos dessas avaliações, em outros momentos os objetivos e objetos das avaliações parecem divergir das práticas observadas internacionalmente (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 102-105 e 127) – o que demonstra o desenvolvimento endógeno da avaliação, na mesma perspectiva sugerida por Bussmann (2008).

Ao relatar a participação do Banco Mundial, Bonamino e Franco deixam claro que o SAEB teve como origem uma demanda do organismo internacional a partir de sua constatação da necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação. Também apontam o papel indutor do Banco Mundial, que não se restringiu ao financiamento, mas teve ativa participação no desenho dos objetivos e instrumentos SAEB, muitas vezes divergindo dos técnicos do MEC e do INEP (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 108-127).

Moreira, Hortale e Hartz (2004, p. 26 e 27), em *Avaliação da Pós-Graduação: buscando consenso*, também chamam a atenção para a influência das experiências internacionais, especialmente dos países centrais, na avaliação da educação superior e dos especialistas, no caso da avaliação da pós-graduação.

Embora não relativo ao setor educacional, outro texto interessante para os objetivos desta seção é *Development of a National Evaluation System to Evaluate CDC-Funded Health Department HIV Prevention Programs*, em que Chen (2001) compartilha a experiência dos *Centers for Diseases Control and Prevention* (CDC) no desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação dos programas relativos a prevenção do HIV/AIDS nos Estados Unidos.

Chen faz uma discussão das barreiras para a implementação de um sistema avaliativo e das estratégias para superar essas dificuldades. A *la* Leeuw e Furubo (2008), considera a configuração de um sistema como algo além da simples existência de instrumentos de avaliação (CHEN, 2001, p. 55-56).

Segundo ele, as propriedades de execução descentralizada desses programas demandam o desenvolvimento de avaliações sistemáticas. Sem esse sistema avaliativo, o CDC estava encontrando muita dificuldade em responder questões relativas tanto aos processos de implementação de seus programas quanto à efetividades destes (CHEN, 2001, p. 57). Nesse sentido podemos dizer que variáveis contingenciais (ou de contexto) colocaram o desenvolvimento do sistema avaliativo na agenda. Podemos incrementar essas variáveis com as ações de convencimento frente aos grupos comunitários envolvidos na implementação dos programas e consenso construído junto aos gestores nacionais e locais dos programas do CDC (CHEN, 2001, p. 62).

É interessante dizer que o relato de Chen (2001) permite identificar os três fluxos sugeridos por Kingdon (1995) – problemas, alternativas e contexto –, embora não o faça de forma sistemática nem remeta a uma análise de lógica temporal.

Além dessas variáveis, Chen aponta para questões de desenvolvimento das capacidades dos atores envolvidos tanto no processo de elaboração do sistema quanto na execução das atividades necessárias às avaliações (CHEN, 2001, p. 58-61), o que sugere a relevância de variáveis organizacionais para a institucionalização de sistemas de avaliação.

Das observações apontadas pelos autores citados nesta seção, duas mostram claro potencial de desenvolvimento teórico ao longo da pesquisa: (i) a participação de especialistas; e (ii) a influencia de organizações internacionais e políticas adotadas no contexto internacional.

Essas observações remetem a duas correntes da literatura sobre políticas públicas. A primeira sugere que as comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) têm papel importante na definição dos objetivos e cursos de ação adotados pelos políticos e burocratas envolvidos em uma questão. Já a segunda nos leva a refletir sobre as considerações da literatura sobre difusão de políticas públicas (*policy diffusion*) (FURUBO; SANDAHL, 2002; MELO, 2004).

## 5 MODELO ANALÍTICO

O modelo analítico proposto nesta dissertação para explicar mudanças institucionais e institucionalização parte da revisão da literatura sobre o tema, em especial os modelos cognitivo e construtivista (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; SCHMIDT, 2008). Entretanto, diferencia-se de cada um desses ao incorporar e trabalhar a integração de conceitos e elementos de ambos, numa perspectiva de ordem temporal (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 1995), em um esforço de *theory bridge-building*<sup>18</sup> (CHECKEL, 2005). Uma vez que os conceitos de institucionalização e mudanças institucionais são trabalhados como processos, o modelo também se inspira no trabalho de Mahoney e Thelen (2010b).<sup>19</sup>

Primeiramente, o modelo busca a superação do individualismo metodológico ao preconizar o contexto social e a interpretação intersubjetiva como unidades de análise. Nesse sentido, a unidade de análise não é um indivíduo com preferências completas e transitivas (SHEPSLE; BONCHEK, 1997); tampouco o principal fator explicativo são cálculos racionais sobre as consequências das ações baseadas em interesses. Ao invés disso, a ontologia do modelo aponta para a relevância das ideias, para aspectos da interação entre os agentes, e para a interpretação que estes fazem da realidade que os cerca. Entretanto, essa ênfase estrutural não descarta a possibilidade da agência – ao contrário, o modelo considera-a uma importante variável.

O principal pressuposto do modelo analítico é que ideias importam. Esse é um dos apontamentos fundamentais do institucionalismo e um dos pontos centrais do modelo analítico (DENZAU; NORTH, 1993; HAY 2006; KINGDON, 1995; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; SCHMIDT 2008). Nesse sentido, refuta o pressuposto de que o comportamento dos indivíduos baseia-se em seus interesses e em cálculos sobre as consequências de suas ações. Antes, os indivíduos agem constrangidos por um conjunto de instituições e orientados por ideias e percepções de seus interesses (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006).

---

<sup>18</sup> Esse conceito será explicado na seção sobre metodologia.

<sup>19</sup> Durante a fase de revisão da dissertação, notou-se que o modelo aqui proposto assemelha-se ao modelo de *single-loop* e *double-loop* sobre aprendizagem organizacional desenvolvido por Chris Argyris. Entre outras referências, o modelo pode ser conhecido em Argyris, C., & Schön, D. *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley, 1978. Apesar de apresentarem alguns elementos em comum, os dois modelos partem de premissas e discussões distintas.

Ideias e percepções são constituídas por meio de mecanismos de aprendizagem, a partir do *feedback* da interação dos agentes com outros agentes e com o ambiente ao seu redor. A aprendizagem constitui mecanismos que servem como filtros cognitivos, orientando e delimitando o espaço para as ideias e percepções dos agentes – ou seja, restringindo seu comportamento (DENZAU; NORTH, 1993). Esses mecanismos manifestam-se de duas formas.

Primeiramente, existem mecanismos internos à mente, desenvolvidos pelos sistemas cognitivos dos indivíduos para interpretar o ambiente ao seu redor, constituídos em modelos mentais. Uma vez compartilhados, esses mecanismos podem manifestar-se como ideologias, que seriam arcabouços compartilhados de modelos mentais, que orientam tanto a interpretação do ambiente quanto prescrevem a maneira como esse mesmo ambiente deveria ser estruturado. Se reforçados repetidamente por meio da aprendizagem, esses mecanismos também podem constituir-se em crenças, modelos mentais mais resistentes ao *feedback* e, portanto, a mudanças (DENZAU; NORTH, 1993).

Em segundo lugar, estariam mecanismos externos à mente, criados pelos indivíduos para estruturar e ordenar seu ambiente e as relações interpessoais a partir dos modelos mentais e do mecanismo de redescrição representacional, constituindo as instituições (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004). Quando diz que as instituições são mecanismos externos, o modelo refere-se à sua manifestação exterior aos indivíduos, estabelecendo certa ordem para as relações sociais. Mas as instituições são, ao mesmo tempo, modelos mentais compartilhados e, portanto, construtos internos à mente (DENZAU; NORTH, 1993; SCHMIDT, 2008).

As ideias e percepções dos indivíduos e, conseqüentemente, suas ações, podem ser compreendidas especialmente a partir desses mecanismos. Ou seja, dos modelos mentais (ideologias, crenças) e das instituições. Nesse sentido, agente e estrutura são mutuamente constitutivos.

O segundo pressuposto do modelo é justamente esse: instituições importam. E a definição parcimoniosa de instituições como “restrições criadas pelo próprio homem que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais” (North, 1991, p. 97) abarca as questões levantadas acima relativas à aprendizagem e interpretação. Essa definição também se coloca indiferente e imparcial quanto à formalidade ou informalidade das instituições – que podem manifestar-se das duas formas (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006;

MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH, 1994; MARCH; OLSEN, 1984, 1989; NORTH, 1991, 2005).

Ou seja, instituições não se manifestam apenas externamente, por meio de restrições formais, mas também interna e informalmente, a partir de construtos internos aos agentes, como modelos mentais compartilhados, crenças ou ideologias, que delimitam o que é adequado para sua ação (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH, 2004; SCHMIDT, 2008).

O modelo analítico proposto visa à explicação de mudanças institucionais e institucionalização de práticas e comportamentos e, para tanto, já foram apresentadas as principais variáveis explicativas: ideias e instituições importam. Entretanto, é necessário ainda dizer o que se entende por institucionalização e mudança institucional. E para isso é preciso definir mais alguns conceitos. O primeiro deles é o conceito de discurso.

Para Denzau e North (1993), na medida em que interlocutores possuem aspectos compartilhados em seus modelos mentais, eles podem codificar e decodificar suas ideias por meio de uma linguagem comum. A formulação e manifestação dessas ideias definem o conceito de discurso.

O conceito de discurso também se mostra interessante por permitir trabalhar não apenas a importância das ideias como variável explicativa, mas o processo interativo pelo qual as ideias são geradas e compartilhadas (DENZAU; NORTH, 1993, p. 15; SCHMIDT, 2008, p. 305).

Ao trabalhar com o conceito de discurso, Schmidt (2008, p. 304 e 305) qualifica as ideias como seu conteúdo substantivo. Ao agregar tanto componentes estruturais (o que é dito, onde e como) quanto aspectos de agência (quem disse, e para quem), o conceito de discurso permite superar a dicotomia do debate agência-estrutura.

O conceito de agência, definido aqui de maneira simples como a possibilidade de os indivíduos influenciarem mudanças institucionais e os resultados das políticas públicas, também é relevante no modelo. Por essa razão, são chamados de agentes, e não de atores. A delimitação de quem pode ser considerado como agente no modelo baseia-se no conceito de reciprocidade, em que os agentes de um dado domínio reconhecem um ao outro como interlocutores e seu discurso como legítimo, independentemente do conteúdo convergente ou divergente.

É por meio do discurso, como processo interativo de manifestação das ideias, que os agentes podem influenciar mudanças institucionais e outros processos sociais (SCHMIDT, p. 316). O processo é considerado interativo porque ao mesmo tempo em que o agente exterioriza suas ideias por meio do discurso, ele recebe *feedback* do meio em que se insere – o que inclui a resposta dos demais agentes (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 1994).

Entretanto, a capacidade de agência não é absoluta, mas restringida tanto por limitações cognitivas quanto pelas instituições e ideias, que funcionam como filtros cognitivos. Nesse sentido, o comportamento dos agentes, além de limitado pelas instituições, é orientado pela *percepção* que têm dos seus interesses, do meio que os cerca, e dos possíveis resultados de sua ação (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Mesmo tendo sido esclarecidos os elementos fundamentais e os pressupostos do modelo, permanece a pergunta: ideias e instituições importam, mas como?

Schmidt (2008, p. 307) coloca essa mesma questão ao arguir sobre como algumas ideias tornam-se políticas ou programas, enquanto outras não. Kingdon (1995) também tem como central em seu trabalho a indagação de por que determinadas ideias e não outras são reconhecidas no processo de definição da agenda governamental ou de especificação das alternativas.

Kingdon (1995) aponta para a simultaneidade como fator central para que uma ideia se transforme em política pública. Nesse caso, um problema é reconhecido e apontado pelos agentes relevantes em um determinado domínio, ao mesmo tempo em que reconhecem uma solução é apontada como alternativa para lidar com esse problema. Tanto soluções sobre o que fazer para lidar com um determinado problema quanto o próprio problema, que se considera que deve ser objeto de intervenção do governo são considerados por Schmidt (2008) como ideias.

Mais especificamente, a autora considera a identificação de problemas e soluções como ideias cognitivas. Segundo ela, as ideias cognitivas são aquelas que carregam conteúdo causal sobre o que fazer em relação a uma determinada situação. Referem-se, portanto, tanto ao reconhecimento de um problema quanto às soluções possíveis para ele (SCHMIDT, 2008, p. 306 e 307) – ou seja, se A, então B; ou ainda, se a política A for adotada, o problema B será resolvido.



Para Schmidt, ainda há outro tipo de ideia: as ideias normativas. Estas carregam considerações sobre valores, sobre o que é justo ou legítimo (SCHMIDT, 2008, p. 306 e 307). Carregam conteúdo semelhante ao que March e Olsen (1989; MARCH, 1994) chamam de lógica da adequação, ao indicador o que é apropriado para ação, legitimando o conteúdo substantivo de políticas e programas. Ou seja, o que Schmidt chama de ideias normativas apresenta claro conteúdo institucional – qualificando uma instituição, uma vez compartilhadas.

O que fará com que uma ideia se institucionalize como uma política, na visão de Schmidt (2008), é a convergência entre a ideia cognitiva com a ideia normativa. Além de essa perspectiva ser compatível com a lógica temporal de Kingdon (1995), ela também aponta para o papel relevante de determinados agentes. Enquanto o empreendedor político de Kingdon vai trabalhar para o *coupling* dos fluxos em uma janela de oportunidade, o papel da agência no institucionalismo discursivo de Schmidt está justamente em reconhecer as ideias cognitivas compatíveis às ideias normativas compartilhadas entre um grupo. Ainda, a agência pode ser importante para redefinir essas ideias em direção a um discurso divergente, em momentos de conjuntura crítica, como trabalhado por Hay (2006) e será explorado mais à frente.

Voltando à questão da mudança, quando se fala em mudança institucional, pressupõe-se que algo, seja uma ideia, prática ou política, está institucionalizado. Então, para facilitar o entendimento, é necessário tratar primeiro do conceito de institucionalização – ou de emergência das instituições.

Uma vez que as instituições são tanto elementos externos aos indivíduos quanto construtos internos compartilhados, como já tratado, somente faz sentido abordar institucionalização como um processo que se dá num contexto de interação entre agentes. E a noção de reciprocidade e de intersubjetividade são fundamentais para a sua compreensão.

O processo de institucionalização não se deve a ações intencionais, mas dá-se espontaneamente por meio de processos de inovação e imitação que levam à aprendizagem coletiva. São justamente esses modelos mentais, compartilhados e reforçados por meio de mecanismos de redescrição representacional e aprendizagem, que servem de filtro cognitivo para os agentes, especificando o que é aceitável e adequado nos processos de interação (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

O compartilhamento coletivo dos modelos mentais somente é possível a partir de sua exteriorização, seja por meio de práticas ou por meio do discurso, que tem as ideias como seu

conteúdo substantivo (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; SCHMIDT, 2008).

Nessa perspectiva, o conceito de institucionalização pode ser compreendido como um processo, uma vez que é dinâmico, de internalização e consolidação, a partir da aprendizagem e do reconhecimento intersubjetivo e recíproco de ideias, práticas e padrões de comportamento, manifestos por determinado discurso, configurando o que é adequado para a ação e a interação entre os agentes de um determinado grupo ou domínio de políticas públicas (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; SCHMIDT, 2008).

Preferiu-se utilizar o termo “adequado” ao invés de “possível”, uma vez que tanto a literatura quanto observações empíricas reconhecem a possibilidade de comportamentos divergentes.

Considerando-se o exposto, faz sentido afirmar que todos os indivíduos compartilham dos mesmos modelos mentais? Obviamente, não. Diferentes agentes passam por diferentes experiências e possuem diferentes capacidades cognitivas. Assim, o mecanismo de aprendizagem terá diferente impacto para cada indivíduo.

Os modelos mentais que configuram as instituições são compartilhados. Mas não se deve excluir a possibilidade de alguns agentes não apresentarem a mesma percepção intersubjetiva compartilhada pela maioria do grupo. Esse comportamento não recíproco, ou divergente, pode ser chamado de detrator. E espera-se que quanto maior o grupo, maior seja o número de detratores.

A partir do conceito de institucionalização e das ponderações acima, considera-se que uma prática ou comportamento está institucionalizado quando os agentes compartilham modelos mentais ou, de forma mais simples, quando há reciprocidade no entendimento e no comportamento dos atores. Somente fará sentido, portanto, dizer que algo é institucionalizado em relação a um grupo específico de agentes, em um domínio específico.

O modelo comporta, portanto, a possibilidade de grupos de agentes compartilharem diferentes instituições e, portanto, agirem de maneiras distintas frente a uma mesma questão em um mesmo domínio de políticas públicas.

Mas quais instituições, ou melhor, as instituições de quais grupos seriam predominantes em um domínio de políticas públicas? Essa questão leva a duas discussões. A

primeira sobre os recursos de cada um dos grupos; a segunda, relativa à distinção entre instituições formais e informais

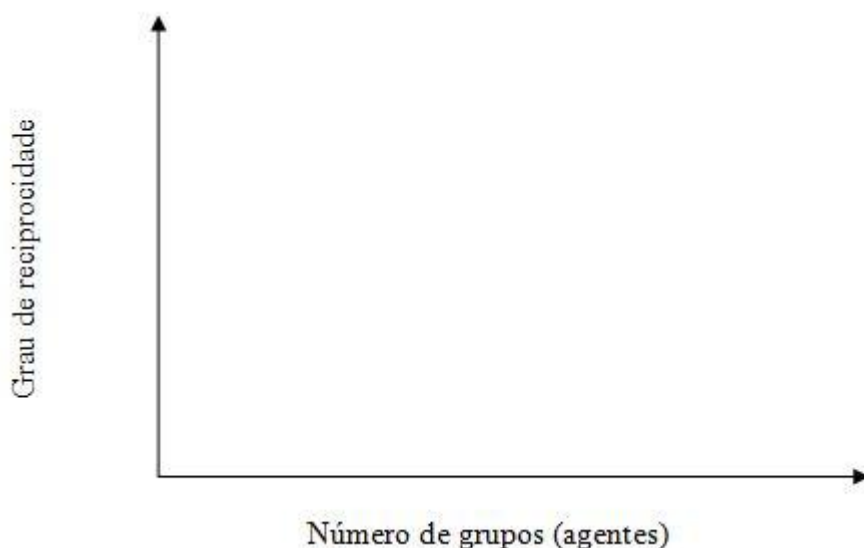
Os grupos agem constrangidos por instituições. Essas instituições podem ser relativas especificamente a um domínio, mas também podem configurar o que se qualifica como regras do jogo, estruturando as relações entre grupos, independentemente do domínio (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004). As instituições, nesse sentido, determinam os recursos organizacionais, políticos e econômicos dos agentes. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004; MARCH; OLSEN, 1984). Esses recursos permitirão a um grupo impor suas ideias e crenças sobre outros grupos, fazendo valer suas instituições como predominantes em um domínio de políticas públicas.

Essa perspectiva distributiva das instituições (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004; MAHONEY; THELEN 2010b) permite levantar algumas questões sobre a postura de diferentes grupos frente à distribuição de recursos determinadas pelas instituições, dado que certamente haverá aqueles que são mais beneficiados, em detrimento de outros.

O modelo analítico abre espaço para a noção de agência, de modo que permite prever que os grupos menos privilegiados por determinado arcabouço institucional ajam de modo a tentar mudar as instituições.

Entretanto, essa ação não é simplesmente baseada em interesses ou cálculos sobre suas consequências, mas na percepção dos indivíduos quanto a sua posição e aos possíveis efeitos dessa ação – por sua vez filtrada pelas instituições e crenças. O modelo também preconiza que a contestação do modelo institucional será inversamente proporcional à solidez dos modelos mentais compartilhados, que podem ser mais suscetíveis a mudanças ou configurarem crenças, repetidamente reforçadas pela experiência, bem como ao número de grupos envolvidos (HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Quanto maior a reciprocidade intersubjetiva frente a determinadas ideias, maior a solidez das instituições que nelas se baseiam. Nesse sentido, pode-se afirmar que o grau de institucionalização de determinada ideia depende do grau de adesão dos agentes ao discurso que a manifesta. Essa adesão pode ser vista a partir de duas dimensões. A primeira delas é o número de grupos que aderem ao discurso; a segunda, o grau de reciprocidade intersubjetiva.



**Figura 5 – Grau de institucionalização I**

Fonte: Elaboração própria

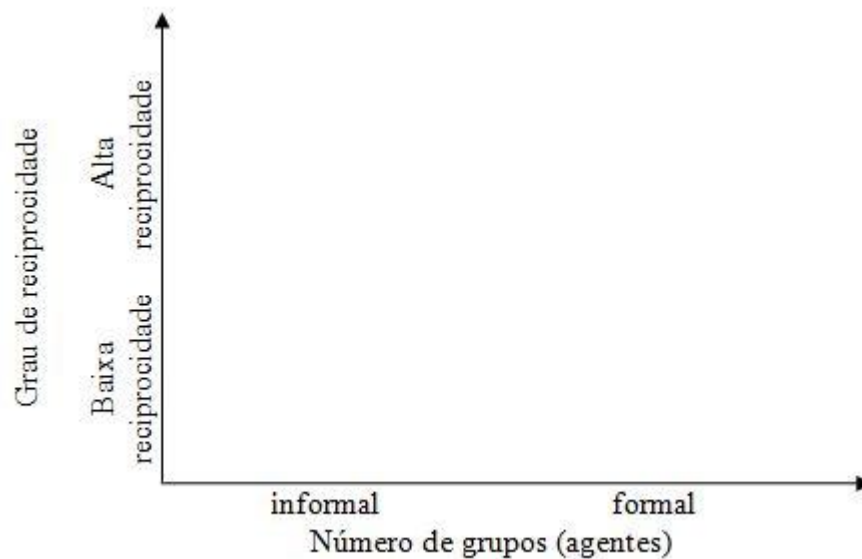
Segundo Mantzavinos, North e Shariq (2004), em pequenas comunidades as instituições informais são suficientes para estabelecer a ordem social. Entretanto, em comunidades maiores, como a sociedade contemporânea, são necessárias instituições formais para estruturar boa parte das relações sociais.

Isso se deve a dois motivos. Primeiro, em sociedades maiores, a interação entre os agentes é menos intensa em constante que em pequenas comunidades. Isso não prejudica a reciprocidade em pequenos grupos, mas não permite que modelos mentais sejam compartilhados entre os diversos grupos que compõem essa grande comunidade. Em segundo lugar, e decorrente do argumento anterior, em grandes grupos não há o mesmo constrangimento social dos pequenos grupos. Essas duas razões implicam a possibilidade de um maior número de detratores, que não compartilham das mesmas interpretações intersubjetivas.

Nesses casos, o estabelecimento da ordem social necessita de instituições formais, que não dependam do constrangimento social como principal mecanismo de *enforcement*. Sua aplicação poderá então ser feita por uma autoridade competente, nos moldes do arcabouço institucional vigente nessa comunidade (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Apesar de não ser absoluta, pode-se estabelecer uma relação entre o número de grupos/agentes em uma determinada comunidade ou domínio e a necessidade de instituições

formais para a manutenção da ordem social. Dessa forma, a partir da Figura 6, pode-se considerar:



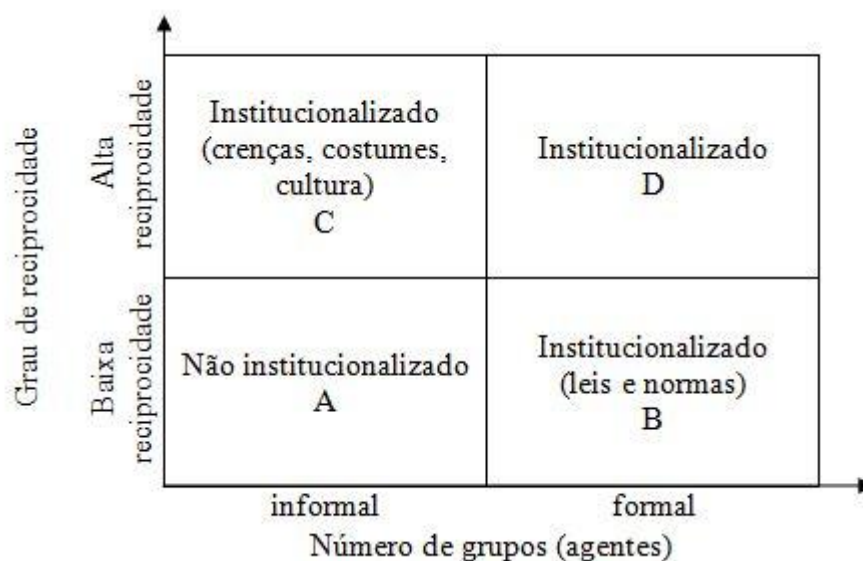
**Figura 6 – Grau de institucionalização II**

Fonte: Elaboração própria

Podem-se depreender algumas conclusões a partir das duas dimensões explícitas na Figura 6. Em contextos de baixa reciprocidade, com grande divergência entre os agentes, a institucionalização de um determinado discurso depende de sua formalização. Se a ausência de modelos mentais compartilhados é incapaz de orientar o comportamento dos agentes, mesmo em pequenos grupos, instituições formais, amparadas por leis e normas, e respaldadas em suas características de aplicação (NORTH, 2005), são capazes de garantir que as ideias preconizadas por determinado discurso sejam observadas pelos diversos grupos/agentes em um determinado subsistema.

Em contextos de alta reciprocidade intersubjetiva, a formalização não é necessária para a institucionalização de determinado discurso, que ao invés de manifestar-se na forma de leis e normas, pode manifestar-se sob a forma de crenças, costumes e até mesmo culturalmente.

Considerando-se o discurso como a manifestação das ideias de determinados agentes ou grupos, em não havendo normas ou leis que garantam sua aplicação, tampouco reciprocidade intersubjetiva, esse discurso deve ser considerado não institucionalizado, conforme quadrante A da Figura 7.



**Figura 7 – Grau de institucionalização III**

Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, um discurso divergente, com baixa reciprocidade, pode ser institucionalizado, desde que os grupos que compartilham as ideias por ele preconizadas tenham recursos (organizacionais, econômicos ou políticos) para garantir sua formalização, por meio de normas ou leis, e seu *enforcement* (quadrante B). Vale ressaltar que sem mecanismos efetivos de *enforcement*, não se poderia considerar o quadrante B como institucionalizado.

Já contextos ou domínios em que há alta possibilidade de interpretação intersubjetiva entre os agentes, dado a existência de modelos mentais compartilhados, incorrendo em alto grau de reciprocidade e baixa contestação, são sempre institucionalizados (quadrantes C e D). A distinção entre esses dois quadrantes é fundamental para a discussão de mudança institucional.

## 5.1 Mudanças institucionais

O modelo desenvolvido sobre institucionalização não pressupõe que mudanças institucionais sejam abruptas ou incrementais, impulsionadas por fatores endógenos ou exógenos. Antes, reconhece que elas podem acontecer das duas formas.

Se o processo de institucionalização define-se como a internalização de um determinado discurso pelos agentes em um determinado domínio das políticas públicas ou comunidade, o conceito de mudança institucional pode ser definido como a sobreposição de um discurso a outro, num processo em que ideias anteriormente divergentes são internalizadas, substituindo ou modificando o arcabouço institucional previamente existente.

Novamente, a noção de discurso é interessante porque agrega a possibilidade de agência ao conjunto de ideias, uma vez que são essas ideias que configuram as instituições que vão restringir o escopo de ação, definindo o que é apropriado e possível (DENZAU; NORTH, 1993; MARCH, 1994; SCHMIDT, 2008).

Ao qualificar as mudanças institucionais, geralmente os modelos à disposição focam o debate mudanças incrementais *versus* mudanças abruptas, ou sua variação, fatores endógenos *versus* fatores exógenos (MAHONEY; THELEN, 2010b; STREEK; THELEN, 2005). Mudanças institucionais acontecem tanto de forma gradual quanto bruscamente, e são causadas por fatores ora endógenos, ora exógenos – o que faz todo sentido, considerando as instituições como construtos internos à mente, mas que respondem a mecanismos de aprendizagem, que por sua vez dependem de *feedback* dado pelo ambiente (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Nesse sentido, o modelo analítico reconhece que mudanças institucionais são inevitáveis e acontecem a todo o momento (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS, NORTH; SHARIQ, 2004), e os fatores que as desencadeiam podem ser tanto endógenos quanto exógenos, bem como podem acontecer abrupta ou incrementalmente.

Então, ao invés de explicar os processos de mudança institucional nesses termos (mudanças incrementais *versus* mudanças abruptas; fatores endógenos *versus* fatores exógenos), o modelo se utiliza de mecanismos diferentes. Uma vez que institucionalização e mudança institucional são processos dinâmicos, permeados pela constante interação entre os agentes, pode-se reconhecer que percorrem uma determinada trajetória. Assim, o modelo analítico qualifica as mudanças institucionais a partir da continuidade dessa trajetória ou de sua interrupção, remetendo, respectivamente, aos conceitos de *path dependence* e *path shaping* (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Ao tratar de mudanças institucionais, Mahoney e Thelen (2010a) apresentam a perspectiva distributiva das instituições como o elemento que incita mudanças. Já

Mantzavinos, North e Shariq (2004) argumentam que o elemento dinâmico que confere plasticidade aos indivíduos e, portanto, às instituições, é sua capacidade de aprender. Com base no institucionalismo cognitivo, o modelo analítico proposto tem a aprendizagem como um dos elementos explicativos para mudanças institucionais, uma vez que reconhece a aprendizagem como resultado da interação entre os diversos agentes e destes com o meio em que se inserem.

Entretanto, o elemento central do modelo analítico é a reciprocidade entre os agentes. Instituições pressupõem a existência de reciprocidade intersubjetiva quanto a um conjunto de modelos mentais, em relação a um domínio ou a uma comunidade. Mudanças podem ocorrer a partir de evoluções nos modelos reciprocamente reconhecidos, ou devido a mudanças no grau de reciprocidade (DENZAU; NORTH, 1993; HARMON, 1989; HAY, 2006).

O conceito de *path dependence* relaciona os acontecimentos em um dado momento (suponha-se,  $t_3$ ) a fatos ocorridos em outro momento passado ( $t_2$ ), que por sua vez dependem de fatos de um momento ainda mais antigo ( $t_1$ ). Em outras palavras, o conceito aponta para a “relevância causal de estágios anteriores numa seqüência temporal” (PIERSON, 2000, p. 252). Por isso, a expressão “dependente da trajetória”. Sentido expresso por North (1991, p. 97), ao falar de mudanças institucionais, quando diz que “elas evoluem incrementalmente, conectando o passado com o futuro.” Mudanças institucionais sem alterações no grau de reciprocidade entre os agentes são reflexos desse mecanismo de *path dependence*.

Por sua vez, o conceito de *path shaping* refere-se a mudanças que não refletem ou se desenvolvem a partir da conformação das instituições em momentos anteriores. O papel causal e constitutivo das ideias e o processo pelo qual algumas ideias sobrepõem-se a outras está intimamente relacionada a mudanças no grau de reciprocidade entre os agentes, o que remete ao conceito de *path shaping* (HAY, 2006, p. 66-68).

### 5.1.1 Mudanças por *path dependence*

O fenômeno da aprendizagem é determinado pelas experiências por que passam os indivíduos, levando ao desenvolvimento de modelos mentais que os auxiliam na interpretação do ambiente. O desenvolvimento desses modelos, ou seja, o processo de aprendizagem, é



evolutivo, por meio de tentativa e erro, em que falhas ao testar alguns modelos levam à elaboração de modelos alternativos. O processo de redescrição representacional está ligado à generalização e utilização dos modelos desenvolvidos em um dado contexto a outras oportunidades (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

O processo de aprendizagem coletiva leva à estabilização ou modificação dos modelos mentais compartilhados, e depende da resposta (*feedback*) do meio, e também da interação com outros indivíduos, à solução testada. A partir da interpretação dessas experiências, a aprendizagem coletiva pode ocorrer dentro de um determinado conjunto de conceitos já estabelecidos (crenças, ideologias, em suma, instituições) ou transformar a estrutura conceitual e dos modelos mentais compartilhados desenvolvidos anteriormente (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Mudanças, portanto, são sempre permeadas por um *path dependence* cognitivo, uma vez que o processo de aprendizagem coletiva, seja para elaboração de novos modelos mentais ou modificação dos modelos anteriores, são sempre dependentes dos modelos que o grupo compartilhava em um momento anterior (DENZAU; NORTH, 1993, p. 13-15; MANTZAVINOS, NORTH e SHARIQ, 2004, p. 81).

O mecanismo de *path dependence* não altera, portanto, o grau de reciprocidade entre os atores, o que faz com que mudanças nas instituições sejam graduais e incrementais. Nessa perspectiva, as instituições estão sujeitas a um processo contínuo de transformação a partir da aprendizagem baseada no *feedback* do meio (físico e interpessoal).

Essa constatação pode levar a se pensar que todas as mudanças estão vinculadas a mecanismos de *path dependence*. De fato, cognitiva e individualmente, toda aprendizagem depende dos filtros cognitivos dos agentes, de modo que toda inovação dependeria dos modelos mentais prévios.

### 5.1.2 Mudanças por *path shaping*

Até este ponto, as possibilidades de mudança apresentadas foram determinadas por mecanismos de *path dependence* que não modificam a percepção intersubjetiva dos agentes,

de modo que permanece a reciprocidade na compreensão dos modelos mentais compartilhados, e qualificam-se como incrementais e dependentes de fatores endógenos.

Já o segundo caso de mudanças institucionais remete a mecanismos de *path shaping* e a mudanças na interpretação intersubjetiva dos agentes, modificando o grau de reciprocidade relativo às instituições em questão.

Nesses casos, a mudança institucional rompe com a trajetória de desenvolvimento institucional que se ocorria até o momento, de modo que um novo conjunto de ideias pode manifestar-se e tornar-se dominante, modificando as instituições, independentemente da trajetória.<sup>20</sup>

Se em mudanças por mecanismos de *path dependence* o discurso predominante permanece o mesmo, em mudanças por *path shaping* o discurso predominante em determinado domínio muda. Isso pode acontecer em duas situações.

A primeira remete a causas exógenas para as mudanças institucionais. O modelo refere-se a crises e eventos excepcionais, em alguns casos chamados também de conjunturas críticas (MAHONEY; THELEN, 2010b).

Embora os autores de ênfase cognitiva apontem que o processo de aprendizagem implica mudanças incrementais, reconhecem a possibilidade de exceção. Essa exceção manifesta-se em momentos de crise, conjunturas críticas, ou eventos inéditos, quando o *feedback* proporcionado pelo meio é tão extraordinário que leva a súbitas redescrições representacionais, já que não há modelos mentais, tampouco instituições capazes de ordenar a interpretação desses novos fatos (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS, NORTH e SHARIQ, 2004).

Fatores externos críticos inserem novos fatos, não previstos nos modelos mentais nos indivíduos. É nesse contexto que fatores externos têm o potencial de influenciar a interpretação dos agentes sobre a realidade. Assim, abre-se espaço para o desenvolvimento de novos modelos mentais compartilhados e, portanto, novas ideias e instituições, que podem tanto ocupar um espaço vazio (institucionalização), quanto modificar ou substituir instituições prévias (mudanças institucionais).

---

<sup>20</sup> Ressalte-se que se trata de mudança na manifestação intersubjetiva dos fatores internos à mente, ou seja, mudança nos mecanismos externos. Interna e individualmente, qualquer mudança será permeada pelo *path dependence* cognitivo, uma vez que a aprendizagem dá-se a partir do *feedback* aos modelos mentais previamente existentes (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

A segunda situação de mudanças institucionais orientadas por *path shaping* está relacionada à institucionalização de discursos desviantes, reflexo de ideias e instituições preconizadas por grupos que não compartilham do discurso do *status quo*. Discurso, nesse caso, deve ser entendido como a manifestação das ideias e instituições compartilhadas por um determinado grupo, ou coalizão de agentes.

Já foi exposto o argumento de que em sociedades maiores e mais complexas, embora haja a possibilidade de instituições manifestarem-se apenas informalmente, há a necessidade de instituições formais para estabelecer a ordem na interação entre os indivíduos, visto que a possibilidade de comportamentos divergentes é maior.

Independentemente de as instituições em questão serem formais ou informais, existe a tendência, salvo a possibilidade de fatores exógenos, de elas se manterem estáveis ao longo do tempo. Situações em que as instituições não mais são capazes de estruturar as relações sociais são percebidas pelas estruturas cognitivas da mente e, por meio da aprendizagem, ocorrem mudanças incrementais nessas instituições, refletindo mecanismos de *path dependence*.

Há a possibilidade, contudo, de as instituições não conseguirem, por meio de mudanças evolutivas, responderem às novas situações que se colocam. Quanto mais numerosas e constantes as situações em que as instituições não são mais capazes de estabelecer a ordem na interação entre os agentes, maior é a necessidade de novas instituições.

Em argumento análogo à alternância dos paradigmas científicos de Kuhn, pode-se dizer que esses momentos caracterizam-se por intensa contestação das ideias, com redução no grau de reciprocidade entre os atores, o que abre espaço para diversos agentes que não compartilham do discurso dominante apresentarem diagnósticos concorrentes sobre a situação (HAY, 2006). A mudança institucional ocorre quando algum dos discursos, anteriormente divergente, é internalizado por outros agentes a coalizões, reflexo do aumento no grau de reciprocidade sobre essas (agora) instituições.

Ainda segundo Hay (2006), esses momentos são considerados oportunidades para que distintos discursos redefinam a percepção dos agentes sobre seus interesses e sobre os resultados proporcionados pelo novo arcabouço institucional.

Entretanto, o modelo não preconiza que essas oportunidades sejam identificadas pelos agentes que, a partir de cálculos sobre seus interesses e consequências de suas ações, propõem um novo discurso. A partir do modelo dos múltiplos fluxos e da lata de lixo

(KINGDON, 1995; MARCH, 1994; MARCH; OLSEN, 1984), sugere-se que os agentes e suas ideias, divergentes ou não, estão disponíveis e são manifestas a todo tempo por meio de seus discursos.

O empreendedor institucional, responsável por externalizar o discurso divergente que passa a ser internalizado por outros atores serão possivelmente aqueles que detêm algum recurso específico, ou ocupam determinada posição organizacional (HAY, 2006). Ou seja, não agem em um vazio institucional (MARCH; OLSEN, 1984). Tampouco defendem seu discurso desinteressadamente, mas com base em sua percepção sobre seus interesses e possíveis resultados da mudança institucional, considerando a perspectiva distributiva das instituições. (HAY, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010b).

Considerando todos os pressupostos e conceitos expostos, o modelo analítico aponta para duas possibilidades de mudanças institucionais, a partir do grau de reciprocidade e, portanto, continuidade das instituições, sendo que a segunda consideração desdobra-se em duas:

H<sub>1</sub>: Mudanças incrementais, de caráter evolutivo, **sem alteração no grau de reciprocidade intersubjetivo**, acontecem a todo o momento e refletindo o mecanismo de *path dependence*;

H<sub>2</sub>: Mudanças **com alteração no grau de reciprocidade entre os agentes** refletem mecanismos de *path shaping*, e podem acontecer incremental ou abruptamente, a partir de fatores exógenos ou não;

H<sub>2a</sub>: Fatores exógenos, como crises e eventos extraordinários, podem levar a mudanças institucionais abruptas;

H<sub>2b</sub>: A contínua incapacidade de uma instituição estruturar as interações entre os agentes abre espaço para sua substituição, a partir de discursos divergentes, de maneira incremental.

Por fim, embora o elemento dinâmico proposto pelo modelo seja a aprendizagem, e não a perspectiva distributiva das instituições, deve-se reconhecer que o modelo proposto complementa a taxonomia e o modelo de mudanças institucionais propostos por Mahoney e Thelen (2010b, p. 1), a partir da ideia de que, uma vez criadas, as instituições estão em constante mudança, visto que a ontologia aqui sugerida traz novos elementos que enriquecem o modelo proposto por eles.

## 6 METODOLOGIA

Se o desenvolvimento do modelo analítico acima se baseou na revisão de literatura, também o fará o desenho da metodologia da pesquisa. Dessa forma, esta seção busca a operacionalização do problema e objetivos de pesquisa e de seus conceitos mais abstratos, como ideias, instituições, institucionalização e mudanças institucionais.

A operacionalização da pesquisa com o objetivo de analisar o papel das variáveis que concorrem para a institucionalização da avaliação de políticas públicas será feita por meio de estudo de caso. Mais especificamente, será utilizada a metodologia de *process tracing*, como apresentada por George e Bennett (2005) e Checkel (2005).

O trabalho metodológico consistirá, em suma, em testes de congruência da teoria (modelo analítico apresentado acima) a partir de estudo de caso. Por teste de congruência da teoria entende-se, neste contexto, a tarefa de observar se as principais variáveis e mecanismos apontados pelos modelos apresentados na revisão de literatura, e no modelo analítico são consistentes com as observações levantadas por meio de estudos empíricos – estudos de caso (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 181-204).

Conforme foi apresentado na Revisão de Literatura, a compreensão dos fatores determinantes para a institucionalização (incluindo desenvolvimento e grau de maturidade) dos sistemas de avaliação de políticas públicas não é tarefa simples. A literatura sugere que as variáveis que possuem alguma relação com o resultado final podem ser muitas – as mais diversas e complexas.

Essas variáveis serão operacionalizadas a partir do modelo analítico desenvolvido para a explicação de institucionalização e mudanças institucionais. Nesse contexto, a utilização apenas de uma metodologia quantitativa provavelmente não traria muita contribuição para a compreensão de como as variáveis relacionadas a ideias, reciprocidade, e discurso influenciam o processo de institucionalização da avaliação. Tampouco seria compatível com a ontologia proposta pela perspectiva institucionalista e refletida no modelo analítico proposto.

O estudo de caso permite lidar melhor com variáveis complexas e com a ontologia do modelo, possibilitando a extração, a partir das observações realizadas, de explicações satisfatórias sobre como as variáveis se relacionam e evoluem ao longo do tempo (CHECKEL

2005; GEORGE; BENNETT, 2005). Por esse motivo, escolheu-se trabalhar com uma metodologia de caráter qualitativo – estudo de caso por meio de *process tracing*, o que, *e.g.*, viabiliza observar ao longo de um determinado período a relação entre as ideias e a ação, intermediada pelo discurso (SCHMIDT, 2008, p. 308).

## 6.1 Estudo de caso

Por estudo de caso entende-se o exame detalhado de episódios para desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 5). Neste estudo, a proposta é testar as hipóteses do modelo analítico e, por conseguinte, as explicações apresentadas na revisão de literatura e, especialmente, no modelo analítico, aplicando-as ao domínio da educação da educação básica, e ajustá-las, se necessário, propondo um modelo explicativo para a institucionalização da avaliação de políticas públicas.

O estudo de caso terá uma perspectiva de análise do desenvolvimento dos mecanismos e processos específicos à institucionalização da avaliação de políticas públicas na área de educação básica (*within-case study*).

O fato de o trabalho de pesquisa se basear em estudo de caso (*small-n*) não significa, em absoluto, que o resultado final será uma explicação descritiva do desenvolvimento dos sistemas de avaliação em educação, mas sim explicações analíticas contendo as principais variáveis e seus mecanismos explicativos.

O uso de metodologias qualitativas, em especial o estudo de caso, apresenta uma série de vantagens e desvantagens. Inicialmente, deve ser considerada a natureza do objeto, qual seja a institucionalização de sistemas de avaliação. A revisão teórica mostra que as variáveis envolvidas são inúmeras e complexas, o que, juntamente com a ontologia no modelo analítico dificultaria estudos quantitativos com *large-N*. Mas a metodologia de estudo de caso não foi escolhida somente pela impossibilidade de se trabalhar apenas quantitativamente. A natureza do objeto também potencializa as vantagens desse tipo de pesquisa.

George e Bennett apontam quatro vantagens do estudo de caso que tornam esse método bastante útil para teste de hipóteses e desenvolvimento de teoria. Essas vantagens são:

(i) alta validade conceitual; (ii) possibilidade de desenvolvimento de novas ideias (hipóteses); (iii) capacidade da metodologia em lidar com mecanismos causais; e (iv) capacidade da metodologia em lidar com complexidade causal (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 19). Essas características mostram-se bastante interessantes ao modelo analítico proposto, uma vez que este se referenciou em distintos modelos explicativos.

Os instrumentos disponíveis para a realização de estudos de caso são vários. A metodologia escolhida para a execução desta pesquisa é o *process tracing*, apresentado abaixo (GEORGE; BENNETT, 2005).

Mas antes de discutirem-se algumas questões específicas ao *process tracing*, vale mostrar algumas recomendações que George e Bennett (2005) fazem para que o estudo de caso não se transforme em simples estudo descritivo ou sem relevância para as políticas públicas.

Um caso pode servir de base para estudos sobre diversos temas. Apresentando como exemplo a Crise dos Mísseis de Cuba, os autores argumentam que este evento pode ser um caso de gerenciamento de crises, de negociações internacionais ou de tomada de decisão. Essas três categorias são chamadas por eles de “classes de eventos”. George e Bennett recomendam que, ao realizar um estudo de caso, o pesquisador tenha clareza sobre a classe de eventos de que seu caso faz parte. Neste projeto, a classe de eventos a ser observada é o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, e o evento é o desenvolvimento da avaliação da educação básica.

Por fim, devem-se incluir na pesquisa variáveis de interesse teórico e que possam influenciar os resultados de políticas públicas (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 69). A revisão de literatura e o desenvolvimento do modelo analítico têm justamente o objetivo de balizar as variáveis das quais a pesquisa partirá.

## **6.2 O *process tracing***

Tautologicamente (ou obviamente, como diria Checkel), *process tracing* significa traçar a operação dos mecanismos causais em determinada situação, consistindo em mapear o processo, explorando a extensão em que ele coincide com as expectativas apontadas pela

teoria (CHECKEL, 2005, p. 5-6). Ou ainda, consiste na investigação e explicação do processo pelo qual diversas condições iniciais são traduzidas em resultados – no caso deste trabalho, na institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica (CHECKEL, 2001, p. 568).

Segundo Checkel (2005, p. 3), o *process tracing* tem o potencial de enriquecer uma pesquisa de diversas maneiras. Uma delas é que a metodologia aumenta o potencial explicativo de uma teoria ao explicitar os mecanismos causais entre as variáveis correlacionadas. A prática de *process tracing* também possibilita a observação de variáveis explicativas alternativas àquelas apontadas pela teoria, o que é bastante interessante para aprimoramento do modelo analítico proposto.

Os mecanismos a que o autor se refere podem ser definidos como os processos que ligam condições iniciais a resultados específicos (MAYNTZ, 2003, *apud* CHECKEL, 2005, p. 4).

O estudo dos mecanismos, dos processos, visa a dar credibilidade à teoria, uma vez que permitem preencher a lacuna entre os *inputs* (variáveis independentes) e os *outputs* preconizadas por ela (variáveis dependentes), traçando o processo entre a causa e o efeito destas variáveis (CHECKEL, 2005, p. 4).

Quanto às idiossincrasias do objeto deste projeto, o *process tracing* aparece como solução para a complexidade do processo de institucionalização (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 13). Essa metodologia é, portanto, útil para compreender a importância das variáveis intervenientes (contexto, escopo, etc.) no processo, bem como o mecanismo causal entre as variáveis independentes e dependentes (CHECKEL, 2005, p. 9).

George e Bennett (2005, p. 6) apontam para a função heurística do *process tracing*, uma vez que a metodologia pode agregar novas variáveis ou hipóteses à teoria que serviu como base, a partir da análise da sequência de eventos objeto da pesquisa. Nesse sentido, a metodologia contribuiria para o melhoramento da teoria (*theory development*).

Ainda segundo eles, o *process tracing* não somente contribui, mas é instrumento indispensável para testes de teorias e para seu melhoramento, tanto pelo número de observações realizadas ao longo da pesquisa quanto pelo fato de que essas observações devem ser relacionadas de modo a constituir uma explicação para o caso (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 207 e 223).



Ainda relacionado ao melhoramento de teorias, está o argumento de Checkel de que o trabalho de observação das variáveis e dos mecanismos pelos quais elas se relacionam permitem identificar hipóteses e variáveis alternativas, a partir da contribuição de diversas linhas teóricas. Esse esforço, a que Checkel chama de *theory bridge-building*, é especialmente interessante para o teste do modelo analítico desenvolvido, que se inspirou em diversas abordagens institucionalistas (CHECKEL 2005, p. 16).

Essas características do *process tracing* vão ao encontro da necessidade apontada por Schmidt (2006b, *apud* SCHMIDT, 2008) e Hall e Taylor (2003) de aproximar as diferentes abordagens do institucionalismo (ou neoinstitucionalismo).

Apesar das diversas vantagens que a metodologia apresenta, Checkel alerta para potenciais riscos assumidos pelos estudos baseados em *process tracing*. Segundo ele, deve-se cuidar para, ao colocar o foco no processo, não perder de vista o quadro geral do problema. Também alerta para as significativas necessidades de dados deste método; e para as armadilhas epistemológicas intrínsecas à sua aplicação (CHECKEL, 2005, p. 3-4).

## 6.3 Definição das variáveis

### 6.3.1 Variável dependente

A variável dependente desta pesquisa é a *institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação*. Com base em Leew e Furubo (2008), entende-se que a avaliação está institucionalizada quando não é simplesmente uma atividade *ad hoc*, ocasional, sem continuidade ou caráter organizacional. Esses autores sugerem quatro critérios que, se contemplados, configurariam sistemas avaliativos ou, em outras palavras, a institucionalização da avaliação.

Esses critérios são (i) perspectiva epistemológica distintiva, ou seja, as atividades avaliativas devem ter tanto metodologias consistentes e constantes quanto objetivos e propósitos claros; (ii) as avaliações devem ser realizadas por organizações, e não ser apenas uma iniciativa que dependa dos esforços de uma única pessoa, ou seja, que não dependa de

mudanças nas lideranças; (iii) as atividades avaliativas devem ser perenes, inclusive com garantias de recursos; e (iv) foco no uso determinado da avaliação.

Nessa perspectiva, entende-se institucionalização da avaliação como algo semelhante ao que preconizam Varone, Jacob e De Winter (2005, tradução nossa), que definem institucionalização como “a ‘sistematização’ do recurso esperado, se não compulsório, à avaliação, que também pode ser medida pelo seu nível de implementação entre a administração pública, órgãos políticos e redes de políticas públicas.”

### 6.3.2 Variáveis independentes

Derlien e Rist afirmam que sistemas avaliativos podem apresentar diferentes graus de maturidade e desenvolvimento. Esse grau de institucionalização é tratado por eles como variável dependente de uma série de outras variáveis, que podem ser divididas em dois grupos: variáveis endógenas, relativas ao próprio governo, e variáveis exógenas, relativas ao contexto (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002).

Essas variáveis são a situação fiscal, constelação política, características constitucionais, e a oferta de conhecimento em ciências sociais (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002). Abaixo, um exercício de como cada um desses fatores são interpretados pelo modelo analítico e complementados pelas variáveis sugeridas pelos outros estudos revisados.

Quanto à primeira variável apontada por Derlien (1990) (situação fiscal), o modelo analítico reconhece, assim como Kingdon (1995), que fatores externos, contextuais, podem influenciar a mudança em políticas públicas.<sup>21</sup> Isso acontece porque fatores contextuais podem influenciar a capacidade de uma determinada instituição ordenar as interações sociais ou mudar a reciprocidade de interpretação entre os agentes, uma vez que modificam a situação inicial em que as instituições foram estabelecidas.

As três ondas de avaliação (WOLLMANN, 2003) são um exemplo de mudanças contextuais em que os sistemas avaliativos são interpretados de diferentes maneiras entre os atores. Na interpretação de Leeuw e Furubo (2008), em cada uma das três ondas, haveria

---

<sup>21</sup> Mahoney e Thelen (2010b), embora enfatizem a explicação de mudanças institucionais incrementais, decorrentes de fatores endógenos, também reconhecem a possibilidade de mudanças institucionais a partir de mudanças no ambiente.

perspectivas epistemológicas diferentes sobre a avaliação, com diferentes implicações inclusive para o seu uso – por exemplo, enquanto na primeira onda as avaliações tinham predominantemente características formativas, na segunda, predominava o caráter somativo (WOLLMANN, 2003).

Do exposto, pode-se considerar que, entre outras variáveis, a institucionalização da avaliação é função do contexto. Fatores políticos ou fiscais, e até mesmo demográficos (MENAHEM, 2008), embora não sejam determinantes, são *variáveis independentes*.

Em outras palavras, no formato  $y = f(x)$ , tem-se que:

$H_1$ : **IA = f(contexto)**; (DERLIEN; 1990; DERLIEN; RIST, 2002; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; WAGNER; WOLLMANN, 1986; WOLLMANN, 2003); onde: IA = institucionalização da avaliação.

A constelação política, segunda variável apontada por Derlien e Rist, é entendida como as características dos governantes, (DERLIEN, 1990, p. 154-155; DERLIEN; RIST 2002, p. 443). Wagner e Wollmann (1986) sugerem que a orientação política e fatores ideológicos dos partidos no poder influenciam desde a lógica da avaliação até o desenvolvimento dos sistemas.

Na perspectiva do modelo analítico e de outros autores, essas características constituem-se nos modelos mentais compartilhados, nas instituições internalizadas pelas coalizões (dominantes ou não), manifestando, por meio do discurso, suas ideias em relação ao domínio de políticas públicas em questão (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH; OLSEN, 1984; SCHMIDT, 2008) – ideias que podem, ainda, configurar tanto no reconhecimento de problemas quanto de soluções (KINGDON, 1995).

O conceito de ideia reflete tanto propostas específicas de políticas quanto manifestações sobre como algo deveria ser (PADAMSEE, 2009, p. 416 e 417). Ou ainda, mais abstratamente, ideias são a manifestação dos modelos mentais compartilhados em uma linguagem comum (DENZAU; NORTH, 1993), configurando-se no conteúdo substantivo do discurso (SCHMIDT, 2008).

Essa distinção levantada por Padamsee (2009), entre ideias que se apresentam como propostas de políticas ou sobre como algo deveria ser, foi qualificada por Schmidt (2008), que as diferencia como ideias cognitivas ou ideias normativas.

As ideias cognitivas são aquelas que carregam conteúdo causal sobre o que fazer em relação a uma determinada situação. Referem-se, portanto, tanto ao reconhecimento de um problema quanto às soluções possíveis para ele (SCHMIDT, 2008, p. 306 e 307). Nesse sentido, ideias cognitivas aproximam-se da forma como Kingdon (1995) lida com o conceito de ideias, colocando-as tanto no reconhecimento de problemas como de soluções.

Ele levanta a discussão sobre o que diferencia uma condição de um problema. Segundo o modelo analítico proposto, essa distinção é dada justamente pela interpretação intersubjetiva de que uma dada situação deve ser objeto de intervenções governamentais (KINGDON, 1995). Nesse sentido, um “problema” não se constitui em ideia, mas, sim, a manifestação em um dado discurso sobre o que os agentes internalizam a respeito de qual condição deve ser objeto de uma política pública.

As ideias normativas, por sua vez, carregam considerações sobre valores, sobre o que é justo ou legítimo (SCHMIDT, 2008, p. 306 e 307). Carregam conteúdo semelhante ao que March e Olsen (1989; MARCH, 1994) chamam de lógica da adequação, ao indicador o que é apropriado para ação, legitimando o conteúdo substantivo de políticas e programas. Ou seja, o que Schmidt chama de ideias normativas apresenta claro conteúdo institucional – qualificando uma instituição, uma vez compartilhado.

Tem-se, portanto, desenhados outros componentes que se colocam como variáveis independentes em processos de institucionalização e mudanças sociais, a saber, as instituições e as ideias.

Entretanto, para facilitar a operacionalização das variáveis, as instituições podem ser divididas em *instituições formais* e *instituições informais*. Pela argumentação exposta acima, considera-se em conjunto as instituições informais e as ideias – uma vez que as últimas, em sua qualidade normativa, podem configurar modelos mentais compartilhados que restringem o comportamento dos agentes, numa perspectiva de adequação às regras informais (DENZAU E NORTH, 2003; MARCH, 1994; MARCH; OLSEN, 1989; SCHMIDT, 2008).

H<sub>2</sub>: **IA = f(ideias; instituições informais)**; (DENZAU; NORTH, 1993; DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002; HAY, 2006; KINGDON, 1995;

MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH, 1994; MARCH; OLSEN, 1984, 1989; SCHMIDT, 2008; WAGNER; WOLLMANN, 1986)

Ainda segundo Derlien e Rist, outro fator que contribui para a institucionalização da avaliação de políticas públicas é a oferta de conhecimento em ciências sociais (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002). Segundo Chen (2001), sem capacidade técnica disponível, sistemas de avaliação não são viáveis. Outros autores também chamam atenção para a participação da burocracia, de especialistas e de organizações internacionais nos processos de institucionalização (BONAMINO; FRANCO, 1999; Chen 2001; FURUBO; SANDAHL, 2002; HAAS, 1992; KINGDON, 1995; MOREIRA; HORTALE; HARTZ, 2004).

A participação dessas comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), tanto como coalizões com discursos próprios quanto na difusão de ideias – seja no apontamento de problemas ou na proposta de soluções. As comunidades epistêmicas podem compartilhar, portanto, de um discurso convergente ou divergente em relação ao *status quo* ou a outros agentes relevantes, como políticos ou dirigentes em cargos de confiança por eles indicados. Nesse sentido, os autores que tratam da participação desses agentes vão ao encontro de H<sub>2</sub>, no reconhecimento da relevância das ideias como variável explicativa.

Segundo o modelo analítico, momentos de crise, em que um conjunto de ideias não é mais hegemônico ou capaz de estabilizar as interações entre os agentes em um determinado domínio de políticas públicas, são vistos como oportunidades para que agentes políticos com discursos divergentes concorram para estabelecer a hegemonia de novos modelos mentais compartilhados – aqueles preconizados pelo discurso de sua coalizão – que passariam a ser observados por outros agentes (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; SCHMIDT, 2008).

Mahoney e Thelen (2010b) enfatizam o papel dos agentes de mudança para a ocorrência de mudanças institucionais. Enquanto para esses autores o que motiva a agência em direção a mudanças institucionais é a perspectiva distributiva das instituições, para Schmidt (2008) e Hay (2006) a motivação seria oriunda de discursos divergentes, sendo que a agência consiste na maneira em que “os indivíduos resistem a e recombina esses discursos, de modo a construir novas identidades, relações e instituições” (PADAMSEE, 2009, p. 421 e 422, tradução nossa).

Para Kingdon (1995), os empreendedores políticos aproveitam-se da janela de oportunidades nesses momentos de conjunturas críticas, de modo que sua ação não é orientada por uma perspectiva de cálculo de interesses e consequências, mas a oportunidade é

proporcionada mais por uma lógica temporal de convergência entre os vários fluxos. Seu papel, é portanto, aproveitar a oportunidade para relacionar uma determinada solução a um problema específico. Para Schmidt (2008) o papel desse agente seria o de enquadrar e compatibilizar, no contexto de um domínio e discurso, as ideias normativas e cognitivas – diferencial entre as ideias que pegam e que não pegam (MENAHEM, 2008).

É, portanto, inegável a importância desses agentes para a institucionalização da avaliação de políticas públicas, de modo que:

**H<sub>3</sub>: IA = f(empresendedores políticos); (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; SCHMIDT; 2008)**

Mas quem seriam esses agentes de mudança? Hay (2006) sugere que eles ocupam determinada posição, ou detêm algum recurso específico. Mahoney e Thelen (2010b) apontam para o fato de alguns agentes possuírem poder de veto em relação a determinadas questões.

Os recursos (políticos, econômicos ou organizacionais) de um determinado grupo ou indivíduo, a posição hierárquica que ocupa, ou sua capacidade de veto são delimitados pelo contexto institucional do domínio de políticas públicas em questão, ou até mesmo por instituições mais gerais que qualificam a regras do jogo (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004; MANTZAVINOS, NORTH e SHARIQ, 2004, MARCH; OLSEN, 1984).

Por fim, pode-se dizer que as características constitucionais influenciam a conformação dos sistemas de avaliação de políticas públicas (DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002). Essa influência se dá, entre outras maneiras, na distribuição de recursos políticos e organizacionais entre os diversos agentes, implicando sobre a relevância e a possibilidade de cada agente constituir-se em empresário de políticas ou agente de mudança.

Kingdon (1995) argumenta que determinados agentes possuem maior ou menor relevância nos diferentes fluxos. Segundo ele, a delimitação de quem participa, suas características e relações são importantes na definição da agenda governamental e na especificação das alternativas. Por exemplo, as ideias compartilhadas por políticos e pro aqueles por eles indicados teriam mais possibilidades de serem reconhecidas como problemas pela comunidade política justamente pela posição em que ocupam, bem como pelo conteúdo simbólico de seus cargos – ambos determinados institucionalmente.

Esses argumentos revelam a importância da distinção feita anteriormente entre instituições formais e instituições informais. Pode-se, enfim, dizer que:

H<sub>4</sub>: **IA = f(instituições formais; estruturas organizacionais)**; (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004; DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH; OLSEN, 1984)

O Quadro 2 sintetiza essas variáveis:

H <sub>1</sub> : <b>IA = f(contexto)</b> ; (DERLIEN; 1990; DERLIEN; RIST, 2002; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; WAGNER; WOLLMANN, 1986; WOLLMANN, 2003). Ou seja, a institucionalização da avaliação depende do contexto, seja político, fiscal ou demográfico.
H <sub>2</sub> : <b>IA = f(ideias; instituições informais)</b> ; (DENZAU; NORTH, 1993; DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002; HAY, 2006; KINGDON, 1995; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH, 1994; MARCH; OLSEN, 1984, 1989; SCHMIDT, 2008; WAGNER; WOLLMANN, 1986). Ou seja, a institucionalização da avaliação depende das ideias e instituições informais compartilhadas pelos agentes.
H <sub>3</sub> : <b>IA = f(empreendedores políticos)</b> ; (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; SCHMIDT; 2008). Ou seja, a institucionalização da avaliação depende da ação de empreendedores políticos ou agentes de mudança.
H <sub>4</sub> : <b>IA = f(instituições formais; estruturas organizacionais)</b> ; (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004; DERLIEN, 1990; DERLIEN; RIST, 2002; KINGDON, 1995; MAHONEY; THELEN, 2010b; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; MARCH; OLSEN, 1984). Ou seja, a institucionalização da avaliação depende das instituições formais e das estruturas organizacionais a que os agentes estão submetidos.

#### **Quadro 2 – Variáveis que concorrem para a institucionalização da avaliação**

Fonte: Elaboração própria a partir das referências citadas.

### 6.3.3 Operacionalização das variáveis e desenvolvimento da pesquisa

A metodologia de *process tracing* busca a identificação e observação de mecanismos e variáveis que fazem parte de um processo. No caso desta dissertação, o processo é a institucionalização da avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica.

A perspectiva de processos desta metodologia, bem como a lógica de arranjos temporais dos modelos de múltiplos fluxos (KINGDON, 1995) e da lata de lixo (COHEN;

MARCH; OLSEN, 1972; MARCH, 1994), demandam a identificação das variáveis e seu comportamento em recortes temporais. Considerando-se a importância do fluxo das políticas, como sugerido por Kingdon (1995), bem como sua sugestão de que os agentes mais relevantes no processo de políticas públicas são o Presidente da República e aqueles que se reportam a ele, os recortes temporais foram feitos com base nos diferentes mandatos presidenciais e regimes políticos, desde a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública, em 1930, até o período atual. A nomenclatura utilizada inspirou-se em Fausto (2001).

Período	de	até
Estado Getulista	3 de novembro de 1930	29 de outubro de 1945
Período Democrático	29 de outubro de 1945	31 de março de 1964
Regime Militar	31 de março de 1964	15 de março de 1985
Redemocratização	15 de março de 1985	31 de dezembro de 1994
FHC	1995	2002
Lula	2003	Presente

**Quadro 3 – Recortes temporais**

### 6.3.3.1 Operacionalização da variável dependente

A variável dependente foi analisada a partir do conceito de sistemas avaliativos desenvolvido por Leeuw e Furubo (2008), da qual derivou a definição de institucionalização da avaliação utilizada nesta dissertação.

<b>Critério 1:</b>	perspectiva epistemológica distintiva
<b>Critério 2:</b>	responsabilidade organizacional
<b>Critério 3:</b>	permanência
<b>Critério 4:</b>	foco no uso determinado da avaliação

**Quadro 4 – Critérios para identificação de sistemas avaliativos**

Fonte: Leeuw e Furubo (2008).

O critério 1, perspectiva epistemológica distintiva, foi operacionalizado a partir da observação das normas referentes à educação básica e, em especial, à avaliação educacional. Buscaram-se, na legislação, referências ao objeto, propósitos e metodologias das avaliações.



Também foram procuradas referências a atividades semelhantes ou que sirvam de instrumentos à avaliação, como pesquisa social e educacional ou levantamentos estatísticos.

Para a análise do critério 2, a responsabilidade organizacional, buscou-se por referências sobre as atribuições do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de estudos Pedagógicos (INEP), e também do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Também observou-se a existência de estruturas organizacionais (secretarias, diretorias, departamentos ou coordenações) responsáveis por realizar avaliações ou elaborar diretrizes avaliativas).

Quanto ao critério 3, considerou-se que a própria referência à avaliação na legislação é indicador da permanência da prática da avaliação. Também se observou a existência de programas ou ações relativos à avaliação no Plano Plurianual (PPA), bem como a continuidade no fluxo de recursos para essas ações. Do mesmo modo, a perenidade de estruturas organizacionais também é indicador para este critério.

Por fim, para a análise do critério 4, que se refere à utilização da avaliação, procurou-se por referências a diretrizes sobre como a avaliação (bem como pesquisas e estatísticas) eram utilizadas, especialmente se havia recomendações para que a ação governamental se pautasse nesses instrumentos.

A legislação analisada foi levantada a partir de pesquisa nas seguintes bases:

- ProLEI (<http://www.prolei.inep.gov.br/>);
- MEC Legis (<http://meclegis.mec.gov.br/>);
- Presidência da República (<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>); e
- Rede de Informação Legislativa e Jurídica (<http://www.lexml.gov.br/>).

Foram selecionados os instrumentos normativos que disciplinam e orientam conteúdos relacionados à avaliação em projetos, políticas e atividades relativas à educação básica, no contexto federal, entre os quais: Constituições, leis, decretos, decretos-lei, portarias e resoluções. O escopo temporal foi de 1930, ano da criação do MEC, a agosto de 2010.

Para a busca da legislação nas fontes citadas, foram utilizadas palavras-chave como: avaliação, avaliação da educação, avaliação educacional, estatística, pesquisa educacional. Entre os normativos que retornaram à pesquisa, analisaram-se aqueles cuja ementa fazia

referências à educação básica, ignorando-se aqueles que tratavam somente da educação superior. Por fim, nem todos os instrumentos analisados traziam de fato referências à avaliação, pesquisa ou estatísticas da educação básica, de modo que o último filtro foi realizado com a ajuda de um cadastro, com o objetivo de levantar informações sobre o órgão a que a legislação se referia, sobre o objeto do normativo, se tratava ou não da estrutura e atribuições dos órgãos e, sobre o que especificamente falava a respeito da avaliação, pesquisa ou estatísticas educacionais. O formulário utilizado está reproduzido no Apêndice A. Ao final, foram identificados 118 instrumentos normativos que forneceram subsídios para a análise. Esses normativos estão especificados em cada um dos períodos analisados.

Para complementar a observação da institucionalização, considerou-se as seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP). A partir do índice da Revista, observou-se o crescimento da relevância da avaliação a partir de sua presença como título de seção.

### *6.3.3.2 Operacionalização das variáveis independentes*

As variáveis que influenciam a institucionalização da avaliação, especificadas acima no Quadro 2 e reproduzidas abaixo, são quatro. Esta seção trata da operacionalização de cada uma delas.

- Contexto ( $V_1$ )
- Ideias e instituições informais ( $V_2$ )
- Empreendedores políticos ( $V_3$ )
- Instituições formais e estrutura organizacional ( $V_4$ )

#### **Contexto**

Em relação a  $V_1$ , foi observada a evolução demográfica da população na faixa etária entre 5 e 14 anos e o número de matrículas no ensino primário e fundamental (conforme nomenclatura do período). Inicialmente, a intenção era utilizar a população entre 7 e 14 anos, de modo a calcular a evolução da taxa de frequência bruta a esse nível de ensino. Entretanto, as séries históricas disponíveis traziam, em sua maioria, o montante populacional agregado:

população entre 5 e 9 anos e população entre 10 e 14. Optou-se, portanto, por utilizar a faixa etária entre 5 e 14 anos, observando-se não mais a taxa de frequência bruta, mas simplesmente a relação entre o número de matrículas no nível de ensino em questão e a população nessa faixa etária, que será chamada, por conveniência, de taxa de frequência.

Os dados sobre população e matrícula foram levantados com base em informações do IBGE (especialmente o Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas), e do INEP.

### **Ideias e instituições informais: problemas, soluções e valores**

V<sub>2</sub>, ideias e instituições informais, foi operacionalizada a partir do discurso dos agentes relevantes no processo de institucionalização da avaliação, no âmbito do governo federal. Com base em Kingdon (1995), optou-se por analisar o conteúdo do discurso da Presidência da República e do INEP a partir das seguintes fontes:

- Conteúdo sobre educação das Mensagens ao Congresso Nacional, encaminhadas pelo Presidente da República, na abertura de cada sessão legislativa;
- Editoriais da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, publicação oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

O objetivo foi analisar a evolução do discurso oficial (INEP/MEC, por meio da RBEP, e da PR) a respeito dos principais problemas e alternativas relativos à educação e, quando possível, à avaliação da educação básica, além dos valores manifestados por esses discursos.

A partir da hipótese de que a avaliação é um instrumento para a melhoria da qualidade na educação, categorizou-se avaliação como uma solução e a questão da qualidade como um problema (KINGDON, 1995). À categoria das soluções, analisaram as referências à pesquisa social e educacional e a estatísticas, na lógica de que também serviriam como uma alternativa para lidar com os problemas identificados. Quanto aos problemas, também foram analisadas referências à questão do acesso e universalização, um dos principais problemas apontados na área da educação ao longo do século XX.

A partir da revisão de literatura sobre concepções de avaliação, as referências sobre avaliação foram analisadas com base em quatro critérios, principais:

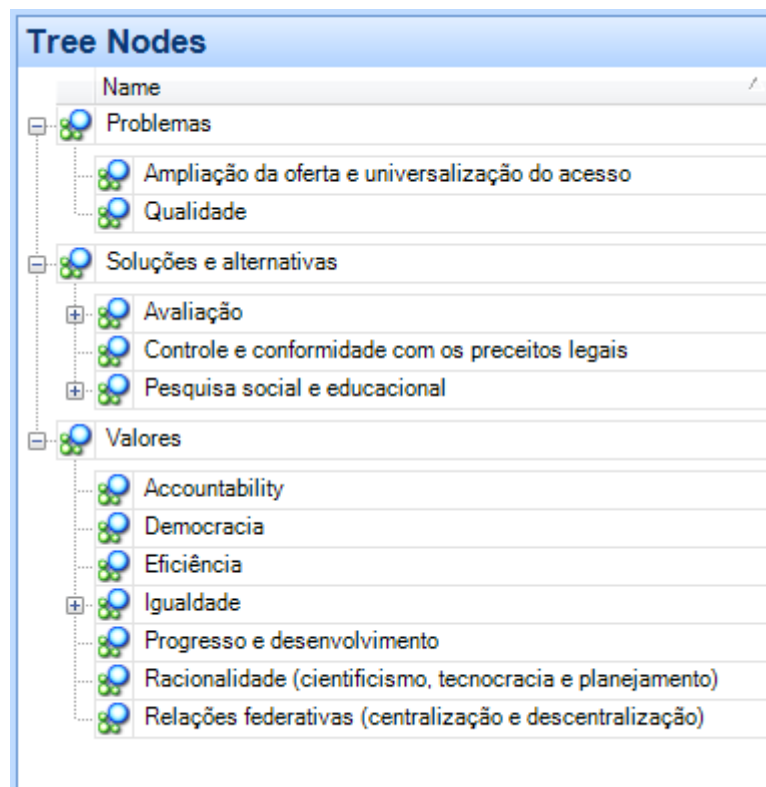
- Objetivos e propósitos da avaliação;
- Objeto da avaliação;
- Metodologias; e
- Utilização da avaliação

Ao o que Kingdon (1995) classifica como fluxo de problemas e de soluções, Schmidt (2008) chama de ideias cognitivas. A autora ainda faz referência às ideias normativas, que seriam as instituições informais (DENZAU; NORTH, 1993; MANTZAVINOS, NORTH e SHARIQ, 2004; MARCH, 1994). Nesse sentido, levantaram-se, nas fontes analisadas, informações a respeito dos valores presentes no discurso dos agentes. Entretanto, para a categoria dos valores não se elaborou classificação prévio, sendo construída ao longo da análise dos documentos.

A análise dos documentos citados foi realizada com a “aplicação da informática na análise dos dados” (Computer Aided Qualitative Data Analysis – CAQDAS) (LAGE; GODOY, 2008). Utilizou-se como ferramenta o QSR NVivo, versão 8.0. Com o auxílio do *software*, foi realizada a análise dos discursos e a categorização das referências, em cada um dos recortes temporais especificados.

A categorização foi feita a partir dos *tree nodes*, ou classificação hierárquica. Os *parental nodes* foram três: problemas, soluções e valores. Cada um desses *nodes* compunha-se de uma série de *child nodes*, que por sua vez podem ter seus próprios *child nodes*.

A Figura 8 mostra algumas dessas categorias de classificação, conforme *layout* do programa. As categorias utilizadas para categorização dos Editoriais e das Mensagens foram semelhantes, apenas com algumas especificidades, conforme a natureza da fonte. Esses detalhes estão no Apêndice B e no Apêndice C.



**Figura 8 – Categorias utilizadas para análise dos Editoriais da RBEP e das Mensagens Presidenciais, no layout do QSR NVivo 8.0**

Foi observado, em cada Editorial da RBEP e Mensagem Presidencial o conteúdo do discurso compatível a cada uma dessas categorias. A partir daí, analisou-se o número de referências em cada uma dessas categorias (*nodes*), bem como o percentual de cobertura dessa referência no texto.

Vale ressaltar que todo conteúdo codificado em um *child node* foi também codificado nos níveis acima. Por exemplo, em relação à codificações relativa à avaliação, o conteúdo codificado como *sistemas educacionais* foi codificado também em *objeto*; todo o conteúdo codificado em objeto também o foi em *avaliação*, por sua vez categorizado em soluções e alternativas.

Por fim, analisou-se a convergência em cada fonte e período das várias categorias. Por exemplo, observaram-se quantas referências tratavam ao mesmo tempo de *soluções* e *problemas*; de *avaliação* e *qualidade*.

## **Empreendedores Políticos**

Quanto aos agentes de mudança ou empreendedores ( $V_3$ ), utilizou-se como fonte publicações especializadas, de modo a ver o reconhecimento que se dá à participação de agentes específicos no processo de institucionalização da avaliação da educação básica. Dentre as características que se buscará nesses agentes está o protagonismo de sua atuação, o acesso a recursos (financeiros, políticos ou organizacionais), sua capacidade de sua mobilização e de enquadrar e compatibilizar diversos discursos à ação (KINGDON, 1995; SCHMIDT, 2008). O papel dos empreendedores foi apresentado somente na seção *Discussão dos Resultados*.

### **Instituições formais e estruturas organizacionais**

Embora a legislação, entendida como instituição formal, tenha sido analisada como indicador da variável dependente, ela também tem seu papel na restrição do comportamento dos agentes (NORTH, 1991).

Nesse sentido, em relação a  $V_4$ , foi realizado um levantamento da evolução das normas (instituições formais), a partir da análise de leis, decretos e portarias relativas à educação, além dos textos constitucionais, de modo a observar, em cada um dos recortes temporais especificados:

- Prerrogativas do MEC e do INEP em relação à política educacional;
- Distribuição de responsabilidades e competência;
- Estrutura organizacional.

Primeiro, as prerrogativas e atribuições de cada órgão determinam legalmente o que deve e, no contexto do direito administrativo, o que pode ser feito pelas entidades da administração pública. Segundo, a estrutura organizacional reflete a capacidade organizacional para a realização de determinadas tarefas – no caso, avaliações, levantamentos e pesquisa educacional.

#### 6.3.4 Documentos analisados

### 6.3.4.1 Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos

Foram analisadas todas as edições da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP). Na RBEP, foram observados:

- os índices, para analisar as seções em que os trabalhos publicados na Revista se dividiam (variável dependente); e
- os editoriais e apresentações de cada edição (variável independente)

Para cada um dos recortes temporais considerados foram analisadas as seguintes edições da RBEP:

Recorte temporal			Edição da RBEP (do)			Edição da RBEP (até)		
Período	de	até	Ano	Vol.	Nº	Ano	Vol.	Nº
Estado Getulista	3 de novembro de 1930	29 de outubro de 1945	1944	1	1	1945	6	16
Período Democrático	29 de outubro de 1945	31 de março de 1964	1945	6	17	1964	41	93
Regime Militar	31 de março de 1964	15 de março de 1985	1964	41	94	1985	66	152
Redemocratização	15 de março de 1985	31 de dezembro de 1994	1985	66	153	1993	74	177
FHC	1995	2002	1993	74	178	2000	81	198
Lula	2003	Presente	2000	81	199	2009	90	226

**Quadro 5 – Edições da RBEP analisadas, por período**

Em relação aos editoriais (e, em alguns, casos, apresentações), embora a maioria das edições tenha essa seção, isso não é regra. O número de editoriais analisados não corresponde, portanto, ao número de Revistas pesquisadas – o que também se deve ao fato de que a algumas edições correspondam mais de um número da Revista. A planilha completa com as Revistas, ano, volume e número, bem como a existência de editorial, está no Anexo 4.

Pode-se estranhar o fato de a Revista nº 178, volume 74 ter sido analisada como parte do Período FHC. Isso decorre do fato de, embora numerada como ano 1993, a Revista

ter sido publicada já no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob o mandato de Maria Helena de Castro no INEP. Isso também ocorreu com outros números da Revista, como o nº 199, volume 81, ano 2000, publicado em maio de 2003, já no Governo Lula. A última revista publicada durante o governo FHC data de outubro de 2002 e corresponde ao número 198, volume 81, ano 2000.

#### 6.3.4.2 Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional

Foram analisadas as Mensagens Presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional entre o ano de 1933 e 2008. Nos anos que não constam do Quadro 6 não houve Mensagens.

Recorte temporal			Mensagens (anos):
Período	de	até	
Estado Getulista	3 de novembro de 1930	29 de outubro de 1945	1933, 1935, 1936, 1937.
Período Democrático	29 de outubro de 1945	31 de março de 1964	1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964
Regime Militar	31 de março de 1964	15 de março de 1985	1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984 e 1985
Redemocratização	15 de março de 1985	31 de dezembro de 1994	1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 e 1994
FHC	1995	2002	1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002
Lula	2003	Presente	2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008

**Quadro 6 – Mensagens Presidenciais analisadas, por período**



#### 6.3.4.3 *Legislação*

A legislação analisada e que traz referências à avaliação da educação básica, estatísticas e pesquisa educacional soma 118 instrumentos normativos, entre Constituições, leis, decretos, decretos-lei, portarias e resoluções. Também foram analisados os Planos Plurianuais entre 1996 e 2011 (PPA 1996-1999; PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011). A legislação analisada está especificada, em cada período, no capítulo 7 – *Apresentação dos Resultados*.

## **7 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Esta seção apresenta os principais resultados observados nas diversas fontes consultadas em relação às variáveis dependentes e independentes. Os achados estão organizados por recorte temporal e por variável, de maneira que permite observar a evolução no comportamento de cada uma das variáveis ao longo do tempo.

Os resultados estão apresentados neste capítulo de maneira sucinta e direta. Suas implicações e relações com a teoria, bem como alguns detalhes relevantes, são discutidos no próximo capítulo.

### **7.1 O Estado Getulista (1930-1945)**

#### **7.1.1 Variáveis independentes**

##### *7.1.1.1 Contexto*

Levantou-se a população em idade escolar (5 a 14 anos) e o número de matrículas no ensino primário, entre 1920 e 1940. As informações demográficas relativas a 1930 não estão disponíveis porque nessa década não foi realizado censo demográfico.

Entre 1920 e 1940, o número de matrículas no ensino primário mais do que dobrou. Entretanto, o crescimento populacional também foi significativo, de modo que a população na faixa etária entre 5 e 14 anos passou de quase 8,5 milhões para mais de 11 milhões de crianças.

Dessa forma, o crescimento de mais de 100% nas matrículas, no período em questão, refletiu-se em um aumento de menos de 13 pontos percentuais na taxa de frequência à escola da população entre 5 e 14 anos.

**Tabela 1 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1920 a 1940**

Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação à década anterior
1920	1.250.729	8.485.160	14,74%	-
1930	2.084.954	-	-	66,70%
1940	3.068.269	11.086.896	27,67%	47,16%

Fontes: Anuário estatístico do Brasil 1936. Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, 1936; Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Anuário estatístico do Brasil 1956. Rio de Janeiro: IBGE, v. 17, 1956; Anuário estatístico do Brasil 1966. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, 1966. Elaboração própria.

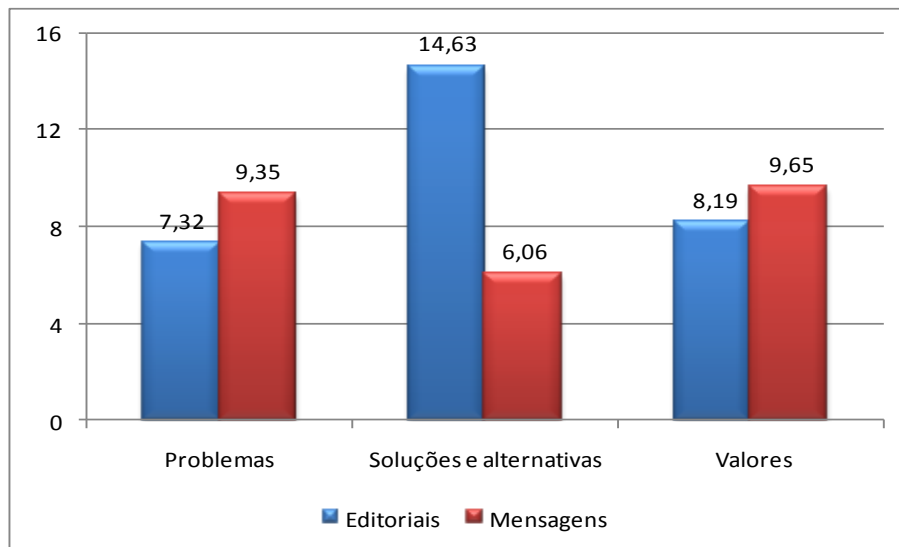
Nota: Na década de 1930 não foi realizado Censo Demográfico.

### 7.1.1.2 Ideias e instituições informais

As informações relativas a essa variável serão apresentadas a partir do nível mais agregado, apontando a taxa de cobertura de cada uma das categorias nos documentos do período em questão. Deve-se entender taxa de cobertura como o percentual dos textos analisados em um determinado período que tratam do assunto em questão.

Inicialmente estão apresentadas as taxas de cobertura (%) para problemas, soluções e valores. Vale ressaltar que as taxas de cobertura apresentadas referem-se a questões e temas de interesse desta dissertação. Por exemplo, em relações aos problemas, foram identificados outros além da ampliação do acesso ou da qualidade da educação. Entretanto, a taxa de cobertura apresentada refere-se apenas aos problemas citados. O mesmo raciocínio vale para soluções e valores.

O Gráfico 1 mostra a taxa de cobertura das categorias nos níveis mais agregados: *Problemas*, *Soluções* e *Valores*, nas duas fontes analisadas: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais. Enquanto nos Editoriais da RBEP a cobertura é maior em relação a *Soluções e alternativas* (14,6%, enquanto a cobertura em relação aos *Problemas* é de 7,3%), nas Mensagens Presidenciais a situação é o inverso, com taxa de cobertura de *Problemas* e *Soluções*, respectivamente, de 9,35% e 6%.

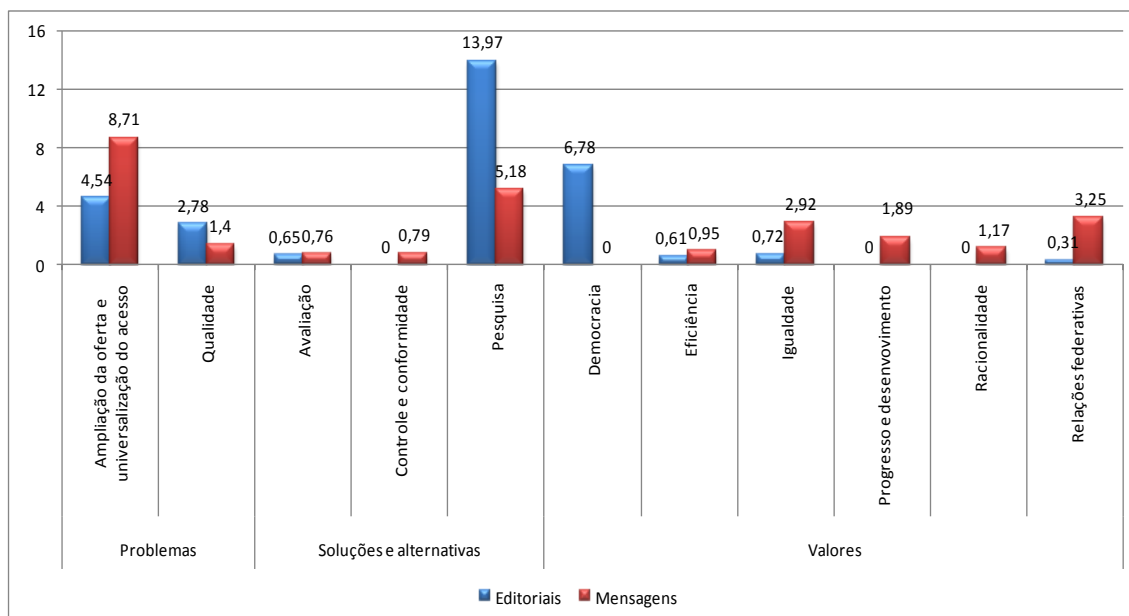


**Gráfico 1 – Taxa de Cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Posteriormente, analisaram-se as taxas de cobertura para as categorias no primeiro nível de desagregação dos *Problemas*, *Soluções* e *Valores*, conforme o Gráfico 2. Em relação aos *Problemas*, tanto nos Editoriais quanto nas Mensagens, a maior preocupação é com a *Ampliação da oferta*, com taxa de cobertura de 4,5% e 8,7, respectivamente. A *Qualidade*, por sua vez, apresenta taxa de cobertura de 2,8% e 1,4%. É interessante observar que, embora a taxa de cobertura de questões relativas à *Ampliação* seja maior que a taxa relativa à *Qualidade* nas duas fontes analisadas, a preocupação com *Ampliação* é maior nas Mensagens e com *Qualidade*, nos Editoriais.

Observe-se também a desagregação do conteúdo classificado como *Soluções*. A maior parte das referências categorizadas diz respeito a *Pesquisa*, enquanto a taxa de cobertura de *Avaliação* não chega a 1%.



**Gráfico 2 – Taxa de cobertura (%) – Problema, Soluções e Valores detalhados, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

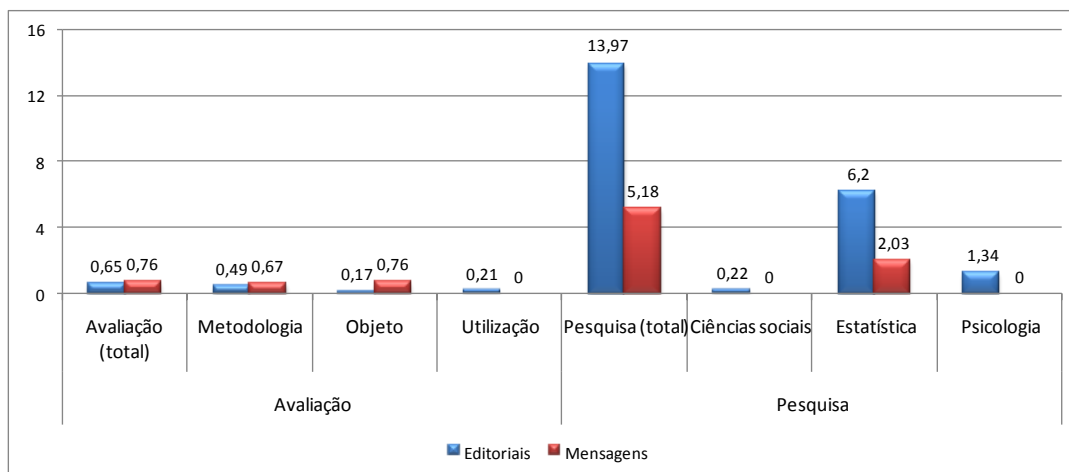
Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Em seguida, no Gráfico 3, apresentam-se as taxas de cobertura para as categorias relacionadas às soluções, especificamente, *Avaliação* e *Pesquisa*. Para cada uma delas será apresentada a sua taxa de cobertura agregada e desagregada, conforme especificado na seção metodologia. Para Avaliação, serão observados:

- Propósito e objetivo
- Metodologia
- Objeto
- Utilização

No caso de Pesquisa, as categorias desagregadas são:

- Ciências Sociais
- Experimentação
- Estatística
- Psicologia

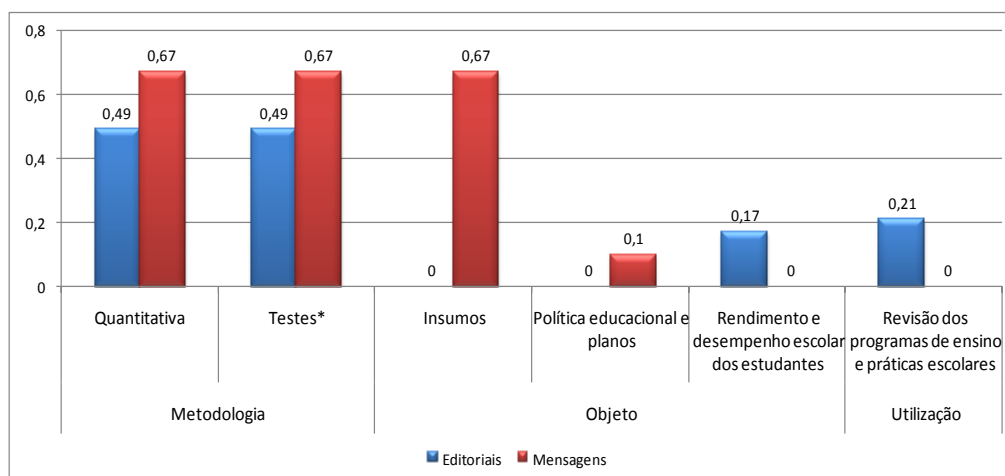


**Gráfico 3 – Taxa de Cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Como se pode observar, as taxas de cobertura de *Estatística* e *Psicologia*, dentro de *Pesquisa*, superam as referências a *Avaliação*, especialmente nos Editoriais (respectivamente, 6,2%, 1,34% e 0,65%).

Foram analisadas, ainda, como mostra o Gráfico 4, as taxas de cobertura detalhadas para *Avaliação*, especificando *Metodologias*, *Objetos*, *Propósitos* e formas de *Utilização* da avaliação. A maior parte do conteúdo categorizado refere-se a *Metodologia* (*testes* e *quantitativa*). Quanto ao *Objeto* da avaliação, as Mensagens tratam de *Insumos* e de *Política educacional*, enquanto os Editoriais apontam para *Rendimento e desempenho dos estudantes*.



**Gráfico 4 – Taxa de Cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Observação: Os valores marcados com \* também estão computados na categoria *Quantitativa*

Por fim, analisou-se a incidência cruzada do número de referências a cada uma das categorias. Essas referências foram inseridas numa matriz simétrica, como os quadros abaixo, de modo que as categorias das colunas são as mesmas das linhas. Dessa forma, o conteúdo refletido na diagonal central é o número total de referências à categoria no período. As demais células apresentam o número de referências em comum entre a categoria especificada na linha e na coluna.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Relações federativas
Ampliação e universalização	11	0	0	0	1	0	1	0
Qualidade	0	5	1	0	0	1	0	0
Avaliação	0	1	2	0	0	0	0	0
Pesquisa	0	0	0	14	0	0	0	0
Democracia	1	0	0	0	4	0	1	0
Eficiência	0	1	0	0	0	1	0	0
Igualdade	1	0	0	0	1	0	4	0
Relações federativas	0	0	0	0	0	0	0	1

**Quadro 7 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

Fonte: Editoriais da RBEP. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	10	2	0	0	0	0	4	0	0	1
Qualidade	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Avaliação	0	0	2	2	0	1	0	0	0	0
Controle	0	0	2	2	0	1	0	0	0	0
Pesquisa	0	0	0	0	7	0	0	0	0	2
Eficiência	0	0	1	1	0	4	0	0	0	0
Igualdade	4	0	0	0	0	0	5	1	0	1

(continua)

(conclusão)

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Progresso	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0
Racionalidade	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Relações federativas	1	0	0	0	2	0	1	0	0	8

**Quadro 8 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

No caso dos Editoriais (Quadro 7), das duas referências a *Avaliação*, uma delas coincide com uma referência a *Qualidade*. As Mensagens (Quadro 8) chamam a atenção para a incidência em comum entre *Avaliação* e *Eficiência*.

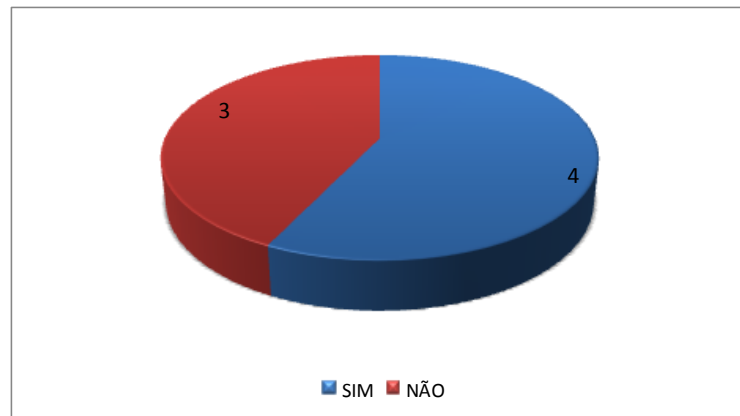
### 7.1.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

Entre as instituições formais que têm claro impacto na ação dos agentes estão as normas que regulam a estrutura organizacional e as atribuições dos órgãos públicos. No contexto desta dissertação, trata-se das leis e decretos que regulam a organização e as prerrogativas do MEC, do INEP e, em alguns momentos, do FNDE.

Os normativos analisados serão mais bem explorados na seção a respeito da variável dependente, uma vez que são indicadores da institucionalização, ou seja, da variável dependente. Desse modo, será mostrado aqui apenas o número de normativos, entre os analisados para o período, que regulam a estrutura e as atribuições dos órgãos em questão.

Conforme pode ser observado no Gráfico 5, entre os sete normativos analisados no período getulista, quatro deles tratam sobre temas de interesse da dissertação (*avaliação*, *pesquisa* ou *estatística*, por exemplo), em leis ou decretos cujo objeto é atribuição ou estrutura do órgão em questão.





**Gráfico 5 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições de Órgãos, Período do Estado Getulista (1930-1945)**

## 7.1.2 Variáveis Dependentes

### 7.1.2.1 Legislação

Entre 1930 e 1945, sete normativos apresentaram conteúdos relevantes para o objeto desta dissertação, tratando de avaliação, pesquisa ou estatísticas relativas à educação básica, além de determinar a estrutura normativa de órgãos ligados à educação básica. O Quadro 9 mostra quais são esses normativos, especifica seu conteúdo (no caso de tratar de *avaliação*, *estatísticas* ou *pesquisa*), detalha se esse conteúdo trata de seu *propósito*, *método*, *objeto* ou *uso*, e, quando aplicável, especifica qual o objeto da avaliação. As figuras apresentadas em seguida fazem um balanço de visualização amigável do conteúdo relevante. Quando algum gráfico fizer referência a um conteúdo descrito como *outros*, deve-se recorrer ao quadro que especifica essa legislação.

Tipo do normativo	Número do normativo	Ano	Órgãos citados	Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos?	Conteúdo	Especificação do Conteúdo	Objeto da avaliação
Decreto	19.402	1930	MEC	NÃO	Criação MEC		
Decreto	19.444	1930	MEC	SIM			
Decreto	19.560	1931	MEC	SIM	Censo estatísticas	-	
Decreto	10.529	1931	MEC	SIM	Censo estatísticas	-	

(continua)

(conclusão)

Tipo do normativo	Número do normativo	Ano	Órgãos citados	Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos?	Conteúdo	Especificação do Conteúdo	Objeto da avaliação
Decreto	20.772	1931	MEC	NÃO	Censo estatísticas	Uso	
Lei	378	1937	MEC, INEP	SIM			
Decreto-Lei	4.244	1942	MEC	NÃO	Avaliação	Objetos, Critérios	Avaliação escolar e desempenho

### Quadro 9 – Normativos analisados, Período do Estado Getulista (1930-1945)

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Conforme pode ser visto no Gráfico 6 e no Gráfico 7, a maior parte dos normativos são decretos, o que é um indicativo de que os assuntos e conteúdos ainda não estavam inseridos de forma orgânica no MEC ou INEP, e que a maioria deles tratava de levantamentos e estatísticas educacionais.

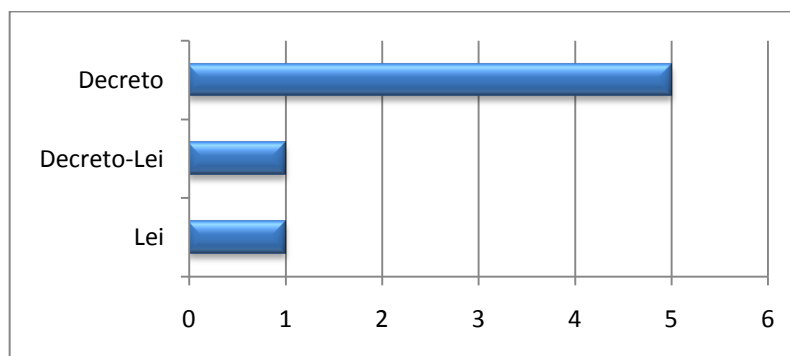


Gráfico 6 – Normativos, por tipo, Período do Estado Getulista (1930-1945)

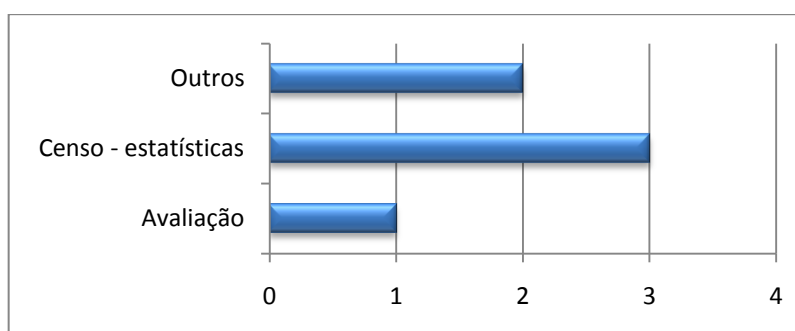


Gráfico 7 – Conteúdo dos Normativos, Período do Estado Getulista (1930-1945)

### 7.1.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Desde o primeiro número da RBEP, em 1944, até o final do Estado Novo, em outubro de 1945, a Revista manteve a mesma estrutura, apresentando as principais seções:

1. Ideias e Debates
2. Orientação Pedagógica
3. Documentação
4. Vida Educacional
  - 4.1. Educação brasileira [informações mensais]
  - 4.2. Informação dos Estados
  - 4.3. Informação do estrangeiro
5. Através das Revistas e Jornais
6. Atos Oficiais

Por fim, vale ressaltar que a estrutura de apresentação especificada aqui para o período do Estado Getulista (1930-1945) será reproduzida, em relação a todas as variáveis, nos períodos seguintes.

## 7.2 O Período Democrático (1945-1964)

### 7.2.1 Variáveis independentes

#### 7.2.1.1 Contexto

No período democrático, que vai de 1945 a 1964, o número de matrículas continua crescendo. Enquanto em 1940, o número de matrículas no ensino primário era pouco superior a 3 milhões, na década de 1960 esse número era de quase 7,5 milhões, o que representa um crescimento superior a 140% em apenas 20 anos.

Entretanto, o crescimento populacional na faixa etária em questão também foi significativo. Entre 1940 e 1960, a população entre 5 e 14 anos passou de 11 milhões para 18,7 milhões, de modo que a taxa de frequência à escola não chegou aos 40% em 1960.

**Tabela 2 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1940 a 1960**

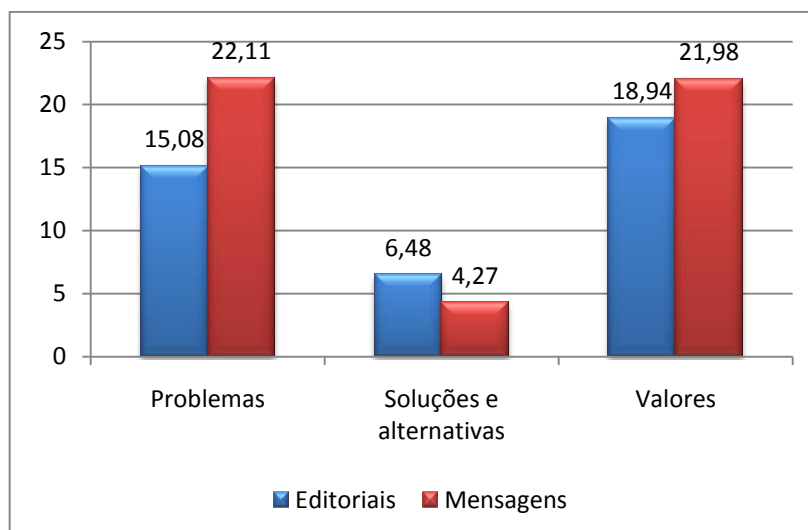
Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação à década anterior	Taxa Crescimento da População de 5 a 14 anos em relação à década anterior
1940	3.068.269	11.086.896	27,67%	47,16%	-
1950	4.352.043	13.324.094	32,66%	41,84%	20,18%
1960	7.458.002	18.719.379	39,84%	71,37%	40,49%

Fonte: Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Anuário estatístico do Brasil 1956. Rio de Janeiro: IBGE, v. 17, 1956; Anuário estatístico do Brasil 1966. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, 1966.

### 7.2.1.2 Ideias e instituições informais

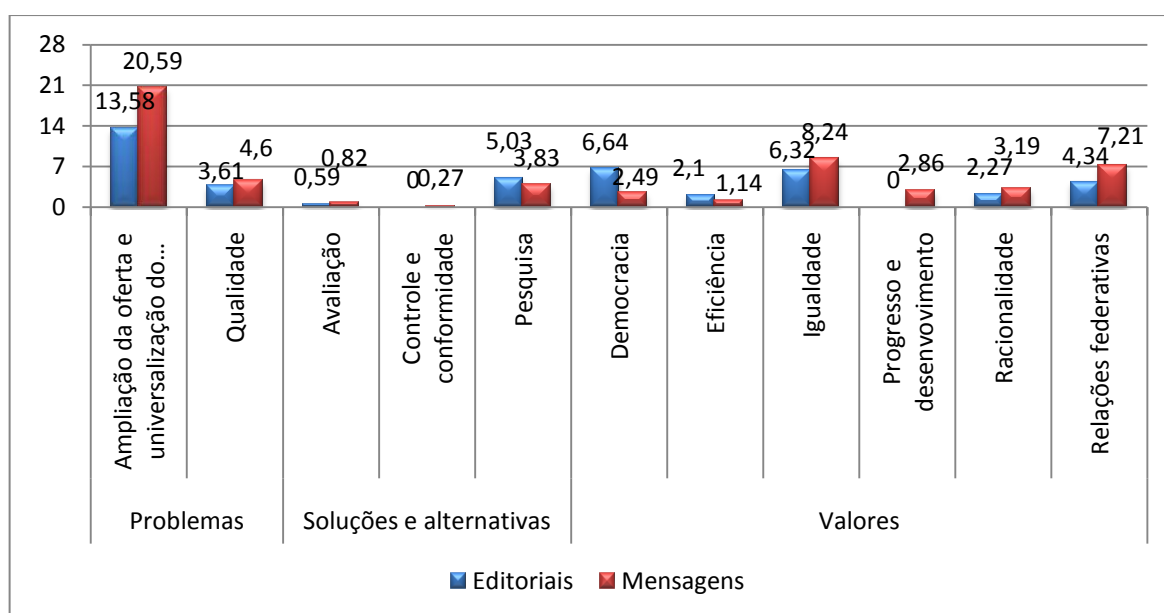
No período da redemocratização, a *Ampliação da oferta e universalização do acesso* ao ensino primário continua sendo o principal *Problema* apontado nos Editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais, como pode ser observado no Gráfico 9.

Em relação às *Soluções*, o Gráfico 8 mostra que a taxa de cobertura continua maior nos Editoriais (6,5%, em detrimento de 4,3% nas Mensagens), apesar de a maior parte dela tratar de *Pesquisa*.



**Gráfico 8 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

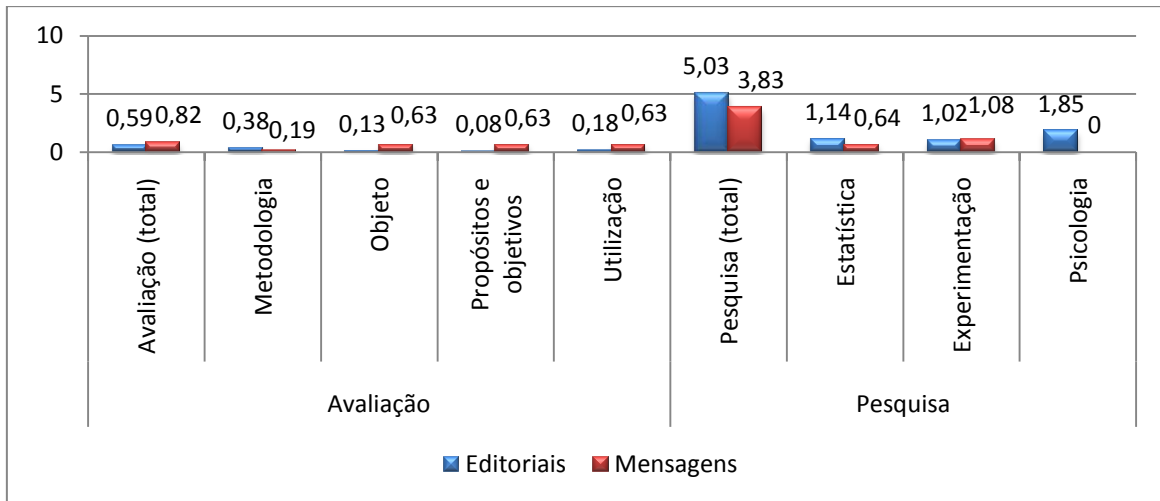


**Gráfico 9 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores Detalhados, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

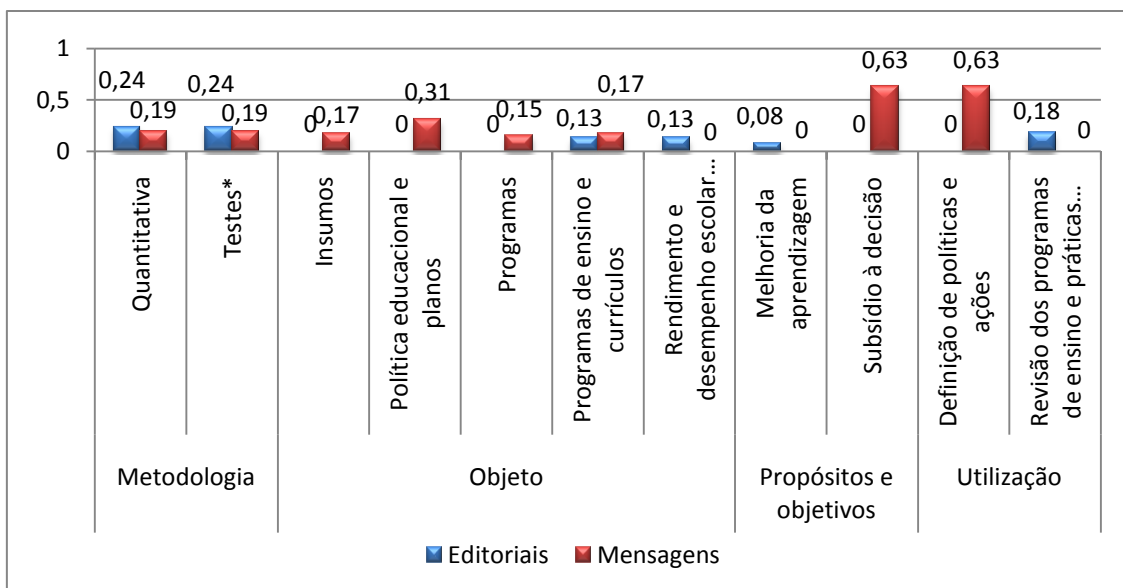
O Gráfico 10 mostra que, entre os trechos categorizados como *Avaliação*, há cobertura para as quatro categorias analisadas: *Metodologia*, *Objeto*, *Propósitos* e *Utilização*. Essa análise é complementada pelo Gráfico 11, que detalha cada uma dessas categorias. É interessante notar que, dentre os *Objetos* de *Avaliação*, os Editoriais da RBEP se concentram

nos *Programas de ensino e Desempenho escolar*, com o *Propósito de Melhoria na aprendizagem* das crianças.



**Gráfico 10 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.



**Gráfico 11 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhada, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Abaixo, o Quadro 10 e o Quadro 11 mostram o número de referências a cada um dos elementos analisados, respectivamente, nos Editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais. Mostram, também, o número de trechos em que coincidem referências a duas

categorias. É interessante notar que diversas referências a *Avaliação* são comuns a referências à *Qualidade* da educação, e também a *Valores de Eficiência e Racionalidade*.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	124	37	0	7	23	5	28	1	11
Qualidade	37	56	2	1	3	9	3	0	4
Avaliação	0	2	3	1	0	2	0	0	0
Pesquisa	7	1	1	53	4	1	0	5	4
Democracia	23	3	0	4	77	4	19	0	1
Eficiência	5	9	2	1	4	28	3	2	2
Igualdade	28	3	0	0	19	3	65	0	3
Racionalidade	1	0	0	5	0	2	0	22	2
Relações federativas	11	4	0	4	1	2	3	2	65

**Quadro 10 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Editoriais da RBEP. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	115	31	0	0	16	10	3	39	11	8	33
Qualidade	31	42	1	0	6	1	1	9	2	4	8
Avaliação	0	1	4	1	2	0	0	1	0	1	0
Controle	0	0	1	3	0	0	0	1	0	0	0
Pesquisa	16	6	2	0	30	1	1	2	0	13	7
Democracia	10	1	0	0	1	28	2	11	2	1	4
Eficiência	3	1	0	0	1	2	12	1	2	1	2
Igualdade	39	9	1	1	2	11	1	71	4	1	14
Progresso	11	2	0	0	0	2	2	4	31	1	2

(continua)

(conclusão)

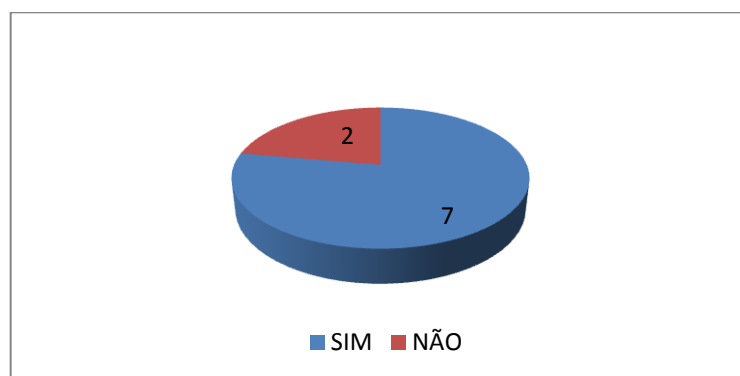
	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Racionalidade	8	4	1	0	13	1	1	1	1	21	7
Relações federativas	33	8	0	0	7	4	2	14	2	7	56

**Quadro 11 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período Democrático (1945-1964)**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

### 7.2.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

No período da Redemocratização, a maior parte dos normativos analisados trata da estrutura ou atribuição dos órgãos (sete, de um total de nove), de modo que a realização de pesquisas e levantamentos estatísticos são colocados como suas responsabilidades.



**Gráfico 12 – Normativos que tratam de Estruturas e Atribuições dos Órgãos, Período Democrático (1945-1964)**



## 7.2.2 Variáveis Dependentes

### 7.2.2.1 Legislação

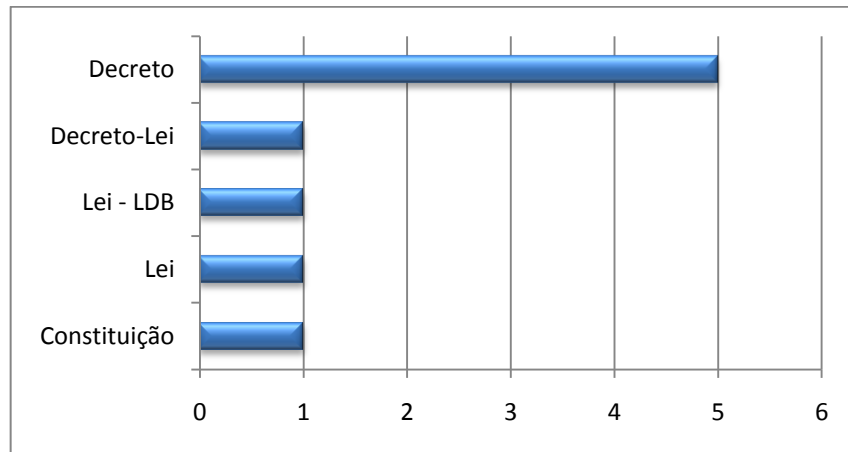
No período em questão, foram analisados nove normativos, conforme já visto na seção anterior. Novamente, a maior parte deles são decretos que, dentro da atribuição dos órgãos, tratam de pesquisa e levantamentos estatísticos, como o censo educacional.

Tipo do normativo	Número do normativo	Ano	Órgãos citados	Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos	Conteúdo	Especificação do Conteúdo	Objeto da avaliação
Constituição	Constituição	1946	Não específica	NÃO	Pesquisa		
Decreto	20302	1946	MEC	SIM	Censo - estatísticas, Inspeção		
Decreto-Lei	8535	1946	MEC	SIM	Censo - estatísticas		
Lei	1920	1953	MEC	SIM			
Decreto	38460	1955	CBEP	SIM	Pesquisa	Propósitos, Uso	
Decreto	38661	1956	MEC, IBGE	SIM	Pesquisa, Censo - estatísticas	Uso	
Decreto	40050	1956	MEC	SIM	Pesquisa, Censo - estatísticas, Inspeção	Objeto	
Lei - LDB	4024	1961	MEC	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Objeto	Avaliação escolar e desempenho
Decreto	53531	1964	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos

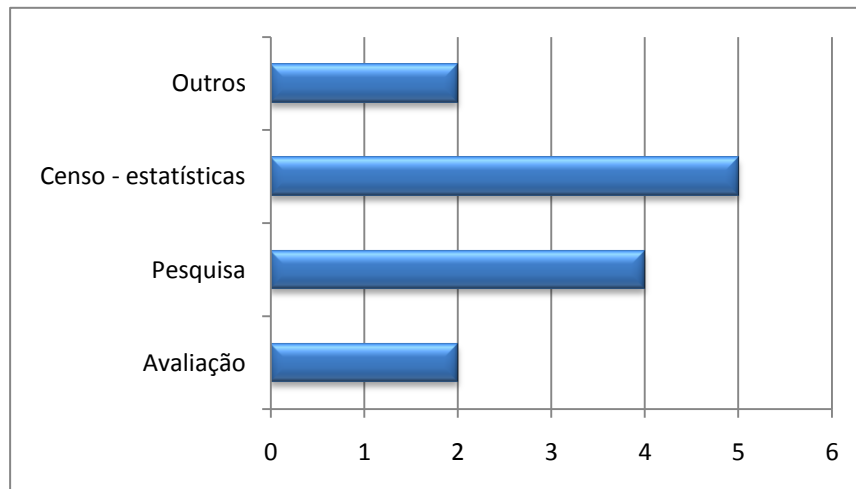
**Quadro 12 – Normativos analisados, Período Democrático (1945-1964)**

Acreditou-se interessante mostrar em separado dos outros normativos a Lei 4.024, de 10 de dezembro de 1961, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, conhecida como a primeira LDB. A LDB de 1961 trata de *avaliação do rendimento escolar*, mas apenas no nível dos estabelecimentos de ensino e a cargo dos mesmos.

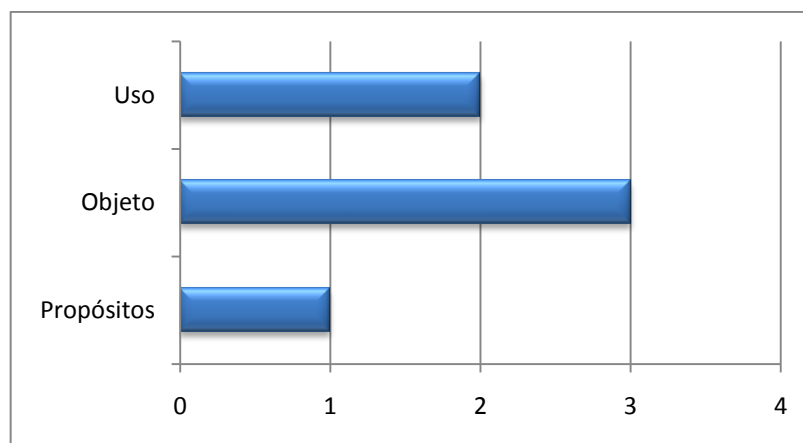
Também nesse período, a maioria dos normativos analisados foram decretos, que tratavam, em sua maioria, sobre *Estatísticas*, como pode ser observado, respectivamente, no Gráfico 13, no Gráfico 14 e no Gráfico 15.



**Gráfico 13 – Normativos, por tipo, Período Democrático (1945-1964)**



**Gráfico 14 – Conteúdo dos Normativos, Período Democrático (1945-1964)**



**Gráfico 15 – Especificação do Conteúdo, Período Democrático (1945-1964)**

#### 7.2.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Desde o primeiro número da RBEP, em 1944, até a década de 1960, a estrutura da Revista não passou por modificações. A primeira delas, embora não signifique mudanças em seu conteúdo, ocorreu no volume 77, número 33, de 1960. Houve mudança na seção *Ideias e Debates*, que passa a se chamar *Estudos e Debates* – além de a sessão *Vida Educacional* não explicitar mais a subseção *Educação brasileira*. Já em seu próximo número (78, vol. 33, 1960) a Revista passa por outra mudança, quando a seção *Vida educacional* passa a se chamar *Notas para a História da Educação* – título que persiste somente até o número 91, volume 40, de 1963.

Estrutura da RBEP até o nº 77, vol. 33, ano 1960	Estrutura da RBEP entre o nº 78, vol. 33, 1960 e o nº 91, vol. 40, 1963	Estrutura da RBEP entre o nº 92, vol. 40, 1963 nº 98, vol. 43, 1965
1. Estudos e Debates 2. Orientação Pedagógica 3. Documentação 4. Vida Educacional 4.1. Informação dos Estados 4.2. Informação do estrangeiro 5. Através das Revistas e Jornais 6. Atos Oficiais	1. Estudos e Debates 2. Orientação Pedagógica 3. Documentação 4. Notas para a História da Educação 4.1. Informação dos Estados 4.2. Informação do estrangeiro 5. Através das Revistas e Jornais 6. Atos Oficiais	1. Estudos e Debates 2. Orientação Pedagógica 3. Documentação 4. Informação dos Estados 5. Informação do estrangeiro 6. Através das Revistas e Jornais 7. Atos Oficiais

**Quadro 13 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 77, vol. 33, 1960 e o nº 98, vol. 43, 1965**

## 7.3 Regime Militar (1964-1985)

### 7.3.1 Variáveis independentes

#### 7.3.1.1 Contexto

O crescimento substancial no número de matrículas, reflexo da preocupação com seu número ainda insuficiente, continuou entre 1960 e 1980. Nesses 20 anos, o número de matrículas praticamente triplicou, crescendo a uma taxa superior a 70% por década.

Esse período coincidiu com uma diminuição no crescimento da população entre 5 e 14 anos. Entre 1950 e 1960, a população nessa faixa etária cresceu mais de 40%. Entre 1960 e 1970, houve ligeira queda nessa taxa, que foi de 35%. Mas foi entre a década de 1970 e 1980 que houve uma redução significativa no crescimento dessa população, que não chegou a 15%, como pode ser visto na Tabela 3.

Esse crescimento importante no número de matrículas com a diminuição no crescimento populacional permitiu que o número de matrículas no ensino primário chegasse a 76% do número de crianças entre 5 e 14 anos.

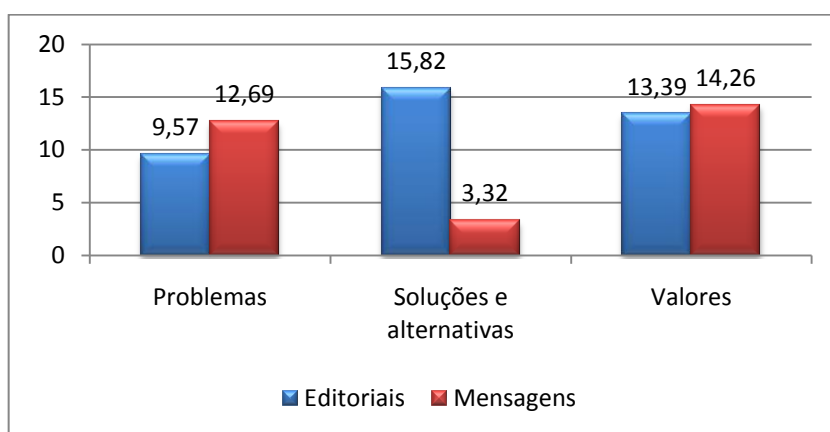
**Tabela 3 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino primário, 1960 a 1980**

Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação à década anterior	Taxa Crescimento da População de 5 a 14 anos em relação à década anterior
1960	7.458.002	18.719.379	39,84%	71,37%	40,49%
1970	12.812.029	25.318.627	50,60%	71,79%	35,25%
1980	22.148.809	29.037.063	76,28%	72,88%	14,69%

Fontes: Anuário estatístico do Brasil 1966. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, 1966; Anuário estatístico do Brasil 1974. Rio de Janeiro: IBGE, v. 35, 1975. Ministério da Educação e Cultura, Secretaria de Informática, Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil 1983. Ministério da Educação, Secretaria Geral, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, Divisão de Análise e Disseminação. Anuário estatístico do Brasil 1987/1988.

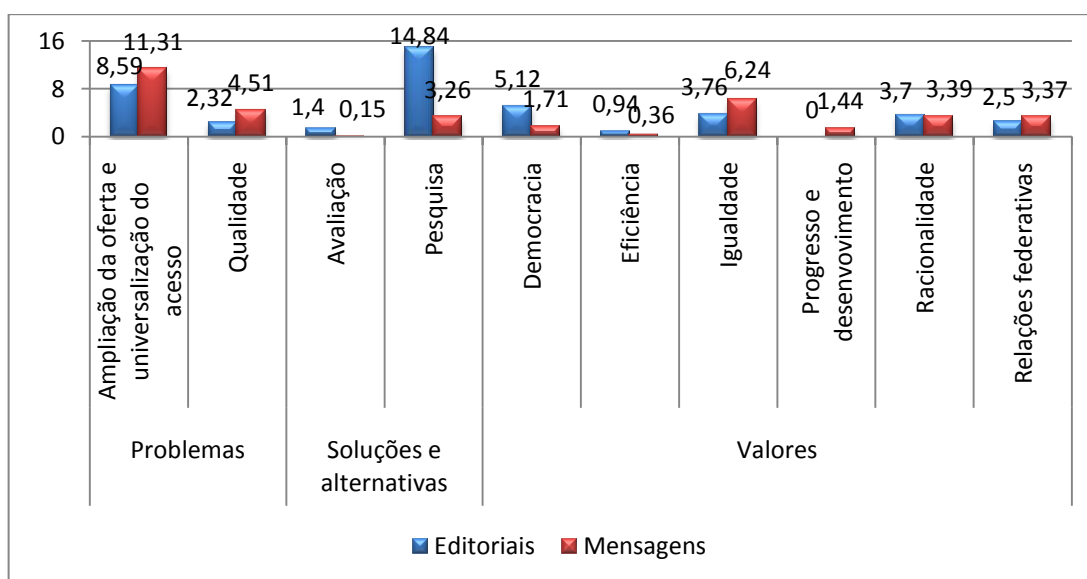
### 7.3.1.2 Ideias e instituições informais

Durante o regime militar, persistiu o déficit na oferta de ensino primário, como foi visto na seção anterior. Como pode ser observado no Gráfico 16 e no Gráfico 17, de 9,6% e 12,7% da taxa de cobertura da categoria Problemas, respectivamente nos Editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais, 8,6% e 11,3% eram relativos a *Ampliação da oferta*. A *Qualidade* da educação apresentou, por sua vez, taxa de cobertura de 2,3% e 4,5%.



**Gráfico 16 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

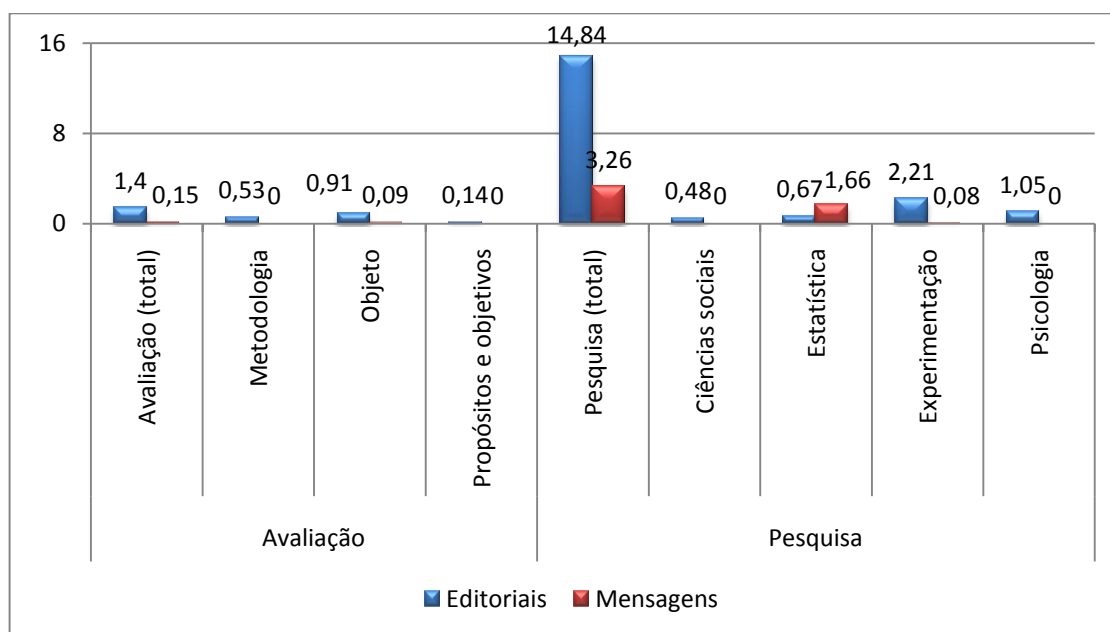


**Gráfico 17 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores Detalhados, Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

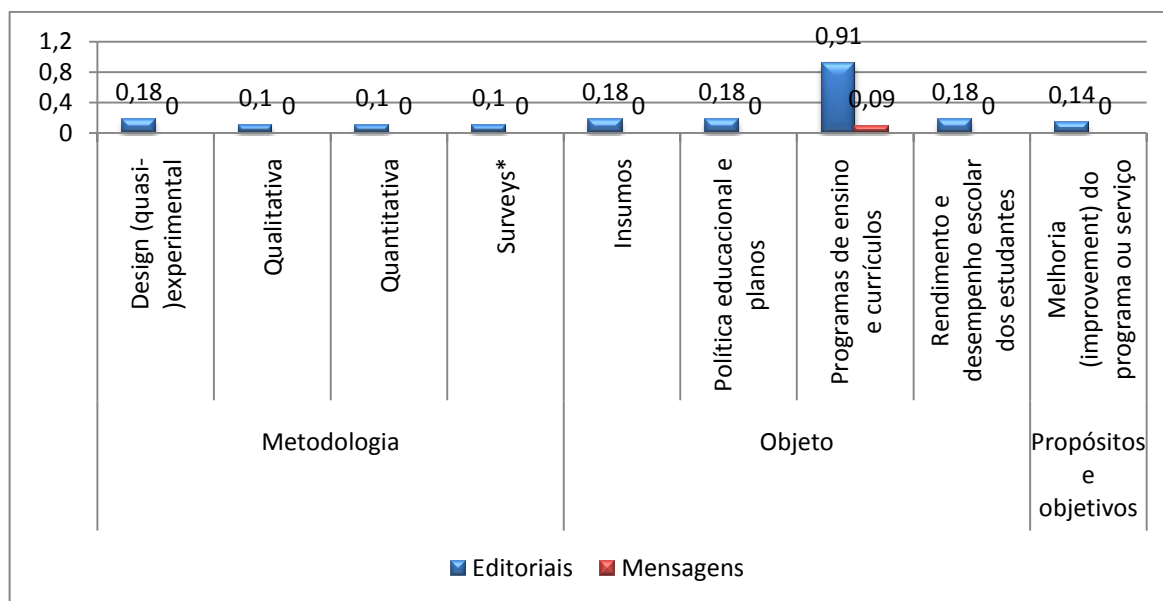
Apesar da alta taxa de cobertura, pelo menos nos Editoriais, da categoria *Soluções e Alternativas* alcançar um valor significativo (15,8%), as referências a *Avaliação* foram mínimas se comparadas à taxa de cobertura de *Pesquisa*.

Como pode ser visto no Gráfico 17, nos Editoriais e nas Mensagens as referências a *Avaliação* apresentam taxas de cobertura de 1,4% e 0,15%, respectivamente. De maneira mais detalhadas, o Gráfico 18 e o Gráfico 19 mostram que a maior parte dos trechos categorizados apontam para o *objeto* da avaliação nos Editoriais, sendo que a avaliação de *Programas de ensino e currículos* apresenta taxa de cobertura de 0,91%, com valores significativos também para avaliação do *Rendimento escolar*, dos *Insumos* e da *Política educacional* propriamente dita (cada uma com 0,18%).



**Gráfico 18 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.



**Gráfico 19 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhada, Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Em termos absolutos, o número de referências categorizadas em *Avaliação* nos Editoriais (Quadro 14) e nas Mensagens (Quadro 15) foram 18 e 2, respectivamente. Como pode ser observado nos períodos já analisados, as referências categorizadas em *Soluções e alternativas* nos Editoriais superam as referências assinaladas na mesma categoria nas Mensagens Presidenciais, evidenciando o papel de comunidade epistêmica da RBEP e do próprio INEP.

Quanto às referências cruzadas, é interessante notar tanto nos Editoriais quanto nas Mensagens a incidência de trechos que tratam ao mesmo tempo da *Solução Avaliação* e dos *Valores Eficiência e Racionalidade*.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	82	16	0	0	14	2	8	0	0
Qualidade	16	36	0	6	2	0	4	0	0
Avaliação	0	0	18	6	0	2	0	2	0

(continua)

(conclusão)

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Racionalidade	Relações federativas
Pesquisa	0	6	6	106	2	6	4	20	4
Democracia	14	2	0	2	56	2	18	0	2
Eficiência	2	0	2	6	2	14	2	4	0
Igualdade	8	4	0	4	18	2	50	2	2
Racionalidade	0	0	2	20	0	4	2	50	0
Relações federativas	0	0	0	4	2	0	2	0	24

**Quadro 14 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Editoriais da RBEP. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	91	24	0	8	6	1	18	7	6	14
Qualidade	24	35	0	2	1	1	5	3	3	2
Avaliação	0	0	2	1	0	0	0	0	1	0
Pesquisa	8	2	1	22	1	1	1	1	7	2
Democracia	6	1	0	1	17	0	10	5	2	0
Eficiência	1	1	0	1	0	2	0	0	0	0
Igualdade	18	5	0	1	10	0	50	4	1	1
Progresso	7	3	0	1	5	0	4	14	1	0
Racionalidade	6	3	1	7	2	0	1	1	22	4
Relações federativas	14	2	0	2	0	0	1	0	4	24

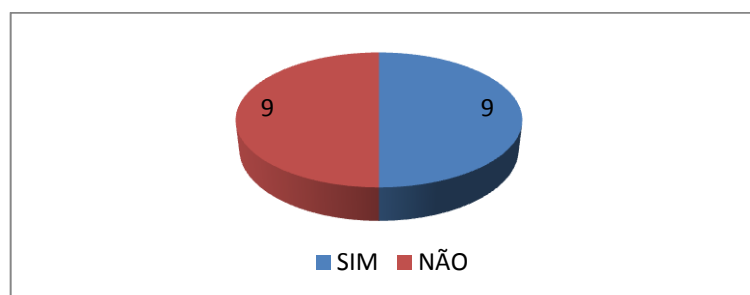
**Quadro 15 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período do Regime Militar (1964-1985)**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.



### 7.3.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

No período do Regime Militar, foram analisados 18 instrumentos normativos, dos quais 9 tratavam sobre a estrutura ou atribuição de órgãos. Em termos sucintos, os normativos disciplinam, entre outros, as atividades do MEC, do INEP e do FNDE, tratando, entre os assuntos de interesse, predominantemente de pesquisa.



**Gráfico 20 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições dos Órgãos, Período do Regime Militar. Variáveis Dependentes (1964-1985)**

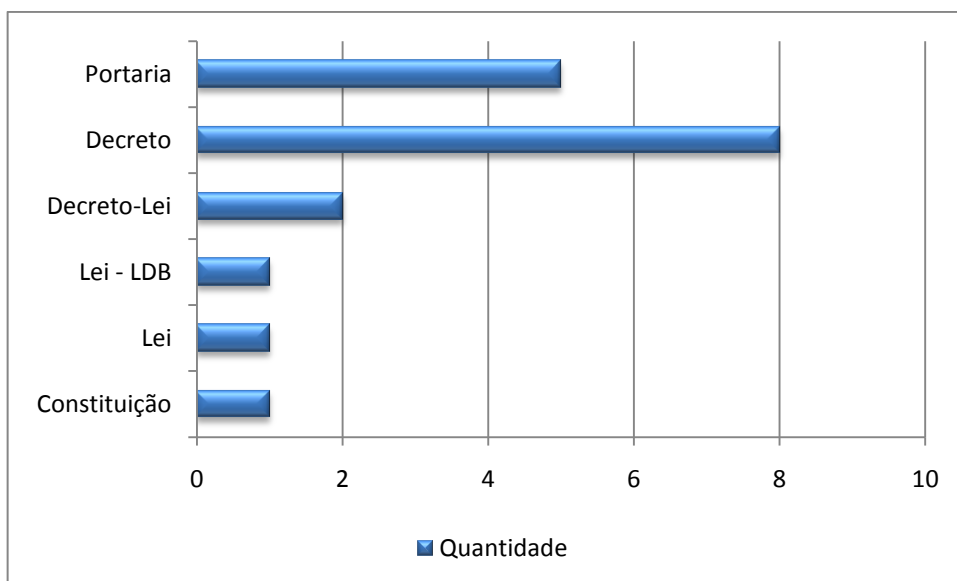
## 7.3.2 Variáveis Dependentes

### 7.3.2.1 Legislação

Conforme pode ser visto no Quadro 16, os tipos de normativos analisados em relação ao período do Regime Militar são mais variados, em comparação aos períodos anteriores. O Gráfico 21 mostra que, embora a maior parte dos normativos seja composta por decretos, esse número não chega a 50% (8 decretos).

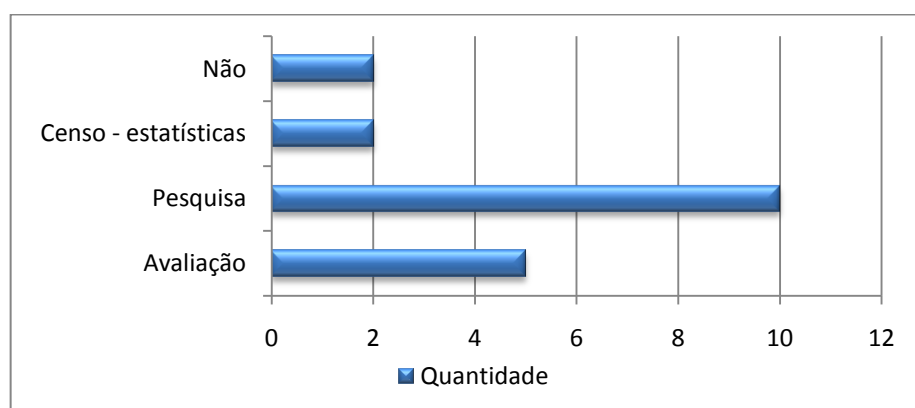
<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Constituição	CONSTITUIÇÃO	1967	Não específica	NÃO	Avaliação		
Lei	5.537	1968	FNDE	SIM	Pesquisa		
Decreto	65.049	1969	MEC	NÃO	Pesquisa	Propósitos, Uso	
Decreto-Lei	872	1969	FNDE	SIM	Não		
Portaria	40	1969	INEP	NÃO	Pesquisa	Uso	
Decreto	66.969	1970	MEC, INEP	SIM	Censo - estatísticas		
Lei - LDB	5.692	1971	Não específica	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos, Avaliação escolar e desempenho
Decreto	71.407	1972	INEP, CBEP	SIM	Pesquisa		
Portaria	871	1972	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos
Decreto	72.614	1973	MEC	SIM	Não		
Portaria	541	1973	MEC	NÃO	Avaliação		Programas e projetos
Portaria	36	1974	INEP	NÃO	Censo - estatísticas	Objeto	
Decreto	75.625	1975	INEP	SIM	Pesquisa	Uso	
Decreto-Lei	1.422	1975	FNDE	NÃO	Pesquisa		
Decreto	79.809	1977	INEP, CBEP	SIM	Pesquisa	Uso	
Decreto	81.454	1978	MEC, FNDE	SIM	Pesquisa		
Decreto	87.062	1982	MEC, INEP, FNDE	SIM	Pesquisa		
Portaria	29	1983	INEP	NÃO	Avaliação, Pesquisa	Objeto	Programas e projetos, projetos e programas de estudo

**Quadro 16 – Normativos analisados, Período do Regime Militar (1964-1985)**

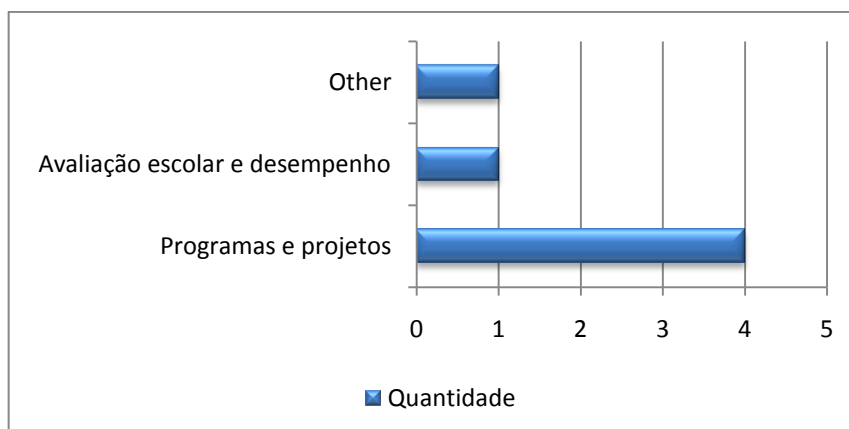


**Gráfico 21 – Normativos, Período do Regime Militar (1964-1985)**

Se nos períodos anteriores a maior parte dos normativos analisados tratava de levantamentos estatísticos e pesquisa, a avaliação já é abordada por um número significativo de normativos, como pode ser visto no Gráfico 22. Entre esses cinco normativos, em sua maioria portarias, o principal objeto de avaliação foram programas e projetos educacionais, conforme Gráfico 23.



**Gráfico 22 – Conteúdo dos Normativos, Período do Regime Militar (1964-1985)**



**Gráfico 23 – Objetos de Avaliação na legislação, Período Regime Militar (1964-1985)**

### 7.3.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

A RBEP passou por diversas alterações em suas seções ao longo do período do Regime Militar, como pode ser visto no Quadro 17. Entretanto, nenhuma dessas mudanças foi significativa para a variável dependente da pesquisa – institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação.

Estrutura da RBEP entre o n° 92, vol. 40, 1963 e o n° 98, vol. 43, 1965	Estrutura da RBEP entre o n° 99, vol. 44, ano 1965 e o n° 101, vol. 45, 1966*	Estrutura da RBEP entre o n° 103, vol. 46, 1966 e o n° 129, vol. 59, 1973**
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos e Debates</li> <li>2. Orientação Pedagógica</li> <li>3. Documentação</li> <li>4. Informação dos Estados</li> <li>5. Informação do estrangeiro</li> <li>6. Através das Revistas e Jornais</li> <li>7. Atos Oficiais</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos e Debates</li> <li>2. Orientação Pedagógica</li> <li>3. Documentação</li> <li>4. Informação dos Estados</li> <li>5. Informação do estrangeiro</li> <li>6. Através das Revistas e Jornais</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos e Debates</li> <li>2. Documentação</li> <li>3. Através das Revistas e Jornais</li> <li>4. Atos oficiais (Legislação)</li> </ol>
Estrutura da RBEP entre o n° 130, vol. 59, 1973 e o n° 146, vol. 63, 1980***	Estrutura da RBEP entre o n° 147, vol. 63, ano 1983 e o n° 150, vol. 65, 1984	Estrutura da RBEP entre o n° 151, vol. 65, 1984 e o n° 175, vol. 73, 1992.
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos e Debates</li> <li>2. Documentação</li> <li>3. Livros e Revistas</li> <li>4. Livros em Revista</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos</li> <li>2. Debates e Proposta</li> <li>3. Notas de Pesquisas</li> <li>4. Dissertação e Teses</li> <li>5. Resenhas Críticas</li> <li>6. Comunicações e Informações</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos</li> <li>2. Segunda Edição</li> <li>3. Debates e Proposta</li> <li>4. Notas de Pesquisas</li> <li>5. Dissertação e Teses</li> <li>6. Resenhas Críticas</li> <li>7. Comunicações e Informações</li> </ol>

**Quadro 17 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o n° 92, vol. 40, 1963 e o n° 175, vol. 73, 1992**

Notas: \* O n° 102, vol. 45, 1966 apresentou, além destas, a seção *Atos oficiais*.

\*\* Entre as edições n° 103, vol. 49, 1966 e n° 106, vol. 47, 1967, e as edições n° 126, vol. 57, 1972 e n° 129, vol. 59, 1973 não havia a seção *Atos oficiais*. Entre os números 117 e 125, essa seção chamou-se *Legislação*.

\*\*\* A seções *Livros e Revistas* e *Livros em Revista* só estiveram presentes entre o n° 130, vol. 59, 1973 e o n° 140, vol. 61, 1976.

## 7.4 Redemocratização (1985-1994)

### 7.4.1 Variáveis independentes

#### 7.4.1.1 Contexto

No período da redemocratização, entre 1985 e 1994, é possível observar na Tabela 4 que a taxa de crescimento da população entre 5 e 14 anos continua inferior em relação às taxa de meados do século XX, apesar de ligeiro crescimento na década de 1980, passando para 18,7%.

Quanto à oferta, o número de matrículas cresceu 31,8% ao longo dessa década, o que permitiu um aumento no atendimento. Em 1991, a taxa de frequência da população na faixa etária entre 5 e 14 anos chegou a quase 85%, número bastante impressionante, especialmente se for considerada a idade apropriada para a frequência ao ensino fundamental, que era dos 7 aos 14 anos, naquele momento.

**Tabela 4 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 1980 a 1991**

Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação à década anterior	Taxa Crescimento da População de 5 a 14 anos em relação à década anterior
1980	22.148.809	29.037.063	76,28%	72,88%	14,69%
1991	29.203.724	34.467.318	84,73%	31,85%	18,70%

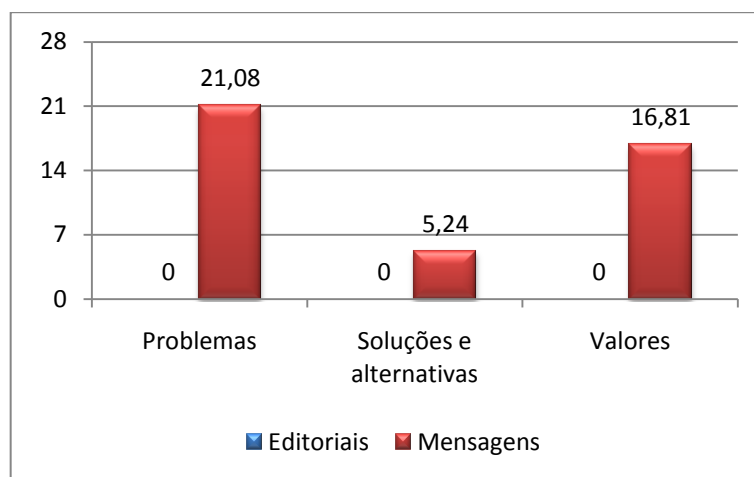
Fontes: Ministério da Educação, Secretaria Geral, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, Divisão de Análise e Disseminação. Anuário estatístico do Brasil 1987/1988. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 48, 1988. MEC/INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica. IBGE: Censos Demográficos.

#### 7.4.1.2 Ideias e instituições informais

Conforme pode ser visto no Apêndice D, a RBEP teve sua publicação descontinuada por diversos anos. Ainda, durante o período da redemocratização, boa parte dos números da

Revista não apresentou Editorial, e mesmo nos números, pouquíssimos, em que houve um texto editorial, não houve conteúdo substantivo que pudesse ser categorizado entre as questões de interessa desta dissertação.

Nesse sentido, ao longo deste período em análise, há informações relativas apenas às Mensagens Presidenciais.



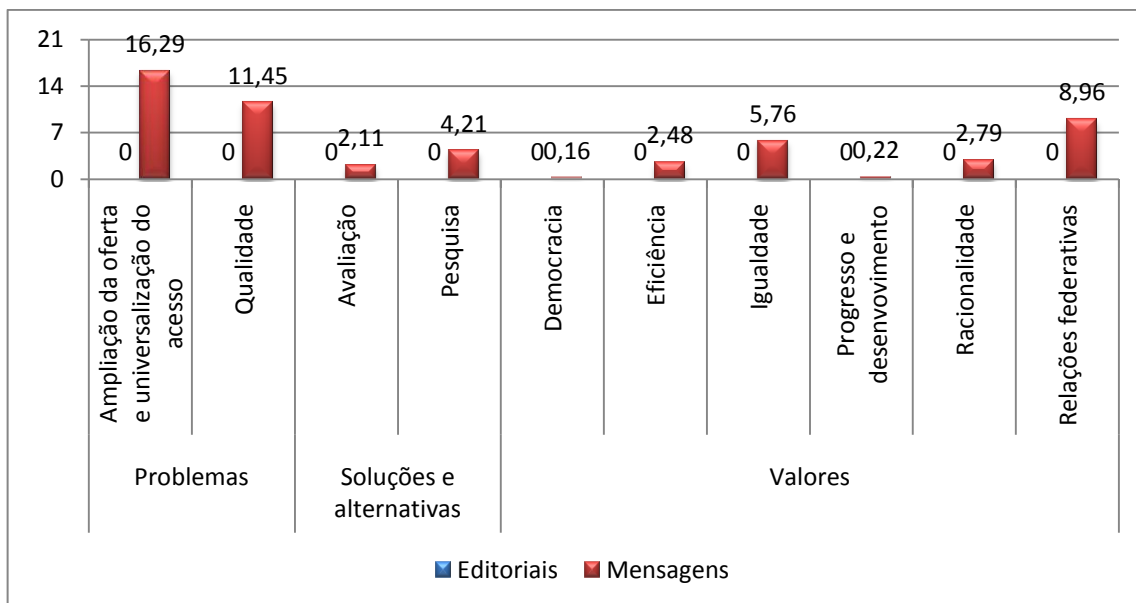
**Gráfico 24 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período da Redemocratização (1985-1994)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Entre os Problemas observados, a ampliação da oferta ainda apresenta a maior taxa de cobertura (16,3%, de um total de 21,1% para Problemas). Todavia, as referências a Qualidade da educação tiveram uma taxa de cobertura de 11,5%, valor bastante significativo em comparação à taxa nos períodos anteriores.

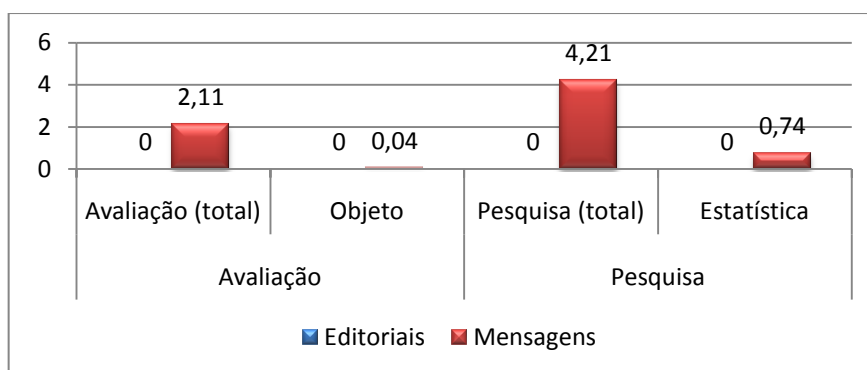
Também no Gráfico 25 se pode observar a taxa de cobertura das referências categorizadas em Avaliação. Se nos períodos anteriores, a taxa de cobertura de Pesquisa era muito maior do que a de avaliação, no período da Redemocratização a diferença entre ambas é menor – respectivamente 4,1% e 2,1%.

Apesar da significativa incidência de referências a Avaliação, elas não são detalhadas, havendo categorização específica apenas para o Objeto (0,04%, relativo a sistemas educacionais), como mostra o Gráfico 26.



**Gráfico 25 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, soluções e Valores detalhados, Período da Redemocratização (1985-1994)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.



**Gráfico 26 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período da Redemocratização (1985-1994)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Nota: A taxa de cobertura de 0,04% refere-se ao objeto *Sistemas Educacionais*.

Por fim, nas Mensagens Presidenciais é possível observar novamente as relações entre avaliação e racionalidade e entre avaliação e qualidade – sendo que esta última ficará ainda mais clara a partir deste e nos próximos períodos analisados. O Quadro 18 traz as referências cruzadas entre as categorias observadas.

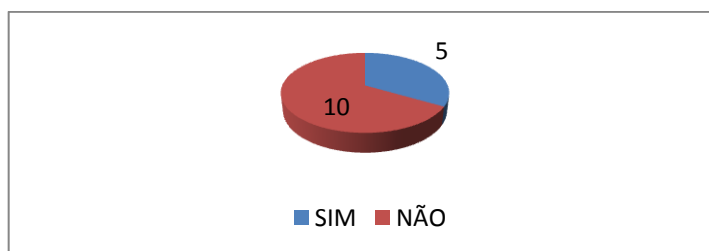
	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	48	21	0	0	0	0	5	0	0	11
Qualidade	21	32	2	1	0	2	3	1	3	7
Avaliação	0	2	7	3	0	0	0	0	3	1
Pesquisa	0	1	3	11	0	0	0	0	5	2
Democracia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Eficiência	0	2	0	0	0	7	4	1	2	3
Igualdade	5	3	0	0	0	4	19	1	1	0
Progresso	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Racionalidade	0	3	3	5	0	2	1	0	10	3
Relações federativas	11	7	1	2	1	3	0	0	3	20

**Quadro 18 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas, Período da Redemocratização (1985-1994)**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

#### 7.4.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

Se nos períodos analisados anteriormente o número de normativos que tratavam de pesquisa, estatística ou avaliação o fazia, em sua maioria, dentro das atribuições e estrutura dos órgãos, no período da redemocratização esse padrão é modificado. Dos 15 normativos analisados, apenas 5 tratam de atribuições ou estrutura dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de educação, como pode ser observado no Gráfico 27.



**Gráfico 27 – Normativos que tratam de Estruturas e Atribuições dos Órgãos, Período da Redemocratização (1985-1994)**

Fonte: Elaboração própria.



## 7.4.2 Variáveis Dependentes

### 7.4.2.1 Legislação

O Quadro 19 traz a síntese dos normativos analisados no período da redemocratização, entre 1985 e 1994. A respeito desse período, foram analisados 15 normativos, sendo que a maioria deles constitui-se de portarias do MEC ou do INEP, conforme pode ser observado no Gráfico 28, logo abaixo.

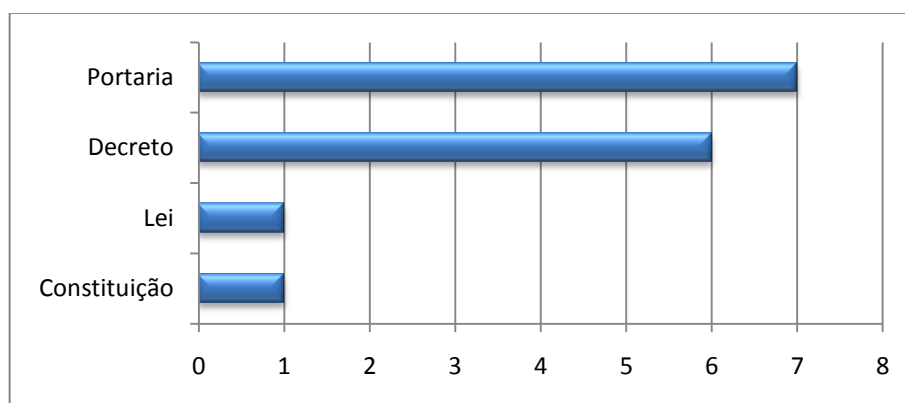
<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Decreto	91144	1985	MEC	SIM	Não		
Decreto	94165	1987	MEC	SIM	Avaliação		
Decreto	94084	1987	MEC	NÃO	Avaliação		Programas e projetos
Portaria	61	1987	INEP	NÃO	Pesquisa	Objeto	projetos e programas de estudo
Portaria	516	1987	INEP	NÃO	Avaliação, Pesquisa	Objeto	
Constituição	CONSTITUIÇÃO	1988	Não específica	NÃO	Avaliação	Propósitos, Uso	
Decreto	96533	1988	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Avaliação escolar e desempenho
Decreto	99244	1990	MEC, INEP, Presidência	SIM	Avaliação, Pesquisa	Objeto	Produção do conhecimento científico
Decreto	99678	1990	MEC, INEP	SIM	Avaliação, Pesquisa	Objeto, Uso	Avaliação de sistemas e redes, Política educacional e ação do ministério
Lei	8490	1992	MEC, INEP, Presidência	SIM	Pesquisa	Atribuições	
Portaria	1433	1992	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos
Portaria	50	1994	INEP	NÃO	Pesquisa, Estudos experimentos (iniciativas novas)		

(continua)

(conclusão)

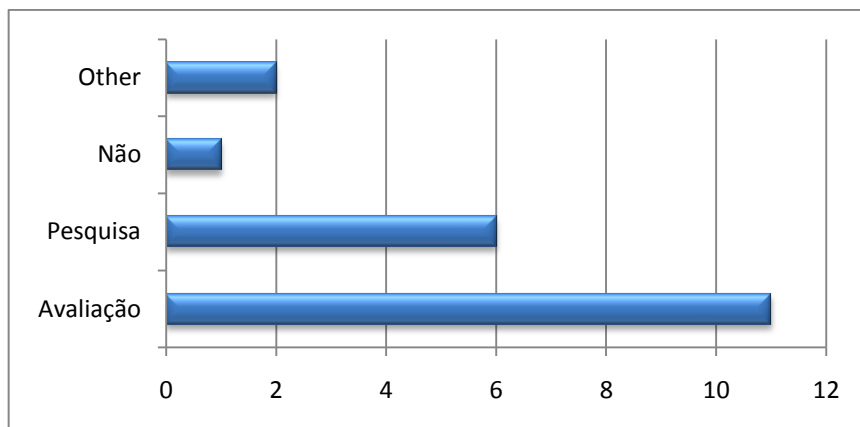
Tipo do normativo	Número do normativo	Ano	Órgãos citados	Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos	Conteúdo	Especificação do Conteúdo	Objeto da avaliação
Portaria	1746	1994	MEC, INEP	NÃO	Avaliação, Monitoramento	Objeto	Avaliação escolar e desempenho, Política nacional de educação
Portaria	1795	1994	MEC, INEP	NÃO	Avaliação	Objeto	SAEB, Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes
Portaria	249	1994	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos

**Quadro 19 – Normativos analisados, Período da Redemocratização (1985-1994)**

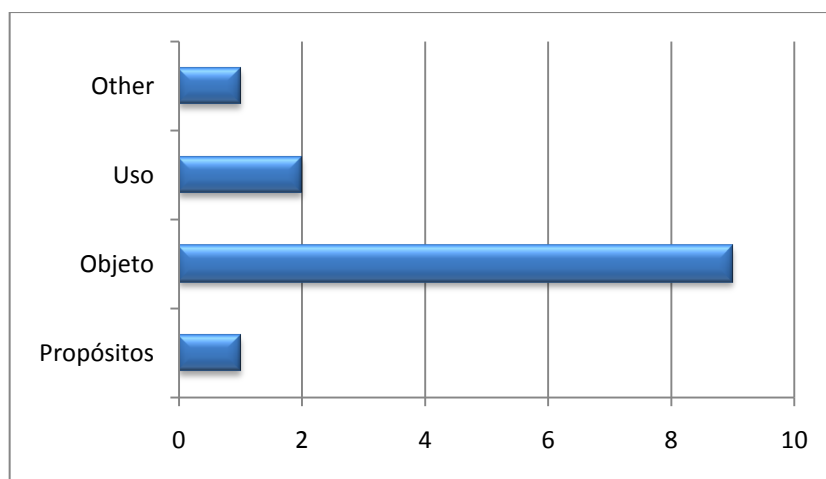


**Gráfico 28 – Normativos, Período da Redemocratização (1985-1994)**

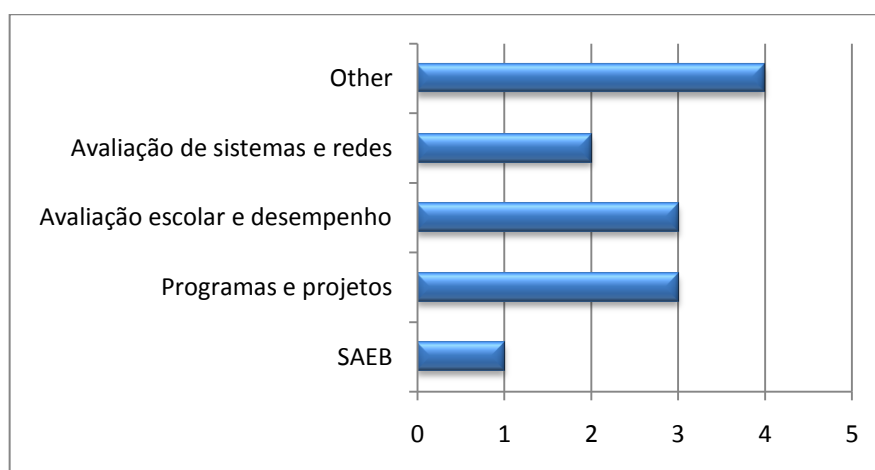
Quanto aos assuntos tratados por esses normativos, a maior parte deles trata de avaliação (11) e pesquisa (6), como especificado no Gráfico 29. Entre os que têm a Avaliação entre seus conteúdos, a maior parte aponta para o objeto a ser avaliado, conforme o Gráfico 30. Por fim, o Gráfico 31 especifica quais são esses objetos, estando entre eles a avaliação de programas e projetos, avaliação escolar e de desempenho dos estudantes e avaliação de sistemas e redes.



**Gráfico 29 – Conteúdo do Normativo, Período da Redemocratização (1985-1994)**



**Gráfico 30 – Especificação do conteúdo, Período da Redemocratização (1985-1994)**



**Gráfico 31 – Objetivo do conteúdo, Período da Redemocratização (1985-1994)**

#### 7.4.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Finalmente, em relação à estrutura da RBEP, não houve mudança significativa no período em questão. Como pode ser visto no Quadro 20, a única mudança aconteceu na seção *Debates e Proposta*, substituída por *Questões de Debate*.

Estrutura da RBEP entre o nº 151, vol. 65, 1984 e o nº 175, vol. 73, 1992.	Estrutura da RBEP entre o nº 176, vol. 74, 1993 e o nº 179/180/181, vol. 75, 1994
1. Estudos 2. Segunda Edição 3. Debates e Proposta 4. Notas de Pesquisas 5. Dissertação e Teses 6. Resenhas Críticas 7. Comunicações e Informações	1. Estudos 2. Segunda Edição 3. Questões de Debate 4. Notas de Pesquisas 5. Dissertação e Teses 6. Resenhas Críticas 7. Comunicações e Informações

**Quadro 20 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 151, vol. 65, 1984 e o nº 179/180/181, vol. 75, 1994**

## 7.5 Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)

### 7.5.1 Variáveis independentes

#### 7.5.1.1 Contexto

O período do governo de Fernando Henrique Cardoso observou não apenas uma diminuição no crescimento da população entre 5 e 14 anos, mas também uma efetiva redução da população nessa faixa etária, que em 1991 era de quase 34,5 milhões e diminuiu para 33,9 milhões em 2000, o que representa um crescimento negativo de 1,67%.

Essa mudança no perfil demográfico, aliada ao contínuo crescimento no número de matrículas no ensino fundamental permitiu, finalmente, equalizar a oferta e a demanda nesse

nível de ensino. No ano 2000, o número de matrículas no ensino fundamental representava 105% da população entre 5 e 14 anos – número que aponta, inclusive, para um significativo número de matrículas de alunos com 15 anos ou mais.

**Tabela 5 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 1991 a 2000**

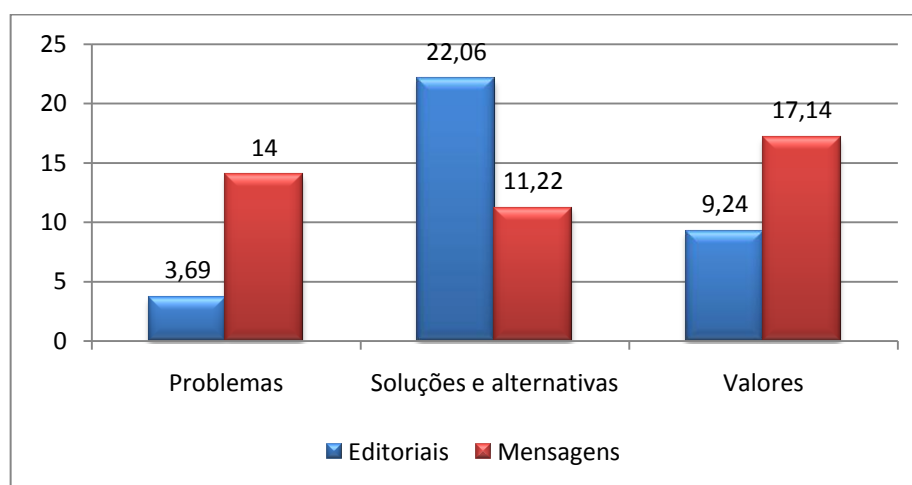
Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação ao período anterior	Taxa Crescimento da População de 5 a 14 anos em relação ao período anterior
1991	29.203.724	34.467.318	84,73%	31,85%	18,70%
2000	35.717.948	33.890.394	105,39%	22,31%	-1,67%

Fonte: MEC/INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica; IBGE: Censos Demográficos.

### 7.5.1.2 Ideias e instituições informais

Entre 1995 e 2003, o número de Revistas que apresentaram Editoriais não foi grande. Contudo, diferentemente do período anterior, há referências interessantes a respeito das questões de relevância para os objetivos desta dissertação.

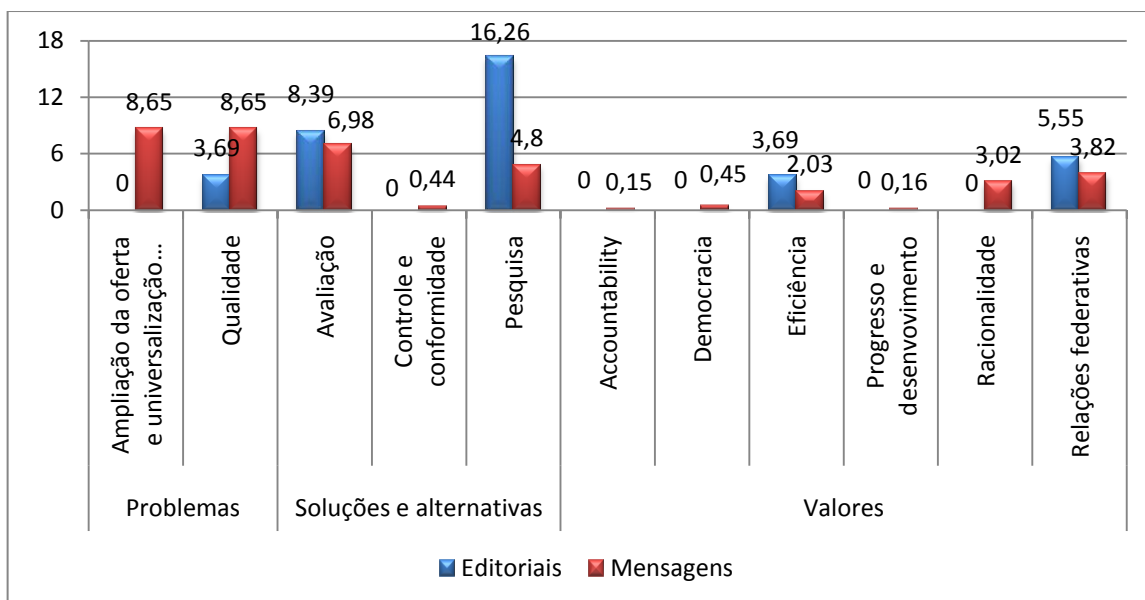
Primeiro, como mostra o Gráfico 32, a taxa de cobertura das referências categorizadas em *Soluções e alternativas* é superior à taxa de cobertura de *Problemas*, nos Editoriais. Já nas Mensagens Presidenciais, a taxa é semelhante para ambas as categorias.



**Gráfico 32 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período FHC (1995-2002)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

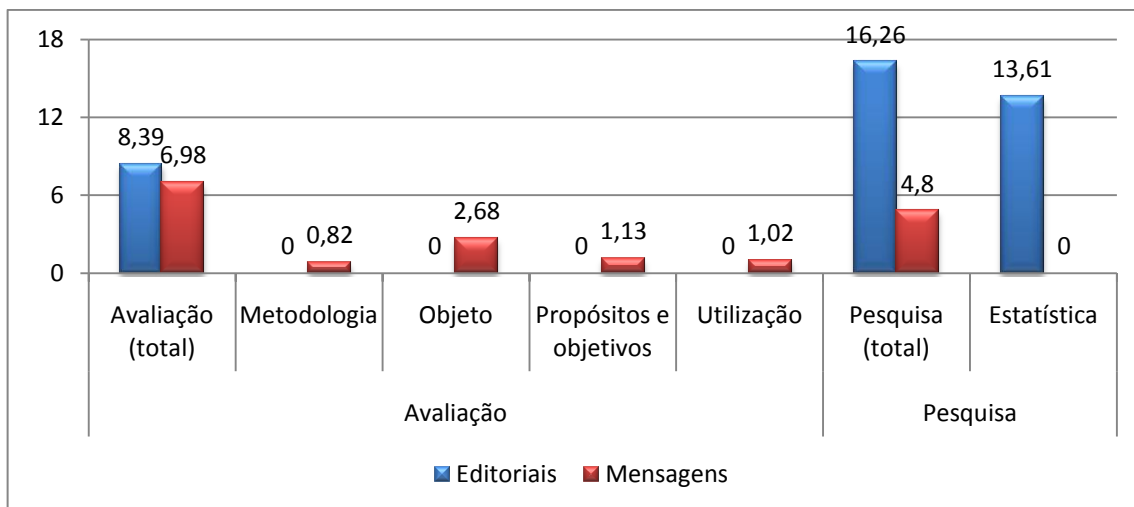
Segundo, em relação à desagregação de *Problemas*, a taxa de cobertura da categoria *Ampliação da oferta* no período FHC é semelhante à do período da Redemocratização. Entretanto, em comparação com a taxa de cobertura de *Qualidade*, ela perde a hegemonia que teve até então. Enquanto a taxa de cobertura da primeira é inexistente nos Editoriais e é de 8,65% nas Mensagens, a da segunda é, respectivamente, 3,69 e 8,65%, conforme pode ser visto no Gráfico 33, abaixo.



**Gráfico 33 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores detalhado, Período FHC (1995-2002)**

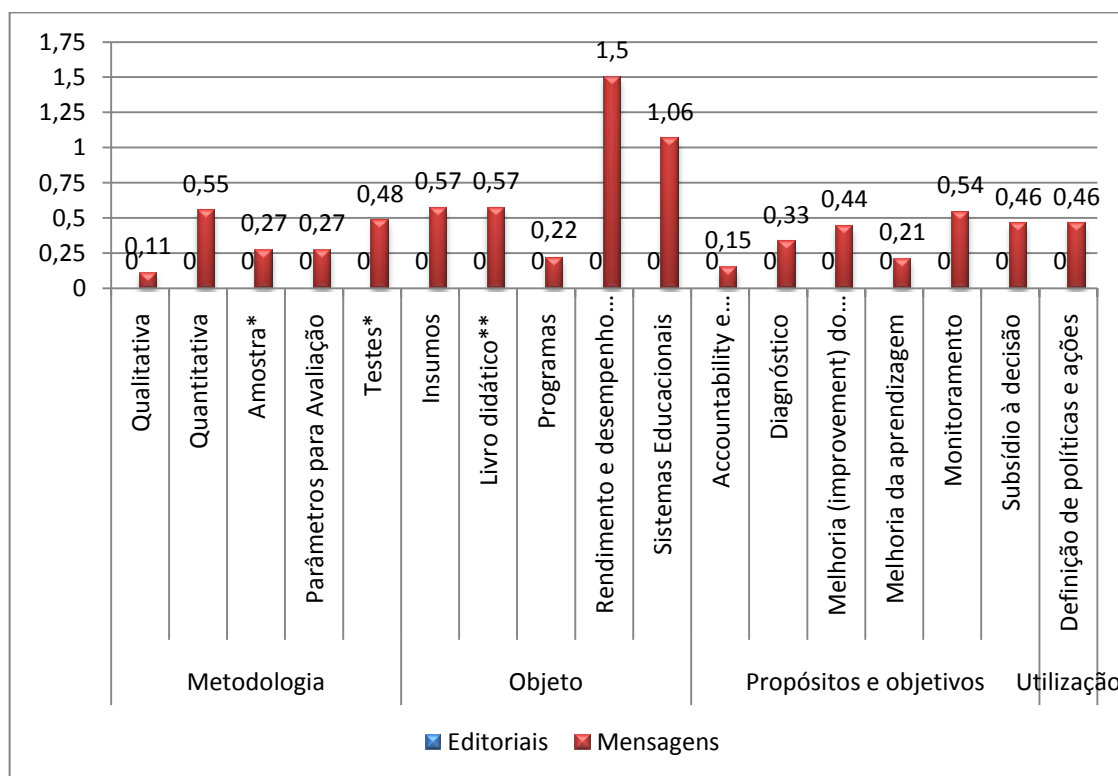
Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Observando-se, ainda, o Gráfico 34, vê-se que a taxa de cobertura de *Avaliação* alcançou valores substantivos, tanto nos Editoriais da RBEP (8,39%) quanto nas Mensagens Presidenciais (6,98%). Apesar do alto valor observado na análise da Revista, o Gráfico 35 indica que não há nenhuma especificação quanto ao que é compreendido como avaliação. As Mensagens, por sua vez, trazem indicações sobre *Metodologia*, *Propósitos*, *Utilização* e *Objeto*. Quanto a este último, o mesmo gráfico indica que a maior parte das referências aponta para o *Desempenho escolar* e os *Sistemas Educacionais* como os principais objetos de avaliação.



**Gráfico 34 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período FHC (1995-2002)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.



**Gráfico 35 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período FHC (1995-2002)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Nota: Os itens marcados com \* estão incluídos na categoria Quantitativa e aqueles marcados com \*\*, na categoria Insumos.

Quanto às referências cruzadas, as Mensagens Presidenciais apontam para a clara relação entre avaliação e qualidade da educação, como pode ser visto no Quadro 21.<sup>22</sup> São 22 as referências à *Qualidade* da educação. Destas, 11 (50%) são trechos também categorizados como *Avaliação*. Também, e como nos períodos anteriores, pode ser notada a relação entre avaliação e valores como *Racionalidade* e *Eficiência*.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Accountability	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	55	22	1	0	3	0	1	1	12	0	1	2
Qualidade	22	59	11	1	4	0	0	3	10	0	1	7
Avaliação	1	11	29	0	6	1	1	3	2	0	3	3
Controle	0	1	0	4	0	0	0	1	0	0	1	1
Pesquisa	3	4	6	0	25	0	0	2	0	0	11	1
Accountability	0	0	1	0	0	4	0	2	0	0	0	0
Democracia	1	0	1	0	0	0	3	0	1	0	0	0
Eficiência	1	3	3	1	2	2	0	11	2	0	1	1
Igualdade	12	10	2	0	0	0	1	2	37	0	0	3
Progresso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Racionalidade	1	1	3	1	11	0	0	1	0	0	16	1
Relações federativas	2	7	3	1	1	0	0	1	3	0	1	21

**Quadro 21 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período FHC (19945-2002)**

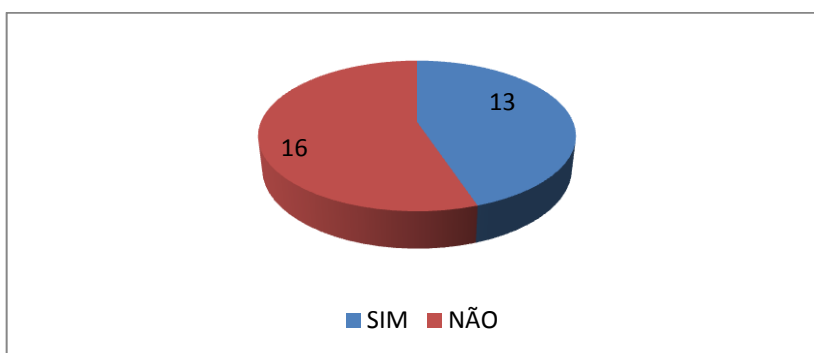
Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

<sup>22</sup> Apesar da alta taxa de cobertura para avaliação nos Editoriais da RBEP, o número de referência é muito pequeno (apenas dois), de modo que se optou por suprimi-lo.



### 7.5.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

Somam 29 os normativos analisados que refere-me ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Entre eles, 13 abordam questões relativas a estrutura ou atribuições dos órgãos responsáveis pela política educacional, colocando como atividade destes órgãos a avaliação, além da responsabilidade pela realização de levantamentos estatísticos.



**Gráfico 36 – Normativos que tratam de Estruturas e Avaliação dos Órgãos, emitidos durante o período FHC (1995-2002)**

### 7.5.2 Variáveis Dependentes

#### 7.5.2.1 Legislação

Entre 1995 e 2002, houve um crescimento significativo na quantidade de instrumentos normativos que tinham, entre seus objetos, a *Avaliação* (ou, pelo menos, estatísticas ou pesquisas educacionais). Como pode ser visto no Quadro 22 e também no Gráfico 37, logo abaixo, a maior parte desses 29 normativos eram decretos ou portarias, havendo 11 de cada.

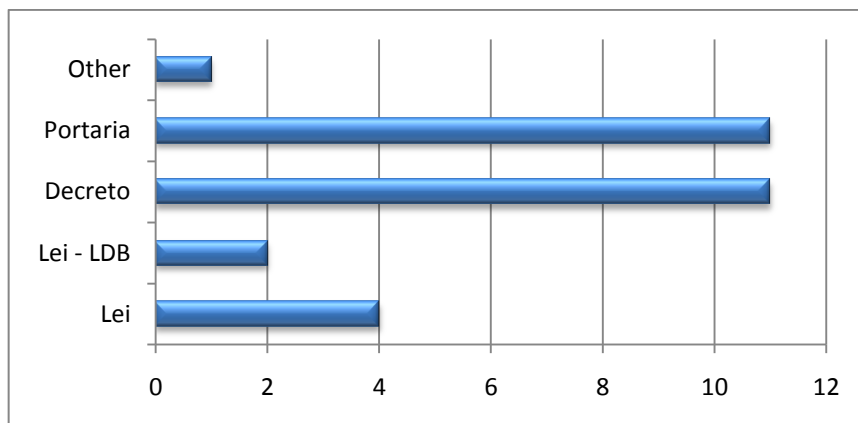
<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Lei - LDB	9131	1995	MEC	SIM	Avaliação	Objeto	Política nacional de educação
Portaria	1496	1995	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Uso	
Lei	9424	1996	MEC	NÃO	Avaliação, Censo - estatísticas	Uso	Política educação (resultado da lei)
Lei - LDB	9394	1996	Não específica	NÃO	Pesquisa, Censo - estatísticas	Propósitos, Objeto	
Decreto	1917	1996	MEC, INEP	SIM	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Propósitos	Programas e projetos, Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes, Monitoramento
Lei	9448	1997	INEP	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Propósitos, Uso	Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes
Decreto	2146	1997	INEP	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Propósitos, Uso	SAEB, Programas e projetos, Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes
Decreto	2147	1997	MEC, INEP	SIM	Avaliação, Pesquisa		Programas e projetos
Decreto	2264	1997	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Uso	
Lei	9649	1998	MEC, Presidência	SIM	Pesquisa		
Decreto	2890	1998	MEC	SIM	Avaliação, Pesquisa		Programas e projetos
Portaria	54	1998	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto, Métodos	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	438	1998	MEC, INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Decreto	3142	1999	FNDE	NÃO	Censo - estatísticas	Uso	

(continua)

(conclusão)

<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Decreto	3034	1999	FNDE	SIM	Avaliação	Objeto	Programas e projetos
Portaria	35	1999	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Decreto	3501	2000	MEC	SIM	Avaliação	Objeto	Programas e projetos, Monitoramento
Portaria	6	2000	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	235	2000	MEC	SIM	Não		
Decreto	3772	2001	MEC	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Objeto	Programas e projetos, Monitoramento
Decreto	3879	2001	INEP	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Propósitos, Atribuições	SAEB, ENEM
Portaria	19	2001	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Lei - Plano Nacional de Educação	10172	2001	MEC	NÃO	Avaliação, Censo - estatísticas	Propósitos, Objeto, Uso	SAEB, ENEM, Livro, Programas e projetos
Lei	10219	2001	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Programas e projetos
Portaria	318	2001	MEC	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Decreto	4313	2002	MEC	NÃO	Avaliação, Censo - estatísticas	Objeto	Programas e projetos
Portaria	110	2002	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	92	2002	INEP	NÃO	Metas		Programas e projetos
Portaria	1017	2002	MEC	SIM	Não		

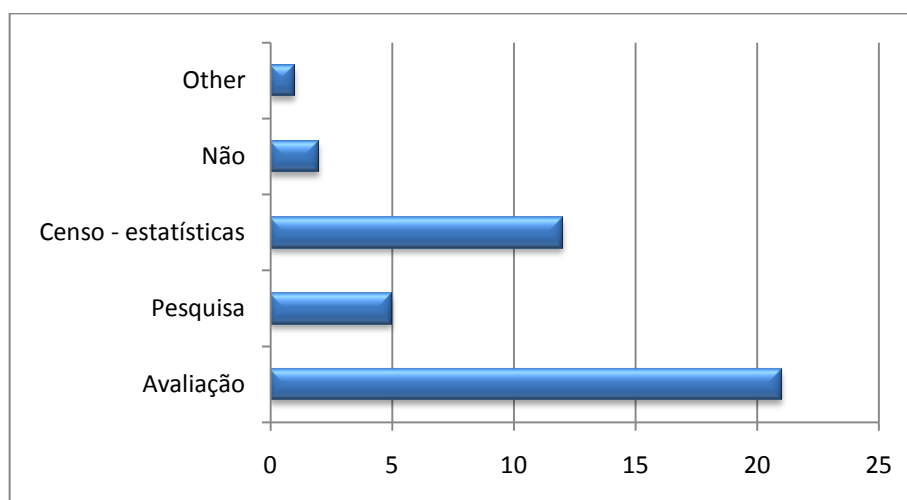
**Quadro 22 – Normativos analisados, Período FHC (1995-2002)**



**Gráfico 37 – Normativos, período FHC (1995-2002)**

O número de portarias que tratam de avaliação é bastante relevante, uma vez que é um indicador de que a avaliação é um tema que se inseriu nos processos rotineiros dos órgãos a que elas se referem.

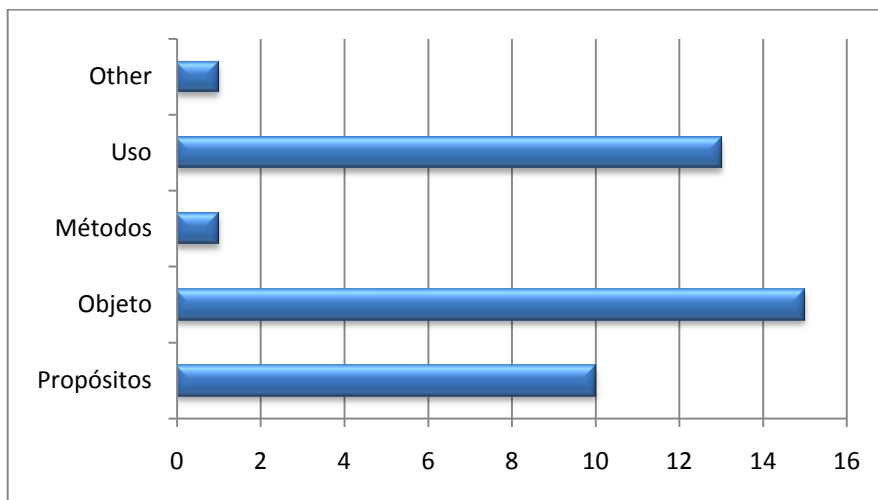
Entretanto, não são apenas portarias que tratam de avaliação. Entre os 21 normativos indicados no Gráfico 38, dois deles têm especial significado: a Lei 9.131, de 1995, e a Lei 9.394, de 1996. Ambas colocam a avaliação como um tema relevante ao tratar das diretrizes e bases da educação nacional.



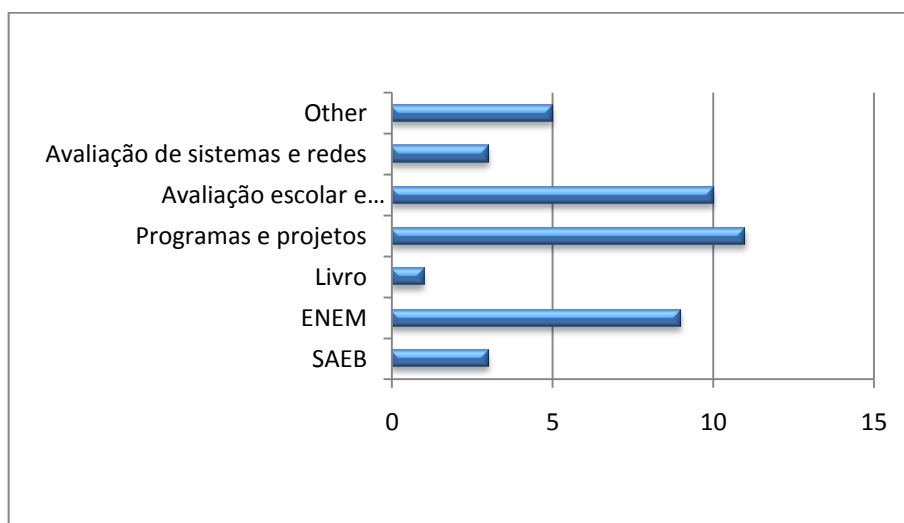
**Gráfico 38 – Conteúdo dos Normativos, Período FHC (1995-2002)**

Por fim, os normativos analisados mostram-se bastante completos ao abordarem o tema da avaliação, já que muitos deles tratam dos propósitos, objetos e usos das avaliações,

conforme o Gráfico 39. Entre os objetos, indicados no Gráfico 40, estão programas e projetos, desempenho dos estudantes e sistemas, além de referências explícitas ao Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB.



**Gráfico 39 – Especificações do Conteúdo, FHC (1995-2002)**



**Gráfico 40 - Objeto da Avaliação, Período FHC (1994-2002)**

#### 7.5.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Considerando-se os objetivos desta dissertação, a mudança mais relevante por que passou a Revista Brasileira de estudos Pedagógicos aconteceu em seu número 191, volume

79, de 1998, quando se criou uma seção específica para o tema *Avaliação*. Essa mudança mostra a institucionalização da avaliação como uma ideia, no âmbito da RBEP.

Estrutura da RBEP entre o nº 176, vol. 74, 1993 e o nº 178/189/190, vol. 75, 1994	Estrutura da RBEP entre o nº 191, vol. 79, 1998 e o nº 212, vol. 86, 2005
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos</li> <li>2. Segunda Edição</li> <li>3. Questões de Debate*</li> <li>4. Notas de Pesquisas</li> <li>5. Dissertação e Teses</li> <li>6. Resenhas Críticas</li> <li>7. Comunicações e Informações</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudos</li> <li>2. Segunda Edição</li> <li>3. Avaliação</li> <li>4. Estatística</li> <li>5. CIBEC</li> </ol>

**Quadro 23 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 176, vol. 74, 1993 e o nº 212, vol. 86, 2005**

Notas: A seção marcada com \* tem a denominação *Debates e Proposta* nas edições nº 182/183, vol. 76, 1995 e nº 188/189/190, vol. 76, 1995.

## 7.6 Governo Lula (a partir de 2003)

### 7.6.1 Variáveis independentes

#### 7.6.1.1 Contexto

A década de 2000 manteve o padrão da década de 1990 em relação ao crescimento população, de modo que se observou uma redução de 1,3% da população na faixa etária entre 5 e 14 anos.

Também nesse período o número de matrículas diminuiu 11,23%, de modo que a taxa de frequência que se vem observando caiu para 94,78%. Entretanto, esse número não é necessariamente preocupante, por dois motivos. Primeiro, a idade adequada para o ensino fundamental é entre 7 e 14 anos na maior parte da década, e a população considerada no cálculo é a entre 5 e 14 anos.<sup>23</sup> Segundo, essa diminuição pode ser reflexo de um ajuste de fluxo na trajetória escolar de parte da população, de modo que uma maior número de alunos

<sup>23</sup> Em 2006, foi sancionada lei que regula o ensino fundamental com duração de 9 anos (Lei nº 11.274/2006), em alteração à LDB (Lei nº 9.494/1996). A partir de então, a idade adequada para ingresso nessa etapa é 6 anos.

passaria a ser atendido por matriculo no ensino médio (cuja faixa etária adequada é entre 15 e 17 anos), e não mais no fundamental.

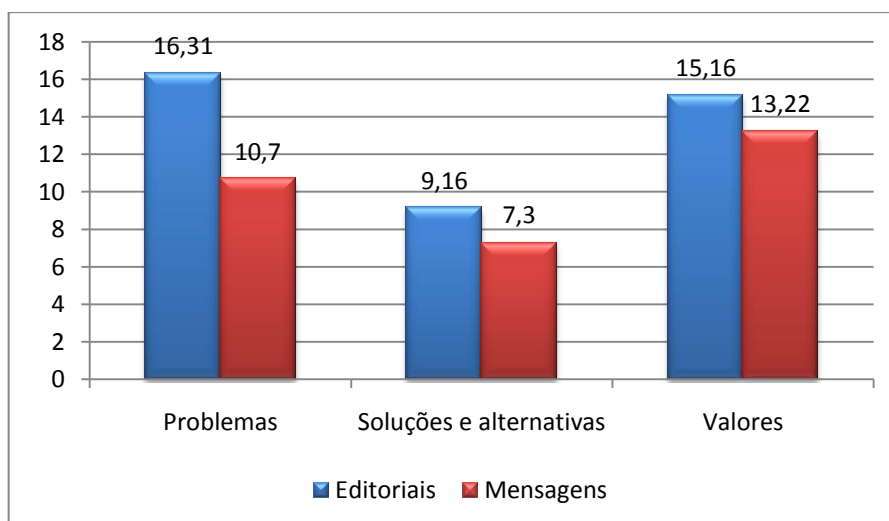
**Tabela 6 – População entre 5 e 9 anos e matrículas no ensino fundamental, 2000 e 2009**

Ano	Matrículas Ensino Primário (Fundamental)	População 5 a 14 anos	Taxa de Frequência à escola (população 5 a 14)	Taxa Crescimento Matrículas em relação ao período anterior	Taxa Crescimento da População de 5 a 14 anos em relação ao período anterior
2000	35.717.948	33.890.394	105,39%	22,31%	-1,67%
2009	31.705.528	33.450.194	94,78%	-11,23%	-1,30%

Fonte: MEC/INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica; IBGE: Censos Demográficos e Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais (para 2009).

#### 7.6.1.2 Ideias e instituições informais

No último período analisado, de 2003 até o presente, a taxa de cobertura dos *Problemas* foi de 16,3% nos Editoriais e de 10,7% nas Mensagens Presidenciais. A taxa de cobertura das soluções, por sua vez, foi de 9,2% e 7,3%, como mostra o Gráfico 41.

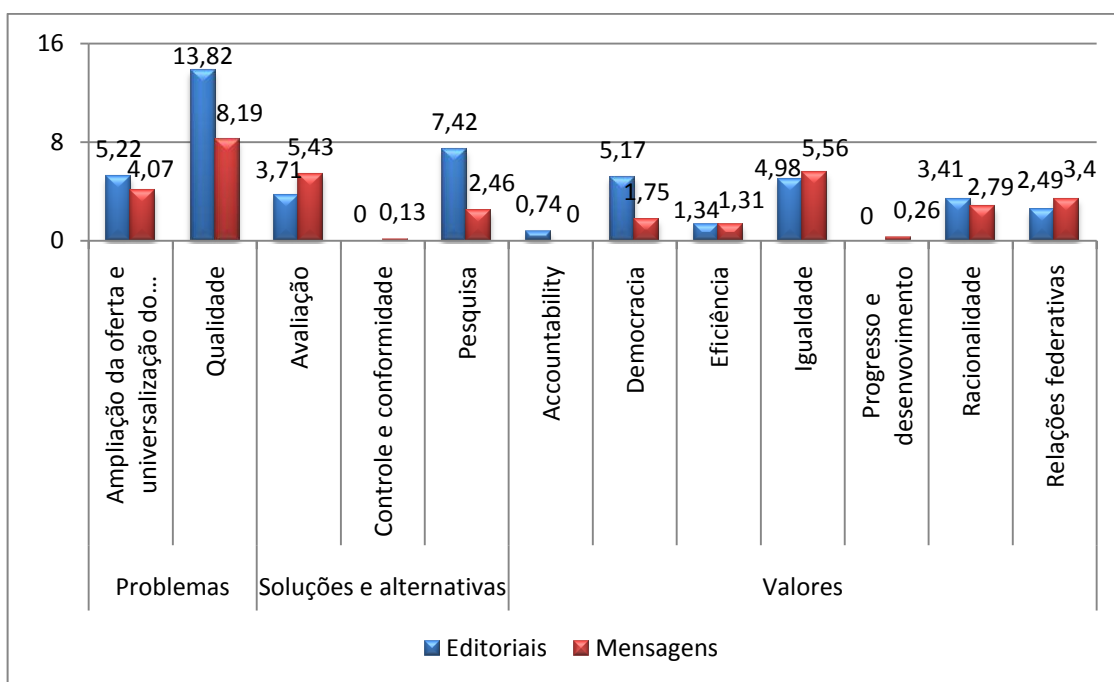


**Gráfico 41 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores, Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Assim como no Governo de FHC, a taxa de cobertura desagregada de *Problemas* mostra, no Gráfico 42, que a principal questão apontada nessa categoria é a *Qualidade* da educação, com taxa de cobertura de 13,8% nos Editoriais e 8,2% nas Mensagens Presidenciais, enquanto a taxa de *Ampliação da oferta* foi de apenas 5,2% e 4,1%, respectivamente.

Essa tendência de maior preocupação com a qualidade, em detrimento da ampliação da oferta, reflete uma tendência que começou a ser desenhada por volta do início da década de 1990, com o equacionamento da demanda e oferta de vagas no ensino fundamental – como pode ser visto nas tabelas mostradas ao início de cada seção.

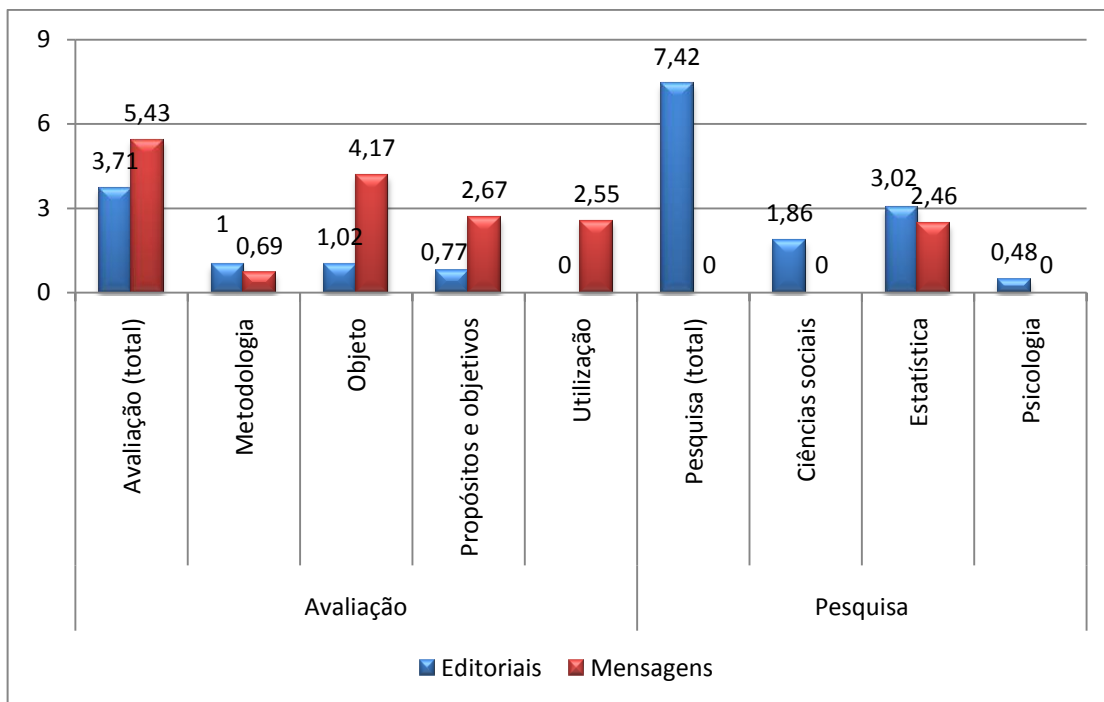


**Gráfico 42 – Taxa de cobertura (%) – Problemas, Soluções e Valores detalhados, Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

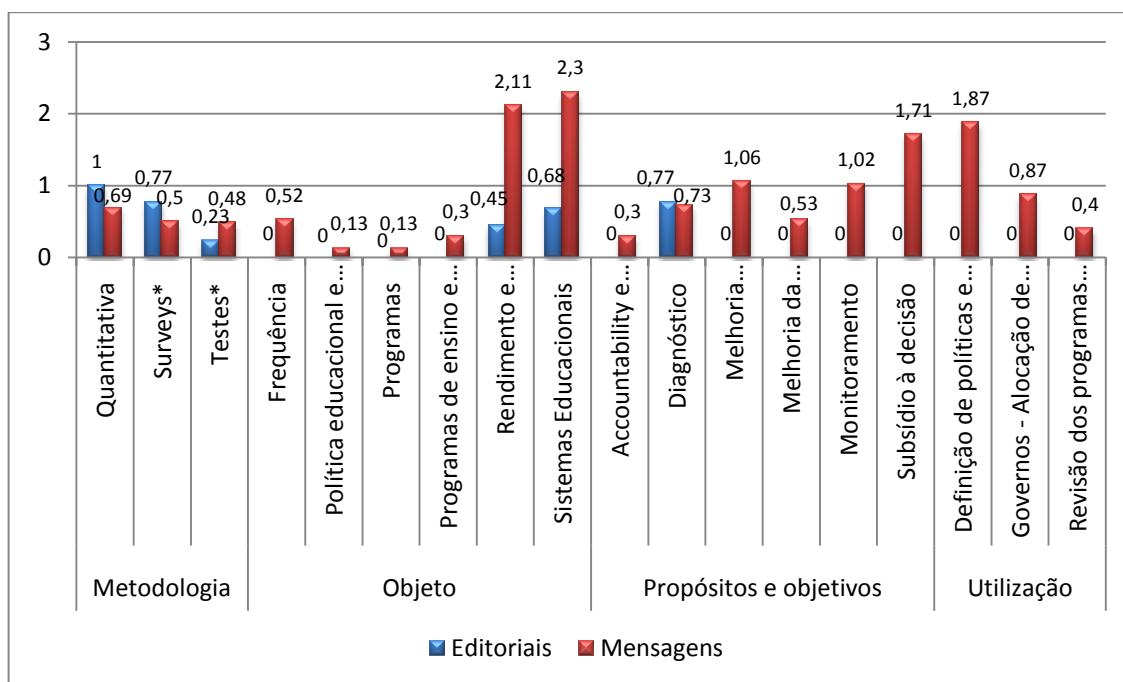
A taxa de cobertura de Avaliação também tem um valor significativo, sendo de 3,7% e 5,4% nos Editoriais e nas Mensagens, respectivamente. O Gráfico 43 mostra que, dentro da categoria em questão, há referências a metodologia, objeto, propósitos e ao uso da avaliação. Entre esses, o mais interessante é observar a avaliação do rendimento dos alunos e sistemas educacionais, com o propósito de subsidiar decisões e a utilização da avaliação para definição de políticas e ações governamentais. Mais detalhes podem ser vistos no Gráfico 44.





**Gráfico 43 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação e Pesquisa, Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.



**Gráfico 44 – Taxa de cobertura (%) – Avaliação detalhado, Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais ao congresso Nacional. Elaboração própria, utilizando o QSR NVivo 8.0.

Nota: Os itens marcados com \* estão incluídos na categoria Quantitativa e aqueles marcados com \*\*, na categoria Insumos.

Quanto às referências cruzadas, novamente se pode observar as referências comuns entre Qualidade e Avaliação, como mostram o Quadro 24 e o Quadro 25, respectivamente, nos Editoriais e nas Mensagens. Além dessa relação entre Problemas e Soluções, é interessante a relação entre Avaliação e racionalidade, também visível neste período.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Pesquisa	Accountability	Democracia	Eficiência	Igualdade	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	11	6	1	2	1	1	0	2	0	2
Qualidade	6	17	3	2	1	1	0	5	0	0
Avaliação	1	3	10	6	0	0	0	0	0	1
Pesquisa	2	2	6	20	0	1	0	0	2	1
Accountability	1	1	0	0	2	0	0	1	0	0
Democracia	1	1	0	1	0	14	0	1	0	2
Eficiência	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Igualdade	2	5	0	0	1	1	0	10	0	0
Racionalidade	0	0	0	2	0	0	1	0	7	1
Relações federativas	2	0	1	1	0	2	0	0	1	6

**Quadro 24 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Editoriais da RBEP. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Ampliação e universalização	17	9	0	0	0	1	0	3	1	0	3
Qualidade	9	26	5	0	1	1	0	6	1	3	3
Avaliação	0	5	19	1	3	2	1	2	0	4	0
Controle	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Pesquisa	0	1	3	0	7	0	1	0	0	3	0

(continua)

(conclusão)

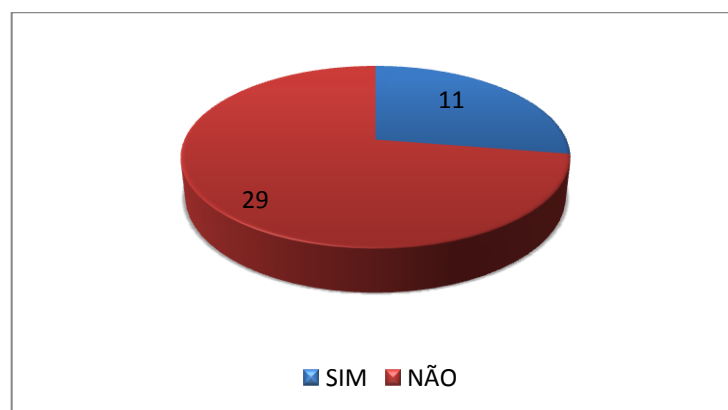
	Ampliação e universalização	Qualidade	Avaliação	Controle	Pesquisa	Democracia	Eficiência	Igualdade	Progresso	Racionalidade	Relações federativas
Democracia	1	1	2	0	0	6	2	0	0	0	0
Eficiência	0	0	1	0	1	2	3	0	0	1	0
Igualdade	3	6	2	0	0	0	0	18	0	1	1
Progresso	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Racionalidade	0	3	4	0	3	0	1	1	0	5	0
Relações federativas	3	3	0	0	0	0	0	1	0	0	11

**Quadro 25 – Matriz com o número de referências em comum entre categorias selecionadas – Período Lula (2003 até o presente)**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

### 7.6.1.3 Instituições formais e estrutura organizacional

O número de normativos analisados desde 2003 até meados de 2010 superou o de todos os períodos anteriores, perfazendo um total de 40 instrumentos. Destes, 11 tratavam de estrutura ou atribuições dos órgãos, colocando a avaliação como uma responsabilidade não apenas do MEC e do INEP, mas também do FNDE, como pode ser visto no Gráfico 45 e, mais detalhadamente, no Quadro 26, na seção seguinte.



**Gráfico 45 – Normativos que tratam de Estrutura e Atribuições dos Órgãos, Período Lula (2003 até o presente)**

## 7.6.2 Variáveis Dependentes

### 7.6.2.1 Legislação

Entre 2003 e 2010, a maioria dos normativos analisados, especificados no Quadro 26, foram portarias, o que indica que as atividades de interesse da dissertação (pesquisa, estatísticas e avaliação) aprofundaram sua inserção no cotidiano da administração pública. Como mostra o Gráfico 46, logo abaixo, identificaram-se 22 portarias e 14 decretos de conteúdo relevante para o objeto desta dissertação.

<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Decreto	4626	2003	FNDE	SIM	Avaliação	Objeto	Programas e projetos
Decreto	4633	2003	INEP	SIM	Avaliação, Censo - estatísticas	Objeto	SAEB, ENEM
Decreto	4637	2003	MEC, INEP, FNDE	SIM	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Objeto	Programas e projetos
Decreto	4791	2003	MEC, INEP, FNDE	SIM	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Objeto	Livro, Programas e projetos
Portaria	6	2003	INEP	NÃO	Metas		
Portaria	1403	2003	MEC	NÃO	Avaliação	Objeto	Certificação de Professores
Portaria	2255	2003	MEC	SIM	Não		
Resolução	14	2003	MEC, FNDE	NÃO	Avaliação	Uso, Critérios	Livro
Portaria	24	2004	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	19	2004	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	4060	2004	MEC	NÃO	Projetos		Programas e projetos

(continua)

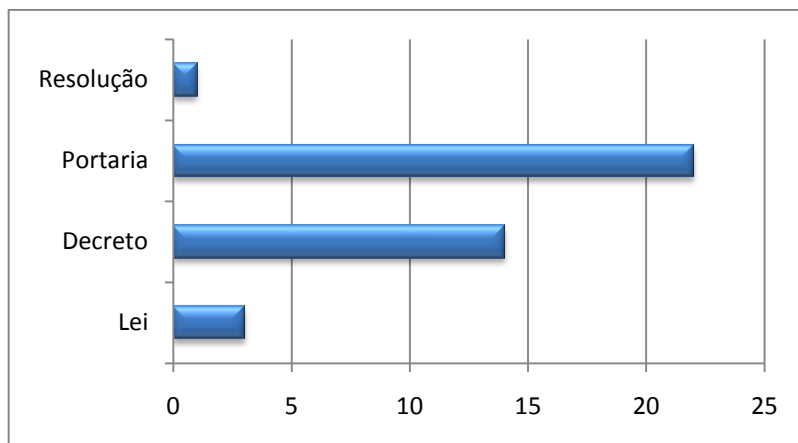
<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Portaria	146	2004	INEP	NÃO	Avaliação, Transferência e Avaliação	Uso	Avaliação de sistemas e redes
Decreto	5157	2004	FNDE	SIM	Avaliação	Propósitos	Programas e projetos
Decreto	5159	2004	MEC	SIM	Avaliação	Propósitos	Programas e projetos, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	156	2004	INEP	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos	Avaliação escolar e desempenho
Portaria	6	2005	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	89	2005	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto	SAEB
Portaria	69	2005	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto	SAEB
Portaria	1851	2005	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Objeto	Avaliação escolar e desempenho
Portaria	3795	2005	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos	Avaliação escolar e desempenho
Portaria	931	2005	MEC, INEP	NÃO	Avaliação	Objeto, Métodos	SAEB, Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes
Portaria	7	2006	INEP	NÃO	Avaliação	Propósitos, Objeto, Uso	ENEM, Avaliação escolar e desempenho
Lei	11357	2006	INEP, FNDE	NÃO	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Atribuições	Criação de Carreira
Decreto	5973	2006	MEC, FNDE	SIM	Não		
Portaria	115	2006	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos	Avaliação escolar e desempenho
Lei	11494	2007	MEC, INEP	NÃO	Avaliação, Censo - estatísticas	Uso	Política educação (resultado da lei)
Portaria	47	2007	INEP	NÃO	Avaliação	Objeto	SAEB
Portaria	984	2007	MEC	NÃO	Avaliação	Propósitos	Livro

(continua)

(conclusão)

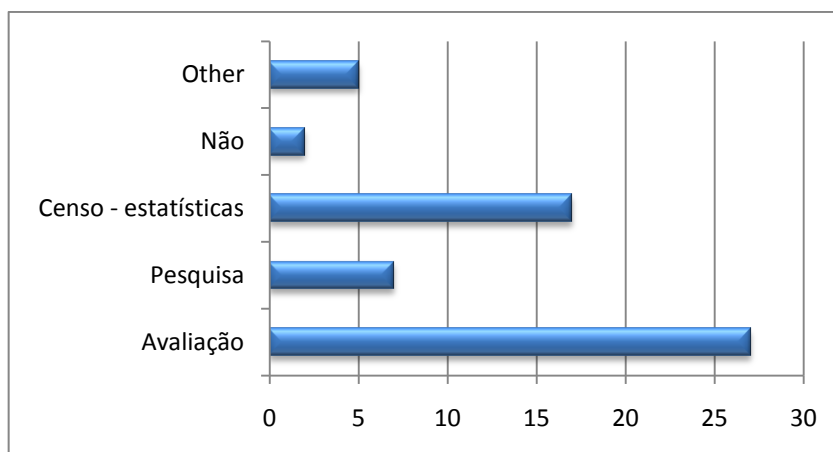
<b>Tipo do normativo</b>	<b>Número do normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgãos citados</b>	<b>Trata de estrutura ou atribuição dos órgãos</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Especificação do Conteúdo</b>	<b>Objeto da avaliação</b>
Portaria	37	2007	MEC, FNDE	NÃO	Avaliação	Propósitos	FNDE
Decreto	6094	2007	MEC, INEP, FNDE	NÃO	Avaliação, Censo - estatísticas	Objeto, Uso, Monitoramento	SAEB, Avaliação escolar e desempenho, Política educacional
Decreto	6317	2007	INEP	SIM	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Objeto, Uso, Parâmetros	
Decreto	6319	2007	FNDE	SIM	Monitoramento		
Decreto	6320	2007	MEC	SIM	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas, Monitoramento	Objeto, Monitoramento	Livro, Programas e projetos, PPA
Lei	11507	2007	INEP	NÃO	Avaliação		
Decreto	6092	2007	Presidência	NÃO	Avaliação, Pesquisa	Propósitos	Livro, Avaliação escolar e desempenho
Portaria	264	2007	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos	SAEB
Portaria	316	2007	MEC	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos	SAEB
Decreto	6425	2008	MEC, Presidência	NÃO	Censo - estatísticas	Propósitos, Objeto	Avaliação escolar e desempenho
Decreto	7114	2010	MEC, INEP, FNDE	NÃO	Avaliação, Pesquisa, Censo - estatísticas	Objeto, Métodos, Participação de servidores em atividades de avaliação	Livro, Programas e projetos, Avaliação escolar e desempenho, Avaliação de sistemas e redes
Portaria	201	2010	INEP	NÃO	Censo - estatísticas	Parâmetros	

**Quadro 26 – Normativos analisados, Período Lula (2003 até o presente)**



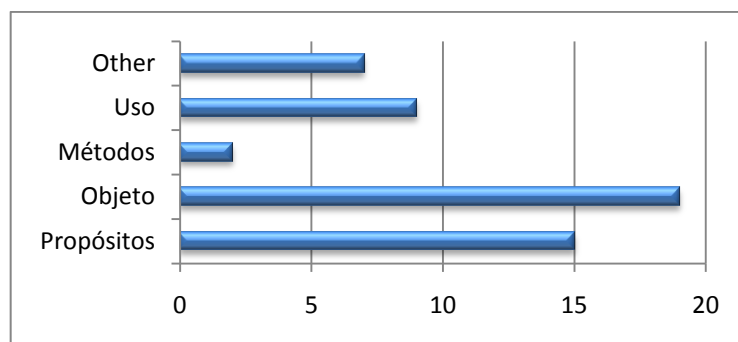
**Gráfico 46 – Normativos, Período Lula (2003 até o presente)**

A avaliação foi tema de mais de 27 instrumentos, enquanto estatísticas educacionais, incluindo o Censo Escolar, foram objetos de 17 normativos, conforme mostra o Gráfico 47.

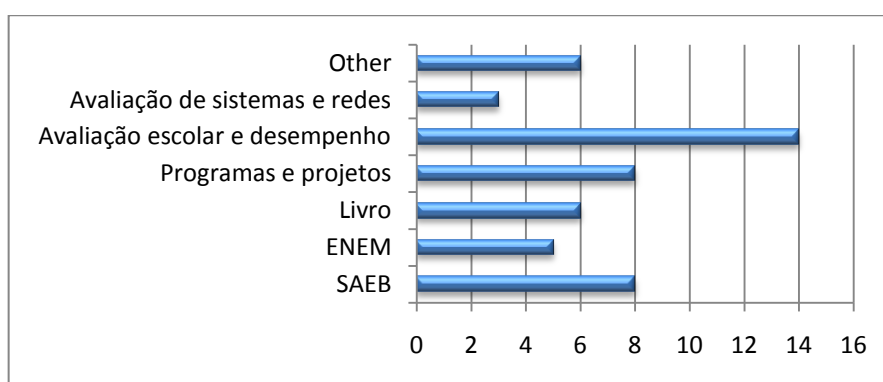


**Gráfico 47 – Conteúdo dos Normativos, Período Lula (2003 até o presente)**

O Gráfico 48, por sua vez, especifica o conteúdo dos normativos que tratam de avaliação. A maior parte deles aponta para os propósitos da avaliação (15) e para o objeto a ser avaliado (19). Este último elemento é detalhado logo em seguida, pelo Gráfico 49, segundo o qual a avaliação escolar e desempenho dos estudantes é a mais recorrente na legislação (14 normativos), situação compatível com as 8 referências ao SAEB.



**Gráfico 48 – Especificação do Conteúdo, Período Lula (2003 até o presente)**



**Gráfico 49 – Objetivo da Avaliação, Período Lula (2003 até o presente)**

#### 7.6.2.2 Seções da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Ao longo do governo Lula a estrutura da Revista passou por um enxugamento. Nesse período (de 2003 até o presente), a RBEP apresentou quatro formas de organização diferentes, culminando no volume 90, que apresente uma única seção, como pode ser observado no Quadro 27.

Estrutura da RBEP entre o nº 191, vol. 79, 1998 e o nº 212, vol. 86, 2005	Estrutura da RBEP entre nº 213/214, vol. 86, 2005 e o nº 217, vol. 87, 2006	Estrutura da RBEP entre o nº 218, vol. 88, 2007 e o nº 223, vol. 89, 2008	Estrutura da RBEP entre o nº 224, vol. 90, 2009 e o nº 226, vol. 90, 2009
1. Estudos 2. Segunda Edição 3. Avaliação 4. Estatística 5. CIBEC	1. Estudos 2. Segunda Edição 3. CIBEC	1. Estudos 2. Teses e Dissertações Recebidas 3. Resenhas	1. Estudos

**Quadro 27 – Estrutura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos entre o nº 191, vol. 79, 1998 e o nº 226, vol. 90, 2009**



## 8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 8.1 O Estado Getulista (1930-1945)

A década de 1920 foi bastante fértil para o debate em educação. Em 1924 foi criada a Associação Brasileira de Educação – ABE, que congregava vários educadores e promoveu diversas conferências sobre educação. Esse período também presenciou várias reformas educacionais em sistemas estaduais na Bahia e em Minas Gerais, em 1925, com Anísio Teixeira e Francisco Campos, respectivamente; no Ceará, em 1923, com Lourenço Filho; e em Pernambuco e no então Distrito Federal, em 1928, com Carneiro Leão e Fernando de Azevedo. (ARANHA, 2006, p. 302-304; FAUSTO, 2001, p. 336 e 337; PILETTI, 1996, p. 61 e 62).

Essas reformas de iniciativa descentralizada tiveram impacto na estrutura educacional do Brasil de meados do século XX, embora o governo provisório de Getúlio Vargas tenha representado um ponto de inflexão no caráter descentralizado das ações, a partir de iniciativas do próprio governo central (FAUSTO, 2001, p. 337). Uma das primeiras ações do novo governo foi, justamente, a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, por meio do Decreto 19.402 de 14 de novembro de 1930. Entre os serviços a cargo do Ministério, a educação ficaria sob responsabilidade do Departamento Nacional de Ensino.<sup>24</sup>

Antes da criação do Ministério, a educação, já durante a República, era tema relativo ao Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, criado em 1890 e extinto dois anos depois. Essa existência efêmera não foi suficiente para impactar a ação do governo federal em relação à educação. A partir de 1892, a educação passa a ser responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Situação que se modificou somente com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, já em 1930. Até então, a educação não era vista claramente como “um problema de organização nacional” (RBEP, 1944b).

Como primeiro Ministro da Educação, o presidente Getúlio Vargas nomeou Francisco Campos, um dos protagonistas do movimento escolanovista. Entre as medidas

---

<sup>24</sup> Decreto nº 19.444 de 1º de dezembro de 1930.

empreendidas pelo pioneiro no papel de Ministro da Educação estão a criação do Conselho Nacional de Educação, a organização do ensino superior por meio da adoção do regime universitário, e a organização do ensino secundário e do ensino comercial (ARANHA, 2006).

Apesar de a educação básica não ser pauta dessas reformas, pode-se dizer que esse conjunto de medidas é a primeira manifestação de uma política de educação sistemática empreendida pelo governo federal no sentido de apontar diretrizes mínimas para os sistemas estaduais – antes, havia apenas iniciativas descentralizadas, sem diretrizes apontadas pelo governo central (ARANHA 2006, p. 306 e 307; MARINELLI 2006, p. 113 e 114).

Essa constatação vai ao encontro dos objetivos deste trabalho, uma vez que, tautologicamente, a avaliação de políticas públicas em educação, no contexto federal, somente faz sentido a partir do momento em que existe uma política federal de educação.

Apesar de a Constituição de 1934 afirmar, pela primeira vez, que a educação é direito de todos e que deve ser ministrada pelo poder público,<sup>25</sup> a ampliação da oferta e a universalização do acesso ao ensino fundamental (para a população entre 7 e 14 anos) é um desafio que somente será equalizado na virada do século.

De fato, a questão do número de crianças em idade escolar fora da escola é um problema presente com grande intensidade em todos os períodos analisados. Juntamente com a questão no analfabetismo, é o tema com maior recorrência nos documentos analisados, especialmente nas Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional.

Em 1920 década que precedeu ao Estado Getulista, enquanto a população entre 5 e 9 anos alcançava quase 8,5 milhões de crianças, o número de matrículas no ensino primário era de cerca de 1,25 milhões de crianças. Esses números correspondem a uma taxa de frequência à escola de apenas 14,7%, considerando a população na faixa etária em questão.

Esse quadro apresentou ligeira melhora até o início da década de 1930, quando o número de matrículas passou dos 2 milhões. Em 1940, quando a população entre 5 e 14 anos já passava dos 11 milhões, o número de matrículas no ensino primário era de pouco mais de dois milhões. Nesse ponto, a taxa de frequência à escola, para a população de 5 a 14 anos, era de 27,7%.

Para se chegar a esse número, foi necessário um grande esforço no aumento da oferta de matrículas. Entre 1920 e 1940, enquanto a população na idade em questão cresceu pouco

---

<sup>25</sup> Constituição de 1934, artigo 149.

mais de 30%, o número de matrículas mais do que dobrou, crescendo 145,3% – o que significou uma evolução de menos de 13 pontos percentuais na taxa de frequência à escola.

Durante o primeiro período em que Getúlio Vargas permaneceu como presidente do Brasil, os problemas de interesse desta dissertação (*Ampliação da oferta* e *Qualidade*) cobriram 9,5% das Mensagens Presidenciais (1933, 1935, 1936 e 1937). Nos editoriais da RBEP, a partir de 1944, anos finais do primeiro período getulista e data de inauguração da Revista, a cobertura desses mesmos problemas chega a 7,32%.

Conforme o modelo dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995) e da *lata de lixo* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; MARCH, 1994), problemas e soluções (ou alternativas) são fluxos independentes. Nesse sentido, os problemas em questão podem ter várias propostas como solução, bem como algumas soluções podem servir para diferentes problemas.

A proposta da dissertação é que a avaliação de políticas públicas é uma alternativa para lidar com o problema da qualidade da educação. Junto com a avaliação, também se considera a pesquisa (social, educacional, levantamentos estatísticos, etc.) como uma alternativa. Considerando a independência dos fluxos de soluções e problemas, é plausível que essas soluções estejam relacionadas com outros problemas que não a qualidade.

As *Soluções* apresentadas cobrem, para o período em questão, 14,63% dos Editoriais e 6,06% das Mensagens Presidenciais. Por fim, as referências categorizadas como *Valores* cobrem 8,19% e 9,65% dos Editoriais e Mensagens, respectivamente.

Em relação aos *Problemas*, a *Ampliação da oferta* é o que apresenta maior incidência, tanto nos editoriais quanto nas mensagens presidenciais. Enquanto a taxa de cobertura das referências à *Ampliação da oferta e universalização do acesso* chega a 8,71% e 4,54% nas Mensagens e nos Editoriais, a cobertura das referências à qualidade chega somente a 1,4% e 2,78%, respectivamente.

Em relação às *Soluções*, a *Avaliação* apresenta uma taxa de cobertura ínfima, seja nos Editoriais da Revista, seja nas Mensagens Presidenciais. Situação bastante diferente da *Pesquisa*, que apresenta alta taxa de cobertura nas Mensagens (5,18%) e, especialmente, nos Editoriais da RBEP (13,97%).

Esse alto índice de incidência do reconhecimento da importância das pesquisas nos Editoriais da RBEP está intimamente relacionada à criação da própria Revista e, especialmente, do INEP, que foi criado e se desenvolveu em um período em que se buscava a

racionalização da ação do Estado (ROTHEN, 2005, p. 191).<sup>26</sup> Ainda, a Reforma Capanema, como ficou conhecida a Lei 378, de 13 de janeiro de 1937, destaca-se por “consagrar princípios e normas de ‘organização racional’ dos serviços públicos” (LOURENÇO FILHO, 2005, p. 181).

O artigo 39 dessa lei cria o Instituto Nacional de Pedagogia, nome original do atual INEP, “destinado a realizar pesquisas sobre os problemas do ensino, nos seus diferentes aspectos.” A Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional em 1936 já apontava para a sua criação, quando diz que “não possui, ainda, o nosso país um aparelho central destinado a inquirir, estudos, pesquisas e demonstrações, sobre os problemas do ensino, nos seus diferentes aspectos. É evidente a falta de um órgão dessa natureza, destinado a realizar trabalhos originais nos vários setores do problema educacional, e, ao mesmo tempo, a recolher, sistematizar e divulgar os trabalhos realizados pelas instituições pedagógicas, públicas e particulares. Além disso, incumbir-se-á de promover o mais intenso intercâmbio no terreno das investigações relativas à educação, com as demais nações em que este problema esteja sendo objeto de particular cuidado de parte dos poderes públicos ou das entidades privadas. Para preencher lacuna tão sensível, já se acha em estudo a organização de um instituto especializado, cujo projeto será submetido oportunamente à consideração do Poder Legislativo.”

Embora a lei que cria o INEP seja de 1937, ele somente foi instalado de fato em 1938, sob a liderança do educador Lourenço Filho. A partir do Decreto-lei 580, de 1938, já sob o novo e tradicional nome de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do qual deriva a sigla INEP, é que o órgão tornou-se um ator fundamental na definição das políticas educacionais.

A partir desse momento, o INEP passa a ser uma agente fundamental na elaboração de estudos, pesquisas e levantamentos, culminando, em 1944, na criação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), projeto no qual Lourenço Filho teve papel fundamental.

Inclusive como pesquisador com fortes raízes na psicologia educacional, Lourenço Filho, é o principal responsável por tornar a RBEP “um instrumento de indagação e divulgação científica, como um órgão de publicidade dos estudos originais brasileiros de

---

<sup>26</sup> “O problema da escola não é uma questão somente de número, mas, sobretudo, de qualidade. Para apurá-la, torna-se indispensável ativar as pesquisas pedagógicas, elementos de primeira ordem na organização da escola de todas as categorias” (Mensagem Presidencial, ao Congresso Nacional, 1937).

biologia, psicologia e sociologia educacionais e também das conclusões da experiência pedagógica dos que, no terreno da aplicação, trabalham e lutam pelo aperfeiçoamento da vida escolar de nosso país” (RBEP, 1944a). Inclusive a taxa de cobertura dos estudos e pesquisas com base na *psicologia* é de 1,34% na RBEP, o que corrobora a visão de Rothen (2005, p. 192 e 195), que aponta que o INEP foi constituído com base na *psicologia*, e não na sociologia (esta, incluída nos 0,22% de cobertura das referências a *ciências sociais*).

Em relação à *experimentação*, é interessante notar que um dos principais movimentos da vanguarda educacional do período, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, não trazia nenhuma proposta específica acerca da avaliação educacional – embora a vanguarda internacional em avaliação educacional já tivesse consolidado considerável experiência. Em sentido mais amplo, pode-se talvez considerar que o manifesto faz uma referência a ações que remetem à avaliação, não como papel do Estado, mas do educador, ao afirmar que aquele com espírito científico poderá “recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na administração dos serviços escolares.” Outra aproximação possível são os próprios estudos de Lourenço Filho em relação aos testes (como os famosos Testes ABC, para verificação da maturidade na leitura e escrita), instrumentos com forte aproximação com as pesquisas com base na psicologia.

Essa perspectiva é corroborada pelo Editorial da RBEP nº 150, volume 65, de 1984, que faz uma retrospectiva da presença da Revista na educação brasileira, segundo o qual, durante a administração de Lourenço Filho no INEP, seu conteúdo foi marcado por “uma abordagem criteriosa das questões mais intrinsecamente pedagógicas, aí compreendidos os temas relativos à administração escolar e à psicologia educacional.”

É interessante notar que somente os Editoriais da RBEP trazem referência à pesquisa com base na psicologia, enquanto as Mensagens Presidenciais não fazem nenhuma referência. Situação que talvez se deva ao papel fundamental de Lourenço Filho à frente do INEP e da própria RBEP.

Por sua vez, a taxa de cobertura da categoria *estatística* alcança 6,2% dos Editoriais da Revista e 1,34% das Mensagens Presidenciais, o que se reflete no próprio conteúdo da legislação desse período, já que três, entre os sete normativos analisados, tratam de estatísticas educacionais. Um desses instrumentos (Decreto 20.772/1931) trata, inclusive, a respeito do

uso, reconhecendo que a ação do Ministério deve ser pautada por informações e, para tanto, disciplina o desenvolvimento e a padronização, entre as unidades da federação, das estatísticas educacionais.

A Mensagem Presidencial de 1936 fala, inclusive, da participação da União, Estados e Distrito Federal na elaboração de “estatísticas do ensino”, apontando que a União realizava regularmente essa tarefa desde 1932. Já os Estados, a despeito da assistência prestada pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, iniciavam-se nessa tarefa “com sensíveis imperfeições e grande lentidão”, mas já conseguiam apresentar resultados satisfatórios.

Por fim, vale citar que nesse período a legislação analisada reconhece apenas uma citação para avaliação, a saber, na Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-lei 4.244/1942), que estabelece critérios para a avaliação escolar dos estudantes – a despeito do foco na sala de aula e ainda sem apontar usos ou propósitos para a avaliação.

## **8.2 O Período Democrático (1945-1964)**

Com o fim do governo de Getúlio Vargas e a eleição de Dutra como presidente do Brasil, restabeleceu-se a democracia e, junto, instituiu-se uma nova Constituição com características liberais-democráticas (FAUSTO, 2001, p. 399). Apesar dessas mudanças em relação ao período anterior no contexto macro-político, as características demográficas seguem as mesmas tendências.

Entre 1940 e 1960, a população na faixa etária entre 5 e 14 anos passou de pouco mais de 11 milhões para um contingente de quase 19 milhões de crianças em idade escolar. Com esse crescimento demográfico, o esforço na expansão do ensino primário de cerca de 3 milhões de matrículas em 1940 para quase 7,5 milhões, em 1960 (ou seja, uma expansão de quase 150% na oferta), representou apenas um crescimento de pouco mais de 12% na taxa de frequência bruta (considerando a população entre 5 e 14 anos), que passou a 39,84% em 1960. Segundo esses dados, em 1960 cerca de 60% das crianças de 5 a 14 anos estaria fora da escola.

Se os dados mostram uma situação preocupante, também o fazem os discursos manifestos por meio dos Editoriais da RBEP e das Mensagens Presidenciais. Nesse período, a

taxa de cobertura da categoria *problemas*, especificamente em relação à *ampliação da oferta e universalização do acesso*, chega a 20,59% nas Mensagens e a 13,6% nos Editoriais. Enquanto isso, a taxa de cobertura das referências relativas à *qualidade* era de 4,6% e 4,61%, respectivamente.

Nesse período, dos nove normativos analisados que faziam referência à *avaliação, pesquisa ou estatística*, sete deles tratavam das atribuições e estrutura organizacional. Destes, o único que não tratava de pesquisa, avaliação ou estatística é a Lei 1.920/1953, que cria o Ministério da Saúde, desvinculando-o do Ministério da Educação.

Entre esses normativos, cinco deles tratam sobre estatísticas educacionais, quatro sobre pesquisas e dois sobre avaliação. Desses, três falam sobre os propósitos, dois sobre o uso e um sobre propósitos.

Um desses instrumentos é o Decreto 38.460, de 28 de dezembro de 1955, que institui o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBEP) e os centros regionais vinculados a ele. Esse decreto traz informações sobre propósitos e utilização da pesquisa, ao colocar como objetivo dos Centros de Pesquisa, segundo o Artigo 2º do Decreto, a “pesquisa das condições culturais e escolares e das tendências de desenvolvimento de cada região e da sociedade brasileira como um todo, para o efeito de elaboração gradual de uma política educacional para o país.”

Essa perspectiva da utilização para pesquisa é creditada por Bonamino ao papel de Anísio Teixeira, para quem a pesquisa teria a função de iluminar a intervenção na realidade educacional. Inclusive, para essa pesquisadora, o CBEP “foi pensado como estratégia para subsidiar a renovação da política educacional a partir dos achados da pesquisa social de base científica” (BONAMINO, 2002, p. 41 e 47).

No período de Anísio Teixeira à frente do INEP, que, para muitos, reinventou essa organização (ROTHEN, 2005, p. 196), a questão da democratização do ensino era tema recorrente, e sempre junto à problemática da expansão da oferta e universalização do acesso. No período em questão, das 124 referências à *ampliação da oferta* nos Editoriais da RBEP, 23 referências coincidiam com *valores* relativos à *democracia* e 28 a valores relativos à *igualdade*. Nas Mensagens Presidenciais, das 115 referências à *ampliação da oferta e universalização do acesso*, a coincidência era de 10 e 39 referências, respectivamente.

Voltando à cobertura das referências nos editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais, as *soluções e alternativas* observadas equivalem a 6,48% e 4,27% dos

Editoriais e Mensagens analisados, respectivamente. Destes, referências a *pesquisas* corresponderam a 5,03% dos Editoriais e a 3,83% das Mensagens. Referências a *avaliação* correspondem, respectivamente, a 0,59% a 0,82% desses documentos. Para referências à *estatística*, as taxas de cobertura são 1,14% e 0,64%.

Esses percentuais de cobertura das questões relativas a *avaliação* equivalem a três referências textuais nos Editoriais da RBEP e a quatro, nas Mensagens, sendo que duas e três delas, respectivamente, coincidem com referências a *qualidade*, o que sugere a associação entre qualidade e avaliação nos discursos desse período.

Das referências a *avaliação*, há citações relativas a *utilização*, *propósitos*, *objetos* e, em menor grau, a *metodologias* de avaliação. Em todos os critérios, a taxa de cobertura nas Mensagens supera àquela dos Editoriais, com exceção da taxa em *metodologia* – o que se poderia esperar, considerando o papel não apenas de formulador de políticas educacionais do INEP, mas também sua característica de comunidade epistêmica, que encontrava na RBEP um de seus principais canais para manifestação de suas preocupações e ideias.

Em relação aos *objetos* de avaliação, é interessante notar que tanto os normativos quanto as Mensagens apontam para *programas e políticas de educação* (entre outros), enquanto os *objetos* de avaliação apontados pelos Editoriais na RBEP são *programas de ensino e desempenho dos estudantes*.

Apesar das referências a levantamentos e sua utilização, o Editorial da RBEP nº 36, volume 13, de 1949, que trata sobre Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reconhece que, apesar dos esforços empreendidos em “estudos objetivos sobre os vários ramos e graus de ensino, estrutura, composição e distribuição da rede escolar, oportunidades de preparação que essa rede oferece nos seus diversos aspectos”, ainda faltava um “levantamento geral das facilidades educacionais do Brasil, de sua rede geral de educação, dos tipos de escolas existentes espalhados pelo território nacional.”

Pelo excerto, depreende-se que os esforços em pesquisa e estatística tinham sua relevância reconhecida. Ainda, o mesmo editorial aponta para sua utilização, ao dizer que “a influência [...] dos estudos e pesquisas conduzidos pelo INEP pode ser atestada no simples exame das Leis Orgânicas do Ensino Primário, Normal, Secundário, Comercial, Industrial e Agrícola. Também essa influência poderá ser observada na atual organização dos Departamentos Estaduais e Territoriais de Educação.”



Por fim, é interessante citar a referência, nas Mensagens Presidenciais, a questões relativas a controle e conformidade, que corresponderam a 0,27% de cobertura. Três dos normativos analisados trazem referências a essas questões, especialmente o decreto 53.531, de 1964, que dispõe sobre a execução e a fiscalização de convênios no âmbito do Plano Trienal de Educação.

### **8.3 Regime Militar (1964-1985)**

O período do Regime Militar, iniciado em meados da década de 1960, encontra uma situação de cobertura da educação primária ainda incipiente. Pelos dados de 1960, quando foi realizado o último censo demográfico antes do Golpe de 1964, a taxa de frequência à escola, para a população na faixa etária entre 5 a 14 anos, era de 39,8%. Até 1980, quando aconteceu o último levantamento demográfico nacional antes do fim do regime, a oferta havia quase triplicado.

Assim, o número de matrículas no ensino primário, que era de 12,8 milhões em 1970, supera os 22 milhões em 1980. Considerando a desaceleração do crescimento na população na faixa etária em questão, em relação à década anterior (40,49%, 35,25% e 14,69%, respectivamente, em 1960, 1970 e 1980), a década que veria a restauração da democracia começa com uma taxa de frequência de 76,3% – um crescimento de mais de 25 p.p. em relação a 1970 e quase o dobro da taxa em 1960.

Em relação aos discursos analisados, a *ampliação da oferta* continua como o *problema* com maior referência tanto nas Mensagens Presidenciais quanto nos Editoriais. Da taxa de cobertura relativa aos *problemas* em questão (9,57% e 12,69%), 8,59% e 11,31% referiam-se à *ampliação da oferta e universalização do acesso*, respectivamente, nos Editoriais e nas Mensagens Presidenciais. As taxas de cobertura relativas à qualidade da educação eram, respectivamente, de 2,32% e 4,51%.

Em relação às alternativas e soluções, aquelas relativas à pesquisa e avaliação cobriram 15,82% dos editoriais e 3,32% das Mensagens Presidenciais analisados. Novamente, a taxa de cobertura de pesquisas (14,84% e 3,26%) foi bastante superior à de avaliação (1,4% e 0,15%).

As referências a pesquisa educacional em geral (sem categorias específicas) são as mais presentes (considerando-se as taxas de cobertura das subcategorias). Enquanto nos períodos anteriores observou-se um crescimento da cobertura das referências relativas à estatística, no período do Regime Militar essa cobertura é de somente 0,67% nos editoriais e de 1,66% nas mensagens.

Entre as referências específicas sobre *avaliação*, as Mensagens Presidenciais, com apenas 0,15% de cobertura, especificam apenas *programas de ensino e currículos como objeto da avaliação*, com taxa de 0,09%. Apesar do *uso* da avaliação não ser referenciado em nenhuma das fontes, os Editoriais da RBEP tratam de *metodologias, propósitos e objetos*.

O crescimento da taxa de cobertura das referências a avaliação nos Editoriais da RBEP (de 0,59%, no período entre 1945 e 1964, para 1,4%, no período do Regime Militar) coincide com a opinião de Vianna a respeito do crescimento da avaliação como prática nesse período. Segundo ele, se até a década de 1960 a pesquisa social em educação era o principal instrumento de levantamento de informações educacionais com vistas a subsidiar os tomadores de decisão, a partir de meados dessa década a avaliação educacional começou a se desenvolver, podendo ser identificados instrumentos e orientações metodológicas próprias (VIANNA, 1995, p. 17, 2005, p. 45). Inclusive, o Editorial do volume 55, número 122, de 1971, trata especificamente de avaliação, predominantemente de currículos e programas, mas também de outros objetos.

Nesse período, nove entre os dezoito normativos analisados tratam sobre estrutura organizacional e atribuições dos órgãos. Destes, oito apontam para pesquisa, estatística ou avaliação como atribuição dos órgãos (MEC, INEP ou FNDE, criado nesse período).

É interessante notar que quatro normativos apontam especificamente para o uso da avaliação, pesquisa ou estatísticas, que aparecem, por sua vez, como conteúdos de cinco, dez e dois normativos, respectivamente. Entre os normativos que tratavam de alguma forma da avaliação, pode-se apontar a Constituição de 1967, que a aborda sob uma perspectiva de controle.

Vale dizer, ainda, que é nesse período, com o Decreto 71.407/1972, que o INEP, até então Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, passa a chamar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Por fim, ao final do período, já se apontam as diretrizes do que seria a política de pesquisas do INEP nas próximas décadas. Com a extinção do CBEP em 1977 (Decreto

79.809), a pesquisa educacional a partir da década de 1980 não teria mais o INEP como protagonista. Inclusive com reflexos na produção editorial da RBEP, o editorial no nº 150, volume 65, de 1984, aponta para a contribuição da “pesquisa empírica, desenvolvida principalmente no âmbito universitário,” das quais o INEP seria não mais o realizador ou promotor, mas seria apenas canal coordenação ou disseminação das pesquisas (ROTHEN, 2005, p. 214).

#### **8.4 Redemocratização (1985-1994)**

Depois de duas décadas sob o Regime Militar, um dos primeiros atos do Presidente José Sarney, com o reconhecimento da “complexidade cada vez maior dos problemas ligados à política educacional”,<sup>27</sup> foi a criação do Ministério da Cultura, de modo que o até então Ministério da Educação e Cultura passou a denominar-se, simplesmente, Ministério da Educação.

Nesse período, o déficit de oferta no ensino fundamental parecia estar se equalizando. Embora o crescimento da populacional tenha sofrido uma pequena aceleração (18,7% entre 1980 e 1991), as matrículas cresceram 31,8%. Dessa forma a taxa de frequência à escola da população entre 5 e 14 anos passou de 76,3% em 1980 para quase 85% em 1991.

As análises a respeito da variável independente *ideias e instituições informais* foram realizadas, no período em questão, utilizando como fonte apenas as Mensagens Presidenciais, já que, das RBEP desse período, apenas duas têm a seção Apresentação (detalhes no Apêndice D), e nenhum conteúdo foi categorizado.

Entre os *problemas* identificados (cobertura de 21,08%), a questão da *ampliação da oferta e universalização do acesso* continua predominante, com taxa de cobertura de 16,29%, enquanto a cobertura de questões que problematizam a *qualidade* da educação chega a 11,45%, número recorde até o momento.

A cobertura das referências categorizadas como *soluções e alternativas* é de 5,24% no total, sendo que as referências relativas a *pesquisa* cobrem 4,21% das Mensagens; as referências a *avaliação*, 2,11%.

---

<sup>27</sup> Preâmbulo do Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985.

Em relação aos normativos, dos quinze instrumentos analisados no período, cinco tratam sobre estrutura organizacional ou atribuições dos órgãos responsáveis pela política nacional de educação.

Com relação ao conteúdo, onze normativos tratam sobre *avaliação*, enquanto seis tratam de *pesquisa*. Desses, apenas dois abordam o *uso* da avaliação e onze especificam os *objetos* da avaliação.

Entre os *objetos*, aparecem referências a avaliação de *sistemas e redes*, *avaliação escolar e de desempenho* e *avaliação de programas e projetos*, além de avaliação de *políticas em geral*. Ainda, acontece nesse período a primeira referência ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que, segundo Franco e Bonamino (2001, p.16), remete à segunda metade da década de 1980.

Gatti (2009, p. 10 e 12) aponta que, no final dessa década, ao discutir sobre problemas educacionais e indicadores que mostravam o índice de fracasso escolar dos estudantes, educadores apontavam para a ausência de informações sobre o rendimento escolar dos alunos e dos sistemas de ensino. Nesse contexto, em 1987, propôs-se a realização de uma avaliação do rendimento escolar em 10 capitais de Estados, iniciativa que foi seguida por outros ensaios, de modo que, em 1993, institui-se o SAEB, que teria a “intenção de prover informações para a tomada de decisão quanto a diversos aspectos da política educacional.”

Em 1994, reconhecendo que “as políticas educacionais exigidas por uma estratégia de desenvolvimento sustentado, democrático e socialmente justo, devem assegurar oportunidades de educação básica de boa qualidade com equidade e eficiência; [...] que a eficácia da formulação e gestão dessas políticas requer permanente monitoramento de sua execução e avaliação de seus resultados; que os processos de monitoramento e avaliação devem ser organizados sistemicamente; [...] que, nestes últimos anos, o Ministério da Educação e do Desporto - MEC, acumulou substancial experiência na organização e condução de processos avaliativos, que demandam adequada institucionalização,”<sup>28</sup> a Portaria 1.795, de 27 de dezembro de 1994, cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

---

<sup>28</sup> Preâmbulo da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, Ministério da Educação e do Desporto.

## 8.5 Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)

A partir da década de 1990, o até então principal problema em relação à educação, segundo as manifestações identificadas nas Mensagens Presidenciais e nos Editoriais da RBEP, começou a ser equalizado.

Em 1991, as mais de 29 milhões de matrículas no ensino fundamental significavam uma taxa de frequência à escola de quase 85% da população entre 5 e 14 anos (34,5 milhões de crianças).

Uma década depois, no ano 2000, finalmente se pode observar uma virada nesses números. Nos períodos anteriores, os hercúleos esforços de expansão da oferta não foram suficientes para acompanhar o crescimento da população em idade escolar. Agora, mesmo com diminuição na taxa de crescimento das matrículas (de 31,8% entre 1980 e 1991, para 22,31% entre 1991 e 2000), a taxa de crescimento negativa de 1,67% da população entre 5 e 14 anos contribuiu para que a taxa de frequência à escola para a faixa etária em questão chegasse aos 105,39%, resolvendo os problemas de oferta.

É bom explicar que a taxa de frequência utilizada conseguiu superar o valor de 100% porque é uma taxa de frequência bruta. Isso significa que o número de alunos considerado reconhece o número total de matrículas no ensino fundamental (ou primário, nos períodos anteriores) independentemente da idade do aluno. Ou seja, o número total de matrículas pode incluir alunos acima de 14 anos, caso não tenham ainda concluído o nível de ensino.<sup>29</sup>

É interessante, portanto, mostrar a taxa de distorção idade-série. Considerando-se que o sistema escolar brasileiro é seriado, espera-se que, ao atingir uma certa idade, a criança seja matriculada no ensino fundamental e que, depois de alguns anos, conclua esse nível. No caso do Brasil, no ano 2000 esperava-se o ingresso da criança no ensino fundamental aos 7 anos e a conclusão desse nível aos 14, de modo que a taxa de distorção idade-série era o indicador do percentual de alunos com menos de 7 e mais de 14 anos matriculados no ensino fundamental. Em 2000, essa taxa, para o ensino fundamental, era de 41,7%. Esses números se justificam

---

<sup>29</sup> Segundo dados elaborados pelo INEP, a partir Censo Demográfico 2000, a taxa de escolarização bruta no ensino fundamental era, nesse ano, de 149,7% (matrículas no fundamental frente à população de 7 a 14 anos).

pela baixa qualidade da educação, refletida, entre outros indicadores, nas taxas de rendimento. Nesse mesmo ano, a taxa de aprovação no ensino fundamental foi de apenas 77,3%.<sup>30</sup>

É interessante analisar, portanto, a taxa de cobertura das referências ao *problemas* identificados nas Mensagens Presidenciais e nos Editoriais da RBEP. Nas Mensagens, essas referências cobrem 14% dos textos, enquanto nos Editoriais essa taxa é de 3,69%.

Esse número relativo à RBEP refere-se exclusivamente a menções à *qualidade* da educação, não havendo nenhuma referência à necessidade de ampliação da *oferta* na educação básica. Já nas Mensagens, a taxa de cobertura tanto das referências à *ampliação da oferta* e à *qualidade* da educação representam, ambas, 8,65%.

As referências a *soluções*, que correspondem a 1,22% das Mensagens e a 22,06% dos editoriais, trazem novidades no período do Governo FHC. As referências a *pesquisa* chegam a 16,26% nos Editoriais e a 4,8% nas Mensagens. A taxa de cobertura de *avaliação*, por sua vez, é de 8,39% nos Editoriais e chega a 6,98% nas Mensagens Presidenciais. A novidade está no fato de, pela primeira vez, as referências a *avaliação* superarem, na taxa de cobertura, as referências a *pesquisa* – o que se observou na análise das Mensagens Presidenciais. Também é relevante o fato de que, nas Mensagens, dos 29 trechos que falavam sobre avaliação, 11 também tratavam sobre a *qualidade* da educação.

Nos editoriais da RBEP não houve especificação quanto a *metodologia*, *objetos*, *propósitos* ou *utilização* da avaliação – o que talvez se justifique pelo fato de no período a Revista apresentar apenas duas edições com editorial. Em relação às Mensagens, a cobertura por subcategoria de avaliação correspondem a: 0,82% em *metodologia*; 2,68% em *objeto*; 1,13% em *propósitos*; e 1,02% em *utilização*.

Em relação a *objetos*, é importante especificar que 1,5% das referências colocam como objeto avaliado o *rendimento e desempenho escolar dos estudantes*, e que 1,06% trata especificamente da *avaliação de sistemas educacionais*.

Esses valores apontam para a importância crescente e indicam a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o SAEB, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Bonamino (2002, p. 61) afirma que a avaliação de sistemas escolares

---

<sup>30</sup> Fonte: MEC/INEP, via consultas à Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE) e ao EDUDATABRASIL (<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>, último acesso em setembro de 2010).

tornou-se, inclusive, um dos eixos centrais da política educacional a partir da segunda metade da década de 1990.

A autora aponta que Paulo Renato, Ministro da Educação no Governo FHC, teve papel central para o protagonismo da avaliação ao longo da década, desde a proposta de governo escrita antes da eleição de FHC para a Presidência, até o final de seu governo. Segundo ela, “foram as altas hierarquias do MEC as que, nos anos 90, revestiram a avaliação educacional de uma importância inédita. Nesse novo contexto, a avaliação tornou-se um componente político central que interage e se articula de maneira específica com os demais aspectos da política educacional.” Entre as “altas hierarquias”, Rothen (2005, p. 217) apontaria também a figura de Maria Helena Guimarães de Castro, Presidente do INEP entre 1997 e 2002 e, antes disso Secretária de Avaliação e Informação Educacional do MEC.

Em relação à legislação do período, entre os 29 normativos analisados no período que tratam de *avaliação*, *pesquisa* ou *estatísticas* educacionais, apenas 13 (45%) deles o fazem por meio de especificações sobre estrutura organizacional ou atribuições dos órgãos. Entre esses normativos, merece destaque a Lei 9.448/1997, que transforma o INEP em autarquia federal e coloca entre suas principais atribuições a avaliação educacional. As atribuições da lei não mencionam nada a respeito de pesquisa educacional – sugerindo que a avaliação passa a ser a principal atividade do INEP a partir desse período (ROTHEN, 2005, p. 217).

Entre as normas que disciplinam *avaliação*, *pesquisa* ou *estatísticas*, 10 apontam para *propósitos*, 15 especificam os *objetos* e 13 tratam sobre a *utilização* das informações e conclusões, geralmente apontando para a necessidade de subsídio à ação governamental.

Entre os *objetos* especificados está o SAEB e o Censo Escolar. Quanto a este último, é interessante apontar as constantes referências à utilização de seus levantamentos como critérios distributivos. Esse é o caso da Lei 9.424/1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O § 4º do artigo 2º da Lei preconiza a realização de censo educacional pelo MEC, cujos dados “constituirão a base para fixar a proporção” dos recursos previstos nessa Lei. Também o Artigo 5º § 2º traz especificações ao indicar que “as estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e

publicado no Diário Oficial da União.” Além disso, discorre sobre a cooperação das secretarias municipais e estaduais de educação para a realização dos levantamentos.

É interessante notar, ainda, o aumento da participação de portarias entre os normativos que tratam sobre avaliação, pesquisas ou estatísticas educacionais. No período FHC, entre os vinte e nove instrumentos analisados, onze eram portarias.

Esse aumento na quantidade de portarias indica uma internalização e rotinização das atividades de avaliação (além de pesquisas ou estatísticas), visto que portarias são utilizadas para regulamentar e disciplinar a operacionalização dos conteúdos disciplinados por decretos ou leis.

Ainda sobre a legislação, é importante ressaltar a Lei 9.131/1995, que emenda a LDB de 1961 (Lei nº 4.024/1961), de modo que, pela primeira vez entre as leis de diretrizes e bases da educacional nacional, apareceu uma referência explícita à qualidade da educação e à avaliação, dando a seguinte redação ao artigo 6º: “O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.” Em 1994, foi aprovada a nova LDB (Lei 9.394/1996), que desta vez trazia inúmeras referências à avaliação e à qualidade da educação.

Foi durante o período FHC que a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos apresentou uma seção específica sobre avaliação. Entre as edições nº 191, vol. 79, 1998 e nº 212, vol. 86, 2005, a REBP tinha, além de uma seção específica que trazia estudos e informações de caráter avaliativo, também uma seção com informações estatísticas – o que indica a institucionalização da avaliação entre os agentes responsáveis pela Revista.

Outro indicativo da institucionalização da avaliação no período do governo FHC pode ser observado a partir da análise dos Planos Plurianuais. O Plano Plurianual (PPA), que segundo o artigo 165 da Constituição estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, tratou sobre avaliação da educação, pela primeira vez, em 1996. O PPA 1996-1999, que ainda não estava organizado sob a forma de Programas, apresentou uma Ação chamada *Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais*.

Essa ação tinha como um de seus objetivos “Produzir e divulgar estatísticas educacionais, com a inclusão das variáveis sexo e raça, divulgar e aprimorar o sistema integrado de informações educacionais.” Entre as suas metas, estava a realização de quatro



censo educacionais. É importante ressaltar que a presença de ações ou programas sobre avaliação da educação básica no PPA é a garantia de recursos para sua manutenção, uma vez que, garantidos em lei, dificultam a descontinuidade das atividades, pelo menos em um horizonte de médio-prazo.

O PPA 2000-2003 avançou nesse sentido e trouxe um programa denominado *Estatísticas e avaliações educacionais* (Programa 0048), que tinha o objetivo de “subsidiar a formulação de políticas na área educacional por meio do desenvolvimento de sistemas estatísticos de avaliação e de estudos e pesquisas educacionais.”

Entre as várias ações do Programa, estavam o ENEM, o Censo Escolar da Educação Básica e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Esta última ação tinha como produto *Sistema educacional avaliado*, contando, para tanto, com a participação técnica dos estados. Entre outras informações sobre a ação, sua descrição no Cadastro de Ações<sup>31</sup> da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apontava como finalidade a coleta de dados e produção de “informações sobre o desempenho do aluno e os fatores a ele associados, bem como a respeito das condições em ocorre o processo de ensino-aprendizagem, fornecendo subsídios para a definição de políticas orientadas para a melhoria da qualidade, a equidade e a eficiência da educação básica no Brasil,” o que seria feito a partir da “realização, a cada dois anos, de pesquisa nacional por amostragem que permita avaliar os conhecimentos e as habilidades dos alunos da educação básica e as condições de funcionamento e infra-estrutura das escolas, utilizando procedimentos metodológicos formais e científicos, que garantem sua confiabilidade.”

## **8.6 Governo Lula (a partir de 2003)**

Ao longo da década de 2000, a tendência de crescimento negativo da população entre 5 e 14 anos se manteve. A população nessa faixa etária, que no Censo Demográfico de 2000 representava 33.890.394 pessoas, havia caído, segundo estimativas do IBGE, para 33.450.194 em 2009 – número que representa um crescimento negativo de 1,3%.

---

<sup>31</sup> Disponível em <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/>, último acesso em setembro de 2010.

As matrículas no ensino fundamental também passaram por um enxugamento, de 35.717.948 em 2000 para 31.705.528 em 2009 – diminuição de 11,23% nas matrículas. Essa foi a primeira década, desde 1920, em que o número de matrículas observado diminuiu. Numa perspectiva exploratória, pode-se pensar que essa queda se deve a uma adequação da oferta de vagas à diminuição da demanda da população em idade escolar. Ou seja, com a diminuição da população em idade adequada para o ensino fundamental, espera-se que o número de crianças matriculadas diminua.

Essa diminuição na pressão sobre a oferta de ensino fundamental pode ser explicada, complementarmente, pela melhora na taxa de aprovação, que em 2008 foi de 83,8% para o ensino fundamental, e na taxa de distorção idade-série, para 28,6% em 2006.<sup>32</sup> Todas essas constatações permitem uma melhor compreensão da atual taxa de frequência à escola da população na faixa etária entre 5 e 14 anos, que caiu em 2009 para 94,78%.

Deve-se esclarecer que, em 2006, inseriu-se uma inovação importante na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 3.394/1996). A partir de emenda feita pela Lei 11.274/2006, passou a ser obrigatória a educação de crianças no ensino fundamental a partir dos seis anos. Isso também explicaria a queda no indicador da taxa de escolarização líquida. Em 1995, essa taxa era de 85,4% continuou crescendo até 2007 (94,8%). Até esse ano, a conta era realizada utilizando-se para o cálculo a população entre 7 e 14 anos matriculada no ensino fundamental sobre o total da população nessa faixa etária. A partir de 2008, como reflexo da lei citada, a conta passa a ser feita utilizando-se a faixa etária entre 6 e 14 anos.<sup>33</sup>

Em relação aos discursos observados nesse período nos Editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais, o ponto de inflexão observado no período anterior se consolida, com as referências aos problemas relacionados à qualidade superando aqueles ligados à oferta. Do total de 16,31% das referências a *problemas* nos Editoriais, 5,22% se refere a *ampliação da oferta e universalização do acesso*, enquanto à taxa de cobertura das referências a *qualidade* da educação chega a 13,82%. Nas Mensagens Presidenciais, as taxa de cobertura para *problemas* (num total de 10,7%) de *ampliação da oferta* e de *qualidade* são, respectivamente, de 4,07% e 8,19%.

---

<sup>32</sup> Fonte: MEC/INEP, via consultas à Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE) e ao EDUDATABRASIL (<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>, último acesso em setembro de 2010).

<sup>33</sup> Fonte: IBGE/Pnad, elaborado por Inep/DTDIE.

Juntamente com as referências à qualidade superando, nas duas fontes analisadas, aquelas à promoção, no período Lula as taxa de cobertura dos trechos categorizados como *avaliação* alcançam valores expressivos. Entre as referências a *soluções e alternativas* (9,16% no Editoriais e 7,3% nas Mensagens), as taxas de cobertura para *pesquisa* são de 7,42% e 2,46, nos Editoriais e Mensagens, enquanto as taxas de *avaliação* são, respectivamente, 3,71% e 5,43%. Pode-se ver que, assim como no período anterior, a taxa de cobertura das referências a *avaliação* nas Mensagens Presidenciais supera a relativa a *pesquisa*. Vale também ressaltar que entre dez referências a *avaliação* nos Editoriais e dezenove nas Mensagens, três e cinco, respectivamente, coincidem com referências a *qualidade*.

As maiores referências às subcategorias de *avaliação* são relativas aos *objetos* (1,02% e 4,17%, respectivamente, nos Editoriais e Mensagens), *propósitos* (0,77% e 2,67%) e *utilização* (2,55% nas Mensagens). Especificamente em relação às Mensagens, em que há maior detalhamento dessas subcategorias, os *propósitos e objetivos* com maior incidência são: *melhoria (improvement) do programa ou serviço*, com taxa de cobertura de 1,06%; *monitoramento*, com taxa de 1,02%; e *subsídio à decisão*.

A subcategoria *utilização*, que apresenta íntima relação com os *propósitos*, apresenta, nas Mensagens Presidenciais, o seguinte detalhamento: *definição de políticas e ações*, 1,87%; *alocação de recursos*; 0,87%; e *revisão dos programas de ensino e práticas escolares*, 0,4%. Por fim, *rendimento e desempenho escolar dos estudantes e sistemas educacionais* aparecem como *objeto* das referências a *avaliação* em 2,11% e 2,3% da extensão dos textos das Mensagens e Editoriais.

O levantamento desses dados, analisados em conjunto com a variável dependente, aponta para a consolidação das atividades relativas à *avaliação*, sugerindo inclusive, a configuração de um sistema avaliativo, com perspectiva epistemológica distintiva, recursos, permanência e, principalmente, a utilização da *avaliação* (LEEUW; FURUBO, 2008), em continuidade ao movimento que se iniciara no período anterior (1995-2002).

Entre os 40 normativos analisados no período, apenas 11 são relativos a instrumentos que disciplinam atribuições dos órgãos e estrutura organizacional. Novamente, como no período anterior, há maior participação de portarias (22 instrumentos), em relação a decretos (14) ou leis (3), o que é um indicativo da internalização das atividades relativas a *avaliação* no cotidianos das organizações.

Atividades de avaliação são citadas em 27 (68%) dos normativos; pesquisa, em 7; e estatísticas, em 17 normativos. Em relação à estatística, a maioria refere-se ao Censo Escolar da Educação Básica.

Em 2005, a Portaria Ministerial 931 instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Na verdade, seria melhor dizer que essa portaria *reformou* o SAEB, antes denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e criado pela Portaria 1.795, de 27 de dezembro de 1994.

O novo SAEB é composto por uma avaliação amostral, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que segue estrutura semelhante à que já vinha sendo aplicada ao SAEB e que tem como objetivo principal, segundo a portaria, avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil.

Os objetivos da Prova Brasil são contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados, e concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

Esse propósito de criação de cultura avaliativa nas escolas demandaria, para efeitos menos difusos, que a prova não fosse mais amostral. Nesse sentido, a Prova Brasil é censitária e, junto com o Censo Escolar, permite levantar informações sobre a qualidade da educação em cada estado, município e escola.

Enquanto o Censo Escolar levanta informações de rendimento, como as taxas de aprovação, avaliações em larga-escala, como a Prova Brasil levantam indicadores de desempenho dos estudantes em testes padronizados (no caso, em leitura e matemática). Esses dois instrumentos serviram de base para a elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB é calculado a partir de um indicador de rendimento, que considera a taxa de aprovação nos diferentes níveis de ensino (primeira e segunda etapas do ensino fundamental e nível médio), e um indicador de desempenho. O indicador de desempenho utilizado para o cálculo do IDEB nas diferentes etapas do ensino fundamental são as notas padronizadas na Prova Brasil; para o ensino médio, utiliza-se como base a avaliação amostral. Nesse sentido,

toda escola ou município tem seu IDEB para as etapas do ensino fundamental; já o IDEB do ensino médio está disponível apenas por estado.

É importante explicitar que o IDEB e, em última instância, as avaliações e levantamentos que fornecem o subsídio para sua elaboração, são utilizados para orientar a assistência técnica e financeira do Ministério da Educação aos estados e municípios. O Decreto 6.094/2007, que dispõe sobre assistência técnica e financeira da União por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, deixa clara essa proposta em seu artigo 3º ao afirmar que “A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).”

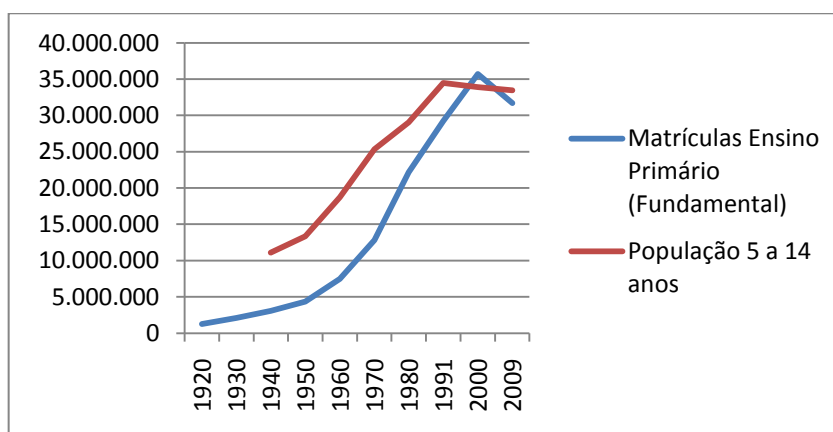
O Plano de Ações Articuladas (PAR) é o documento que os municípios firmam com o Ministério da Educação, no âmbito desse decreto, e o IDEB é o índice utilizado para verificar as metas estabelecidas e, principalmente para definir os critérios de intervenção. Ou seja, é utilizado para definir a alocação dos recursos técnicos e financeiros, privilegiando as localidades mais desfavorecidas.

Atualmente, nos municípios que elaboraram o PAR, a realização da Prova Brasil é automática. Entretanto, até a edição de 2007, a adesão dos municípios era voluntária. Nesse sentido, a assistência técnica e financeira do MEC, que tomava como critério o IDEB, podia ser considerado um incentivo institucional para que os municípios aderissem à avaliação nacional, contribuindo para a referida “cultura avaliativa.”

Por fim, em relação às atividades de avaliação no Plano Plurianual (PPA), o PPA 2004-2007 não tinha um programa específico para avaliações educacionais. Entretanto, havia ações semelhantes àquelas encontradas no PPA 2000-2003. As ações relativas à avaliação da educação básica e ao Censo Escolar estavam no Programa Brasil Escolarizado (1061), de modo que se pode considerar a continuidade na alocação dos recursos para as atividades avaliativas. O PPA 2008-2010, por sua vez, recuperou o Programa *Estatísticas e Avaliação Educacionais* (1449), incluindo ações relativas ao Censo Escolar e uma ação nomeada *Avaliação da Educação Básica*.

## 8.7 Consolidação

As seções acima discutiram o comportamento das variáveis nos diversos períodos analisados, revelando diferenças interessantes entre esses diversos momentos. O primeiro desses movimentos é a evolução das variáveis demográficas, em que o crescimento da população entre 5 e 14 anos é acompanhado pelo crescimento no número de matrículas no ensino fundamental (primário) – o que se reflete no crescimento da taxa de frequência à escola da população nessa faixa etária.



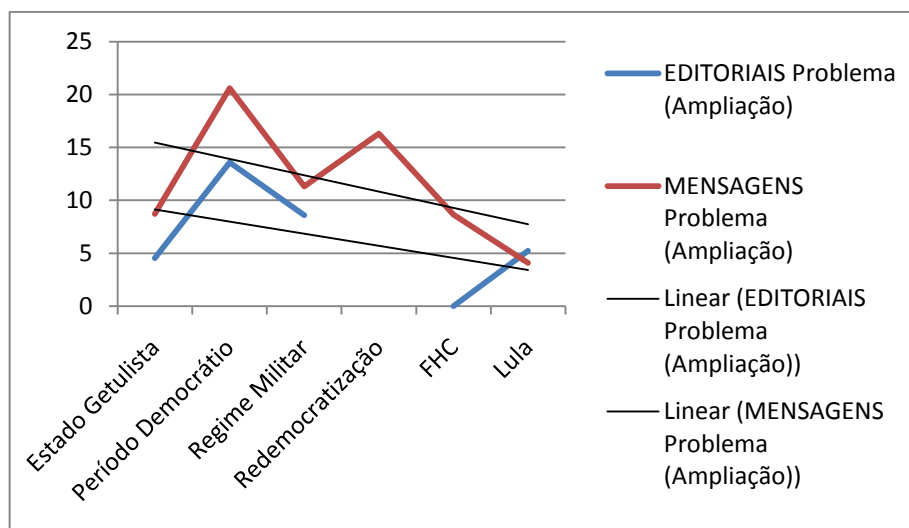
**Gráfico 50 – Evolução da população na faixa etária entre 5 e 14 anos e do número de matrículas no ensino fundamental**

Fonte: Entre 1920 e 1980: Anuário estatístico do Brasil 1936. Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, 1936; Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Anuário estatístico do Brasil 1956. Rio de Janeiro: IBGE, v. 17, 1956; Anuário estatístico do Brasil 1966. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, 1966; Anuário estatístico do Brasil 1974. Rio de Janeiro: IBGE, v. 35, 1975. Ministério da Educação e Cultura, Secretaria de Informática, Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil 1983. Ministério da Educação, Secretaria Geral, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, Divisão de Análise e Disseminação. Anuário estatístico do Brasil 1987/1988. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 48, 1988. Informações disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>

Entre 1991 e 2009: MEC/INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica; IBGE: Censos Demográficos e Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais (para 2009).

Nota: Não foi realizado levantamento demográfico para a década de 1930.

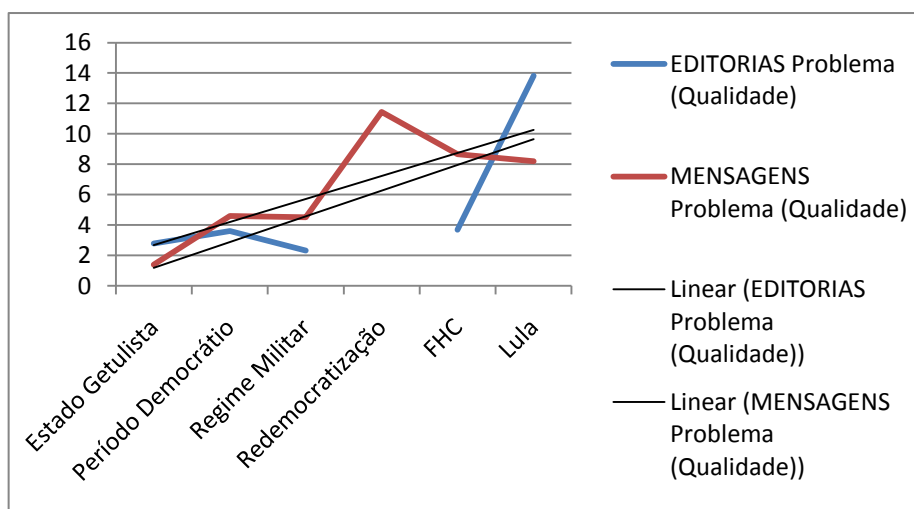
Em relação aos problemas identificados nos discursos manifestos nas Mensagens Presidenciais, observa-se uma diminuição na taxa de cobertura das referências à *ampliação da oferta e universalização do acesso*, em detrimento do aumento das referências à *qualidade da educação*, conforme mostram o Gráfico 51 e o Gráfico 52.



**Gráfico 51 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas à ampliação da oferta e universalização do acesso**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação.

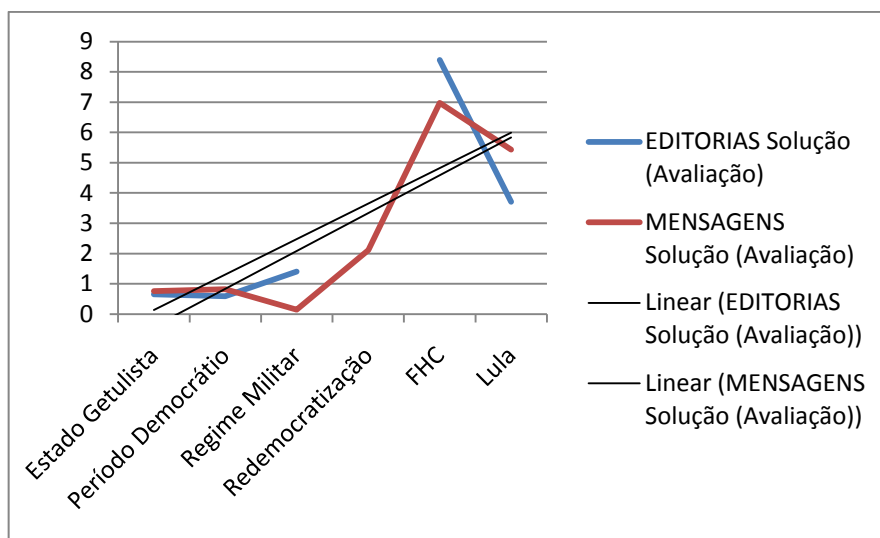


**Gráfico 52 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas à qualidade da educação**

Fonte: Editoriais da RBEP e Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação.

Quanto ao objeto desta dissertação, a avaliação de políticas públicas em educação, o Gráfico 53 mostra um aumento significativo das referências nos discursos manifestos tanto nas Mensagens Presidenciais quanto nos Editoriais da RBEP.

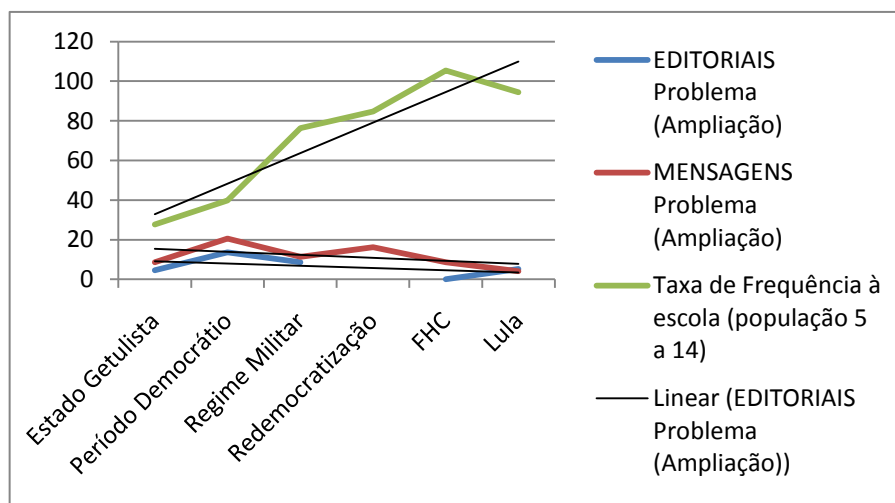


**Gráfico 53 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas à avaliação em educação**

Fonte: Editorias da RBEP e Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação.

Considerando os dados apresentados acima, pode-se ver uma relação inversa entre a taxa de frequência à escola e as taxas de cobertura relativas à *ampliação da oferta e universalização do acesso*, como demonstrado no Gráfico 54.



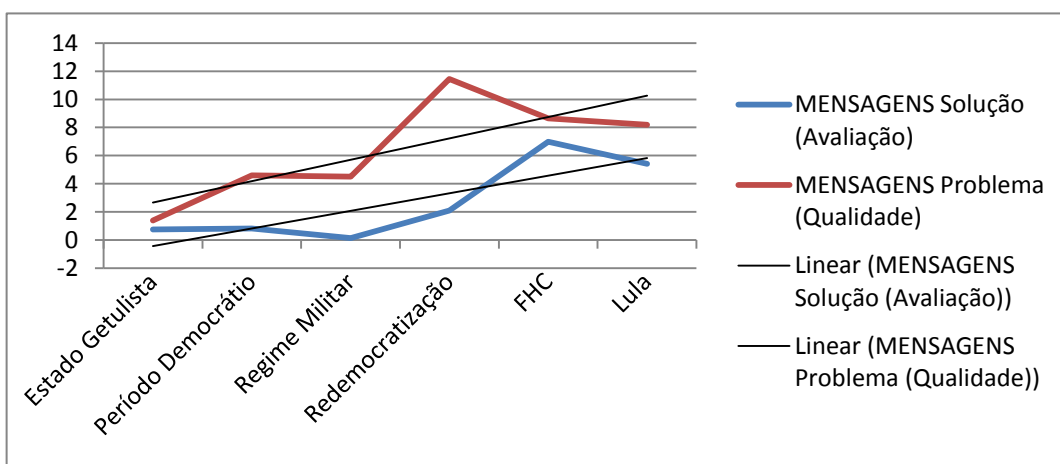
**Gráfico 54 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas ao problema ampliação da oferta e universalização do acesso e das taxas de frequência à escola para a população de 5 a 14 anos (%)**

Fonte: Editorias da RBEP e Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação. Para as taxas de frequência, foram utilizados como ano-base dos períodos aqueles que traziam as informações mais recentes (1940, 1960, 1980, 1991, 2000 e 2009).



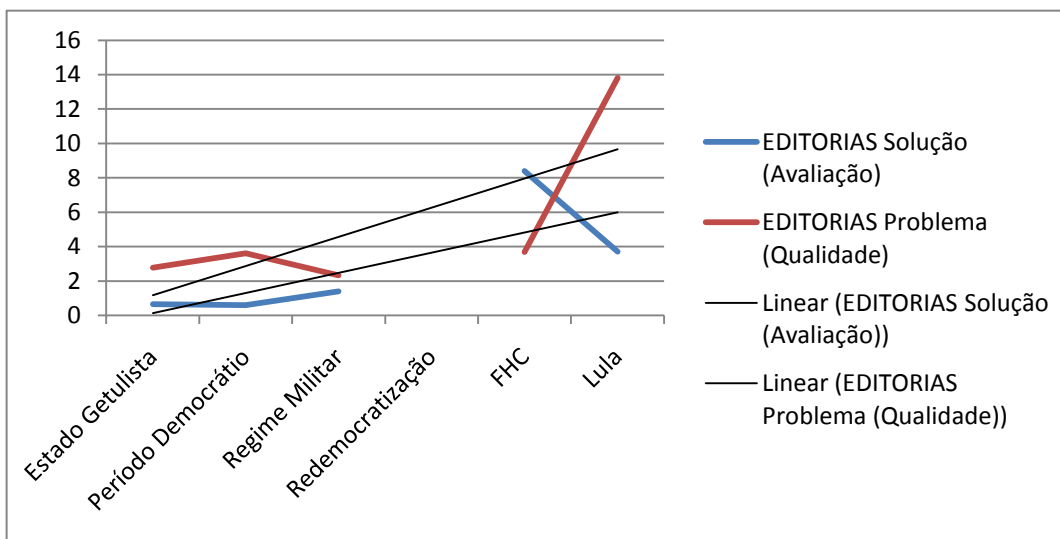
Outra relação interessante é o crescimento da preocupação com a qualidade da educação como um problema e as referências à avaliação de políticas públicas em educação, analisada, na perspectiva de Kingdon (1995), como uma solução, uma vez que fornece subsídios para a melhoria da qualidade da educação básica. Essa relação é observada tanto nas Mensagens Presidenciais quanto na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, como mostram o Gráfico 55 e o Gráfico 56, respectivamente.



**Gráfico 55 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a avaliação em educação e à qualidade (%), nas Mensagens Presidenciais**

Fonte: Mensagens Presidenciais. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação.



**Gráfico 56 – Evolução da taxa de cobertura das referências relativas a avaliação em educação e à qualidade (%), nas Mensagens Presidenciais**

Fonte: Editoriais da RBEP. Elaboração própria com o uso do QSR NVivo 8.0.

Nota: No período Redemocratização, os Editoriais da RBEP não trouxeram nenhuma informação.

Em se tratando ainda de soluções, é interessante observar que, como aponta Kingdon (1995), a participação dos agentes burocráticos e da academia se dá com maior ênfase não na definição dos problemas, mas na proposta de soluções. É justamente esse o perfil da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – o reflexo de uma comunidade epistêmica, relativamente independente, conforme se observa, em cada um dos períodos analisados, na distribuição das taxas de cobertura relativas a problemas e soluções em cada uma das fontes. A participação da RBEP e seus Editoriais é claramente mais intensa na proposta dessas alternativas do que as Mensagens Presidenciais.

Pode-se concluir, a partir das informações apresentadas e questões discutidas, que a avaliação de políticas públicas em educação consolidou-se na agenda governamental a partir de meados da década de 1980, durante a redemocratização, em um movimento que coincidiu com a diminuição da preocupação com questões relativas ao acesso à educação a partir da equalização entre a demanda e a oferta do ensino fundamental.

Ao longo da década de 1990, observa-se a institucionalização da avaliação como uma política pública, no sentido apresentado por Wollmann (2003). Apesar das diversas referências a atividades avaliativas observadas desde a década de 1930, tanto nos documentos analisados para as variáveis independentes, como as Mensagens Presidenciais e os Editoriais da RBEP, quanto na legislação, é somente a partir da década de 1990 que essas atividades começam a tomar os contornos de sistema avaliativo (LEEuw; FURUBO, 2008), critério utilizado para a análise da institucionalização da avaliação de políticas públicas, de modo que desde então se pode observar certa consistência em relação aos objetos, propósitos, consistência de recursos e permanência ao longo do tempo, além de indicativos para a utilização.

## 9 CONCLUSÃO

Transformações institucionais ocorrem a todo o momento, ora advindas de processos incrementais, ora reflexos de mudanças abruptas. Os fatores que despertam esses movimentos podem ser endógenos ou exógenos ao domínio de políticas públicas em questão. Ainda, o processo pode revelar dependência em relação à trajetória das ideias ou em relação ao seu próprio desenvolvimento institucional, de modo que o resultado da mudança institucional apresente características de continuidade, ou até mesmo resultar em descontinuidade em relação à trajetória que vinha sendo percorrida nos períodos anteriores (DENZAU; NORTH, 1993; HAY, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010b; MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004; NORTH, 1991).

Esses são pressupostos teóricos em que se baseia o modelo analítico proposto nesta dissertação. O esforço de pesquisa e análise empreendido e demonstrado nos capítulos anteriores sobre o processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas na educação básica apresenta elementos interessantes para a discussão teórica levantada pelo modelo analítico. As principais questões identificadas são apresentadas a seguir.

Primeiro, a análise das ideias e instituições informais manifestas nos discursos mostra que a avaliação de políticas públicas era uma ideia que já havia sido colocada pelos agentes no debate desde o primeiro período analisado, o Estado Getulista, mostrando-se presente em todos os períodos analisados.

Apesar dessas manifestações constantes sobre avaliação nos discursos, elas não aparecem de maneira estruturada. Propósitos, objetos, metodologias e indicativos de utilização não seguem uma perspectiva linear entre os períodos analisados. Mesmo na observação das ideias sobre a avaliação em um mesmo período não é possível identificar uma perspectiva epistemológica distintiva ou uma orientação de uso acerca das atividades avaliativas. Dessa forma, não se poderia esperar por uma normatização que assegurasse a permanência de algo sobre o qual não se percebe reciprocidade de compreensão nos discursos analisados (LEEUW; FURUBO, 2008).

Importante notar que a respeito da pesquisa educacional e social em geral, parecia haver, pelo menos em relação aos discursos manifestos nos Editoriais da RBEP até a década

de 1960, uma noção mais clara a respeito da vinculação entre a pesquisa como solução e sua utilização para subsidiar a ação governamental.

Essa constatação chama a atenção para um segundo ponto, que é a vinculação entre problemas e soluções (KINGDON, 1995). Em uma perspectiva racional, a avaliação seria considerada uma etapa intrínseca ao ciclo de políticas públicas; ou, ainda, uma ferramenta para melhorar a intervenção governamental, já que ela mostraria quais foram os pontos positivos ou negativos dessa ação.

Nessa abordagem, problemas e soluções seriam interligados numa lógica consequencial. Entretanto, das soluções analisadas, pesquisa e avaliação, apenas a primeira apresenta uma vinculação mais clara aos problemas analisados até a década de 1980, relacionando-se especialmente com o a ampliação da oferta e universalização do acesso à educação – e, em alguns casos, a questões referentes à valorização do conhecimento científico.

Já a avaliação, na maior parte do tempo, apresentou-se simplesmente como uma solução à procura de um problema, como preconizado pelos modelos da lata de lixo e dos múltiplos fluxos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 1995; MARCH, 1994). Apenas a partir da redemocratização e, especialmente, do período FHC, é que a avaliação, como uma alternativa, vai se relacionar a um problema.

Essa constatação leva a uma terceira questão, a relação entre avaliação e qualidade. Como já observado, a avaliação já se apresentava como uma ideia no domínio da educação básica desde o primeiro período analisado. Entretanto, ela não se mostrava ligada, de forma consistente, a nenhum dos principais problemas no domínio da educação básica.

Até a década de 1980, o principal problema identificado, a partir das ideias apresentadas nos discursos analisados nos Editoriais da RBEP e nas Mensagens Presidenciais, é a ampliação da oferta e universalização do acesso. A década de 1990 é o ponto de inflexão a partir do qual a qualidade da educação supera a ampliação da oferta como principal problema no domínio da educação básica. E é também o período em que a avaliação é identificada como uma alternativa para o problema da qualidade. Em outras palavras, há uma manifestação sobre o que deve ser objeto da intervenção (qualidade da educação) e qual ação é uma alternativa para resolver esse problema (avaliação) (KINGDON, 1995; SCHMIDT, 2008).

Nesse ponto, pode-se apontar para outra questão relevante: o papel das variáveis exógenas nas mudanças institucionais. Fala-se aqui da evolução das variáveis demográficas. A partir da década de 1990, cessa o crescimento da população em idade escolar, de modo que a oferta de educação à população nessa faixa etária passa a ser suficiente, como mostrado pela evolução das taxas de frequência ao ensino fundamental (considerando-se a população de 0 a 5 anos) ao longo dos períodos analisados.

O comportamento dessa variável exógena coincide com uma mudança na composição das ideias manifestas pelos agentes no período, compartilhada tanto pelo discurso dos Editoriais da RBEP quanto das Mensagens Presidenciais, a partir da virada da década de 1980 para 1990, quando a qualidade da educação se revela como o principal problema nas fontes analisadas – o que se refletirá inclusive nas instituições formais, de modo que até mesmo a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 incorpora a preocupação com a qualidade.

O quinto elemento relevante, que remete ao terceiro, é o papel do empreendedor político (KINGDON, 1995), ou do agente de mudança (MAHONEY; THELEN, 2010b). Se a literatura reconhece o papel de Anísio Teixeira na atuação do INEP em relação à pesquisa educacional e social, até meados da década de 1960, ela também aponta para o papel de agentes relevantes no período FHC, como Paulo Renato e Maria Helena Guimarães de Castro, para que a avaliação fosse relacionada à questão da qualidade da educação, contribuindo para a sua institucionalização, que se aprofundou a partir de meados da década de 1990 e nos anos 2000 (BONAMINO, 2002; ROTHEN, 2005).

Em sexto lugar, a análise empreendida ao longo desta dissertação não invalida algumas visões consolidadas na literatura, mas levanta algumas questões sobre as raízes da avaliação de políticas em educação. A literatura aponta que a avaliação de políticas públicas ainda é um fenômeno recente e incipiente no Brasil (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; HARTZ, 1999; MONTEIRO, 2003; MOREIRA; HORTALE; HARTZ, 2004). A pesquisa mostra que o argumento de que a avaliação é incipiente pode ter mais procedência do que afirmar que a avaliação é um fenômeno recente.

Para isso, é importante considerar a distinção entre atividades avaliativas e sistemas avaliativos (LEEuw; FURUBO, 2008). Especificamente em relação à avaliação educacional, geralmente se aponta para a década de 1980 como o marco para as primeiras experiências nacionais. De fato, como se observou na pesquisa, as iniciativas mais robustas em avaliação de políticas públicas na educação básica tomaram forma a partir da redemocratização, ao final

da década de 1980. O próprio SAEB é o símbolo maior desse movimento. Entretanto, a preocupação com a necessidade de avaliação das políticas públicas como forma de aprimorar a ação governamental data de muito antes, remetendo aos diversos períodos analisados.

Nesse sentido, entende-se que atividades avaliativas sempre estiveram presentes nas atividades dos órgãos responsáveis pela educação básica – MEC, INEP e até mesmo o FNDE. Entretanto, estavam presentes de maneira não-estruturada, sem consistência de propósitos, objetivos, métodos e, tampouco, utilização efetiva. De forma alguma, portanto, essas atividades podem ser consideradas institucionalizadas no domínio da educação básica, uma vez que não contemplam os critérios que distinguiriam sistemas avaliativos de atividades avaliativas, já que não se observou de forma consistente e linear nem ao mesmo o mais fundamental deles, uma perspectiva epistemológica distintiva (LEEUEW; FURUBO, 2008), que denotaria reciprocidade intersubjetiva nos discursos manifestos por meio dos Editoriais da RBEP ou das Mensagens Presidenciais.

Apenas a partir de meados da década de 1990, nos períodos FHC e Lula, é que se começa a delinear um sistema avaliativo perene, com propósitos mais definidos, além de metodologias claras, orientações para utilização das informações levantadas e até mesmo utilização efetiva, servindo de base para diversas políticas educacionais, como a alocação de recursos e definição de critérios para a assistência técnica e financeira do Ministério da Educação aos municípios e estados.

Pode-se dizer que esse sistema avaliativo, que hoje se configura no SAEB, está institucionalizado. Embora isso não signifique que seja um modelo acabado, ele se mostra relativamente maduro (DERLIEN, 1990; LEEUEW; FURUBO, 2008). Seus objetos seriam sistemas educacionais, com o propósito de avaliar a qualidade da educação a partir de indicadores de rendimento e desempenho, levantados por meio de censos educacionais e avaliações de larga escala com foco em matemática e leitura, que orientariam as intervenções do Ministério da Educação. Esses aspectos, todos, consolidados em normativos (leis, decretos e portarias) e com recursos garantidos nos últimos PPA.

Mas se o SAEB está institucionalizado, outras atividades avaliativas ainda não estão. Este é o caso da avaliação de programas, que não parece apresentar uma perspectiva epistemológica distintiva clara ou compartilhada, e tampouco mostra características de permanência ou uma efetiva política de utilização de seus resultados – ou seja, não se pode falar ainda de um sistema de avaliação de programas no âmbito do Ministério da Educação.

Por fim, a respeito da política de avaliação de políticas públicas no domínio da educação básica, o termo institucionalização é mais adequado do que mudanças institucionais uma vez que a avaliação passou, nos diversos períodos analisados, por um processo de amadurecimento e consolidação. Nesses períodos, ideias novas a respeito da avaliação surgiram, mas sem substituir as ideias manifestadas em momentos anteriores, mas complementando-as. Conforme preconizado pelo modelo de Mahoney e Thelen (2010b), especificamente pela caracterização do tipo de mudança institucional por *acrécimo em camadas*, a estruturação do comportamento dos agentes passou por modificações, mas não devido à substituição das instituições e ideias vigentes nos períodos prévios, mas a partir de sua complementação. É justamente o acréscimo de diversas ideias e instituições informais em camadas que permitiu a institucionalização do SAEB, hoje consolidado em instituições formais a partir da agregação de componentes metodológicos e elementos relacionados a objetos, objetivos e utilização da avaliação.

Em síntese, a institucionalização da política de avaliação de políticas públicas, que hoje se configura no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, deu-se, no domínio da educação básica, a partir de um processo incremental, demonstrando componentes de continuidade em relações às instituições (formais e informais) dos diversos períodos anteriores.

As observações realizadas ao longo da pesquisa e as conclusões apresentadas nos últimos parágrafos apontam para algumas questões que podem ser exploradas em próximas oportunidades, à luz do modelo analítico utilizado na dissertação. A partir do momento em que se identificou um sistema avaliativo (SAEB) e atividades avaliativas ainda não estruturadas de forma consistente, uma pesquisa interessante seria a análise das ideias dos diversos agentes organizacionais, dentro da própria estrutura do MEC ou INEP, a respeito das concepções de avaliação. Outra pesquisa promissora seria a análise de como esses agentes, inclusive os externos à organização, se estruturam, comunicam e compartilham recursos, utilizando-se de instrumentos de análise de redes sociais e a partir das noções de reciprocidade discutidas na dissertação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. **Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth**, CEPR Discussion Papers 4458, C.E.P.R. Discussion Papers, 2004.

ALKIN, Marvin C. (org.). **Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences**. California: Sage Publications, Inc., 2004a.

ALKIN, Marvin C. Comparing Evaluation Points of View. In ALKIN, Marvin C. (org.). **Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences**. California: Sage Publications, Inc., 2004b.

ALKIN, Marvin C.; CHRISTIE, Christina A. An Evaluation Theory Tree. In ALKIN, Marvin C. (org.). **Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences**. California: Sage Publications, Inc., 2004.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação e da Pedagogia: Geral e Brasil**. São Paulo: Moderna, 2006.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. Belmont, CA: Wadsworth, 2001. 9<sup>a</sup> edição.

BALTHASAR, Andreas. Institutional Design and Utilization of Evaluation: A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience. *Evaluation Review*. 2009; 33: 226-256.

BARDACH, Eugene. **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**. 2<sup>a</sup> ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2005.

BIELER, Andreas; MORTON, Adam David. The Gordian Knot of Agency—Structure in International Relations: A Neo-Gramscian Perspective. In **European Journal of International Relations**, Vol. 7, No. 1, 5-35, 2001.

BOBROW, Davis B; DRYZEK, John S. **Policy analysis by design**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

BONAMINO, Alicia. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.



BONAMINO, Alicia e FRANCO, Creso. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do SAEB. in **Cadernos de Pesquisa**. Campinas, nº108, nov.1999; p.101-132.

BOUDON, Raymond. Beyond Rational Choice Theory. In: **Annual Review of Sociology**, Vol. 29, 2003; p. 1-21.

BURSTEIN, Paul. Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. In **Annual Review of Sociology**. vol. 17, 1991; p. 327-350.

BUSSMANN, Werner. The Emergence of Evaluation in Switzerland. in **Evaluation**, Vol. 14, No. 4, 2008; p. 499-506.

CHECKEL, Jeffrey T. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. In **International Organization** 55, 3, Summer 2001, p. 553–588

CHECKEL, Jeffrey T. **It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics**. Oslo: Centre for European Studies, 2005. Disponível em <<http://www.arena.uio.no>>.

CHEN, Huey-Tsyh. Development of a National Evaluation System to Evaluate CDC-Funded Health Department HIV Prevention Programs. in **American Journal of Evaluation**, Vol. 22, No. 1, 2001; p. 55-70.

COHEN, Michael D., James G. MARCH and Johan P. OLSEN. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, No. 1, 1972; p. 1-25

DENZAU, Arthur T.; NORTH, Douglass C., (1993), **Shared Mental Models: Ideologies and Institutions**, Economic History, EconWPA, <<http://econpapers.repec.org/RePEc:wpa:wuwpeh:9309003>>. Último acesso em 19 de abril de 2010.

DERLIEN, H.-U. e RIST, R.C. Policy Evaluation in International Perspective. in FURUBO, Jan-Eric, RIST, R.C., e SANDAHL, Rolf. **International Atlas of Evaluation**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.

DERLIEN, H.-U. Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective, in R. C. Rist (org.) **Program Evaluation and the Management of Government**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1990, p. 146–76.

DESSLER, David. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? In **International Organization**, Vol. 43, No. 3, 1989; p. 441-473.

DESSLER, David. Constructivism within a positivist social science. In **Review of International Studies**, 25, 1999; p. 123-137.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3), 1986; p. 107-127.

FOURNIER, Deborah M. "Evaluation." In **Encyclopedia of Evaluation**. SAGE Publications, 2004. Disponível em <[http://www.sage-ereference.com/evaluation/Article\\_n179.html](http://www.sage-ereference.com/evaluation/Article_n179.html)>. Último acesso em 26 de abril de 2010.

FLETCHER, Philip R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. In **Estudos em avaliação educacional**. nº 11, jan/jul, 1995, p. 93-112.

FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin. B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003.

FRANCO, Creso. (org.). **Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia. **Avaliação da Educação Básica**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia. **Avaliação da Educação Básica**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100, 2007; p. 989-1014.

FURUBO, Jan-Eric; SANDAHL, Rolf. A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. in FURUBO, Jan-Eric, RIST, R.C., e SANDAHL, Rolf. **International Atlas of Evaluation**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.

FURUBO, Jan-Eric, RIST, R.C., e SANDAHL, Rolf. **International Atlas of Evaluation**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.

GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 15 f. (Texto para discussão, 14).

GATTI, Bernardete A. Testes e avaliações do ensino no Brasil. In **Educação e Seleção**, n.16, p.33-42, dez. 1987.

GATTI, Bernardete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. In **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, nº 9, mai/ago 2009; p. 7-18.

GOUVEIA, Aparecida. J. A pesquisa educacional no Brasil. In **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.1, 1971; p.1-48.

GOUVEIA, Aparecida. J. Algumas reflexões sobre a pesquisa educacional no Brasil. In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 60, n. 136, out./dez. 1974; p.496-499.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In **International Organization**, 46, 1992; p. 1-35.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In **Lua Nova**, no. 58, 2003; p. 193-223.

HARMON, Michael. Decision and “Action” as Contrasting Perspectives in Organization Theory. In **Public Administration Review** 49: 144–52, 1989.

HARTZ, Zulmira. Institutionalizing the evaluation of health programs and policies in France: cuisine internationals over fast food and sur mesure over ready-made. In **Cadernos de Saúde Pública**, v.15, n.2, 1999; p.229-260.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. in Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah, e Rockman, Bert (org.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HODGSON, Geoffrey M. Meanings of Methodological Individualism. In: *Journal of Economic Methodology*, 14(2), 2007; p. 211-26.

HOUSE, Ernest R., HOWE, Kenneth Ross. **Values in evaluation and social research**. Thousand Oaks: SAGE, 1999.

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

KATZENSTEIN, Peter J., KEOHANE, Robert O., & KRASNER, Stephen D. International Organization and the Study of World Politics. In **International Organization** 52, 4, 1998; p. 645-85.

KELLAGHAN, T.; STUFFLEBEAM, D.L.; WINGATE, L.A. (org). **International Handbook of Educational Evaluation**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and Public Policies**. New York: Addison-Wesley, 1995.

KNOKE, D. **The sociopolitical construction of national policy domains**. 2003. Acessado no site <http://www.soc.umn.edu/~knoke/> em 27 de outubro de 2009.

LAGE, Maria C. e GODOY, Arilda S. O uso do computador na análise de dados qualitativos: questões emergentes. In **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, vol. 9, n° 4, 2008; p. 75-98.

LEEuw, Frans L. e FURUBO, Jan-Eric. Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? in **Evaluation**, Vol. 14, No. 2, 2008; p. 157-169.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. In **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 6, 1979; p. 517-526.

LOURENÇO FILHO. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, 2005; p. 179-185.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. In **Theory and Society**, Vol. 29, No. 4, 2000); p. 507-548.

\_\_\_\_\_ ; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010a.

\_\_\_\_\_. A theory of gradual institutional change. In MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010b.

MANTZAVINOS, C.; NORTH, Douglass C.; SHARIQ, Syed. Learning, Institutions, and Economic Performance. In **Perspectives on Politics** 2, 2004; p. 75-84.

MARCH, James G. **A primer on decision making : how decisions happen**. Nova Iorque: Free Press, 1994.

\_\_\_\_\_ ; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. In **The American Political Science Review**, Vol. 78, No. 3, 1984; p. 734-749.

\_\_\_\_\_. **Rediscovering Institutions**. Nova Iorque: Free Press, 1989.

MARINELLI, Célia Regina Gonçalves. **A evolução do direito à educação no Brasil republicano**. São Bernardo do Campo, 2006. 233 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Metodista de São Paulo, Faculdade de Educação e Letras, Curso de Pós-Graduação em Educação. Orientação: Décio Azevedo Marques de Saes.

MCNAMARA, James F.; ERLANDSON, David A.; MCNAMARA, Maryanne. **Measurement and evaluation: strategies for school improvement**. Eye on Education, 1999.

MELO, Marcus A. Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform. in **International Political Science Review**, vol. 25, n. 3, 2004; p. 320-341.

MONTEIRO, G. T. M. Evaluating Public-Sector Reform in Latin America. In WOLLMANN, Hellmut. (Org.). **Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practices in International Perspective**. Londres: Edward Elgar, 2003, p. 182-207.

MOREIRA, Carlos O. F., HORTALE, Virgínia A., e HARTZ, Zulmira. Avaliação da Pós-Graduação: buscando consenso. in **Revista Brasileira de Pós-Graduação**. n. 1, julho de 2004; p. 26-40.

NADER, Rosa M. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro.** CLAD 2005. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053502.pdf> . Último acesso em 2 de agosto de 2009.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990

\_\_\_\_\_. Institutions. In **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1, 1991; p. 97-112.

\_\_\_\_\_. **Understanding the Process of Economic Change.** Princeton: University Press, 2005.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: EDUSP, 1999.

PADAMSEE, Tasleem J. Culture in Connection: Re-Contextualizing Ideational Processes in the Analysis of Policy Development. In **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, 16(4), 2009; p. 413-445.

PATTON, Michael Q. Reports on Topic Areas: The Evaluator's Responsibility for Utilization. In **American Journal of Evaluation**, v. 9, 1988; p. 5-24.

PESTANA, M. I. O Sistema de avaliação brasileira. In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.70, n. 191, 1998; p. 65-73.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In **American Political Science Review** Vol. 94, No. 2, 2000.

\_\_\_\_\_. **Politics in time: history, institutions and social analysis.** Princeton: University Press, 2004.

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil.** São Paulo: Editora Ática, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

RBEP, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. **Apresentação.** Rio de Janeiro, n. 1, vol. 1, 1944a.

---

\_\_\_\_\_. **Editorial**. Rio de Janeiro, n. 3, vol. 1, 1944b.

RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (org.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

RIST, R. C. (org.) **Program Evaluation and the Management of Government**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

ROTHEN, José Carlos. O Instituto nacional de Estudos Pedagógicos: uma leitura da RBEP. In **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, vol. 86, nº 212, 2005; p. 189-224.

ROSSI, Peter H. My Views of Evaluation and Their Origins. In ALKIN, Marvin C. (Ed). **Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences**. California: Sage Publications, Inc., 2004.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. In **PS: Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, 1991; p. 147-156.

SANDAHL, Rolf. "Government And Evaluation." Encyclopedia of Evaluation. 2004. SAGE Publications. <[http://www.sage-ereference.com/evaluation/Article\\_n236.html](http://www.sage-ereference.com/evaluation/Article_n236.html)>. Último acesso em maio de 2010.

SCHEERENS, Jaap, GLAS, Cees A. W. e THOMAS, Sally M. **Educational evaluation, assessment, and monitoring: a systemic approach**. Taylor & Francis, 2003.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In **Annual Review of Political Science**. 11, 2008; p. 303-326.

\_\_\_\_\_. Institutionalism and the State. In Hay, Marsh e Lister (org.). **The State: Theories and Issues**. Basingstoke: Palgrave, 2005.

SCRIVEN, M. **Evaluation Thesaurus, Fourth Edition**. Newbury Park: Sage Publications, 1991.

\_\_\_\_\_. Evaluation Theory and metatheory. In KELLAGHAN, T.; STUFFLEBEAM, D.L.; WINGATE, L.A. (org). **International Handbook of Educational Evaluation**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. New York: Norton & Co, 1997.

SOUSA, Clarilza Prado de. **Descrição de uma trajetória na/da avaliação educacional**. Disponível em: < [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_30\\_p161-174\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_30_p161-174_c.pdf)>. Publicação: Série Ideias, n.30. São Paulo: FDE, 1998. Último acesso em Acesso em 27 de junho de 2010.

SOUSA, Sandra M. Z. L. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. In **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n° 94, 1995; p. 43-49.

STREECK, Wolfgang; THELEN; Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford University Press, 2005.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; MADDAUS, George F.; KELLAGHAN, Thomas. **Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation**. Springer, 2000.

TROCHIM, W.M.K. Evaluation policy and evaluation practice. In W.M.K. TROCHIM, MARK M. M., e COOKSY L. J. (org.). **Evaluation policy and evaluation practice**. New Directions for Evaluation, 123, p. 13–32, 2009.

VIANNA, Heraldo Marelím. Impactos dos testes sobre os sistemas e objetivos educacionais: a experiência brasileira. In **Cadernos de Pesquisa**, n.27, 1978; p.69-71.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Avaliação Educacional**. São Paulo: IBRASA, 1989.

\_\_\_\_\_. Impactos dos testes sobre os sistemas e objetivos educacionais: a experiência brasileira. In **Cadernos de Pesquisa**, n.27, 1978; p.69-71.

\_\_\_\_\_. Avaliação Educacional nos Cadernos de Pesquisa. In **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n° 80, 1992; p. 100-105.

\_\_\_\_\_. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. In **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 12. 1995.



\_\_\_\_\_. **Avaliação Educacional. Teoria-Planejamento-Modelos.** São Paulo: IBRASA, 2000.

\_\_\_\_\_. Avaliação de Programas Educacionais: duas questões. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 32, 2005.

VARONE, Frédéric, JACOB, Steve, e DE WINTER, Lieven. Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium. in *Evaluation*. 11, 2005; p. 253-273.

WAGNER, Peter e WOLLMANN, Hellmut. Fluctuations in the development of evaluation research - do "regime shifts" matter?, in: **International Social Science Journal**, no. 108. 1986; p. 205-218.

WEISS, Carol H. If Program Decisions Hinged Only on Information: A Response to Patton. In **American Journal of Evaluation**, v. 9, p. 15-28, 1988.

\_\_\_\_\_. **Evaluation.** Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

WOLLMANN, Hellmut. Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? in Wollmann, Hellmut (org.). **Evaluation in Public Sector Reform**, Londres: Edgar Elgar, 2003, p. 1 – 11.

WORTHEN, Blaine; SANDERS James; FITZPATRICK, Jody. **Avaliação de Programas – concepções e práticas.** São Paulo: Editora Gente, 2004.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A – Formulário para análise da legislação relativa à avaliação de políticas públicas na educação básica.

**Legislação referente à avaliação em educação básica**

Legislação levantada a partir de pesquisa nas seguintes bases:  
ProLEI (<http://www.prolei.inep.gov.br/>);  
MEC Legis (<http://meclegis.mec.gov.br/>);  
Presidência da República (<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>); e  
Rede de Informação Legislativa e Jurídica (<http://www.lexml.gov.br/>).  
Foram selecionados os instrumentos normativos que disciplinam e orientam conteúdos relacionados à avaliação em projetos, políticas e atividades relativas à educação básica, no contexto federal  
Escopo temporal: 1930 a agosto de 2010.

\* Required

Ano: \*

Mês: \*

Dia: \*

Tipo do normativo \*

Constituição

Lei

Lei - LDB

Decreto-Lei

Decreto

Portaria

Resolução

Other:

Número do normativo: \*

Órgão: \*

Trata sobre algum órgão? Pode ser marcada mais de uma opção

MEC

INEP

FNDE

Presidência

CBEP

Não específica

Other:

Epígrafe: \*

**Estrutura e atribuições dos órgãos?\***

Trata sobre criação, estrutura regimental, atribuições de órgãos?

- SIM  
 NÃO

**Trecho a ser destacado sobre estrutura organizacional**

**Trata de avaliação, pesquisa ou estatística?\***

Pode ser marcada mais de uma opção

- Avaliação  
 Pesquisa  
 Censo - estatísticas  
 Não  
 Other:

**No caso de tratar de avaliação, fala sobre:**

Pode ser marcada mais de uma opção

- SAEB  
 ENEM  
 Livro  
 Programas e projetos  
 Não é sobre avaliação  
 Avaliação escolar e desempenho  
 Avaliação de sistemas e redes  
 Other:

**Se tratar de avaliação, pesquisa ou estatística, especificar, caso possível**

Pode ser marcada mais de uma opção

- Propósitos  
 Objeto  
 Métodos  
 Uso  
 Other:

**Conteúdo a ser destacado em relação à questão acima:**

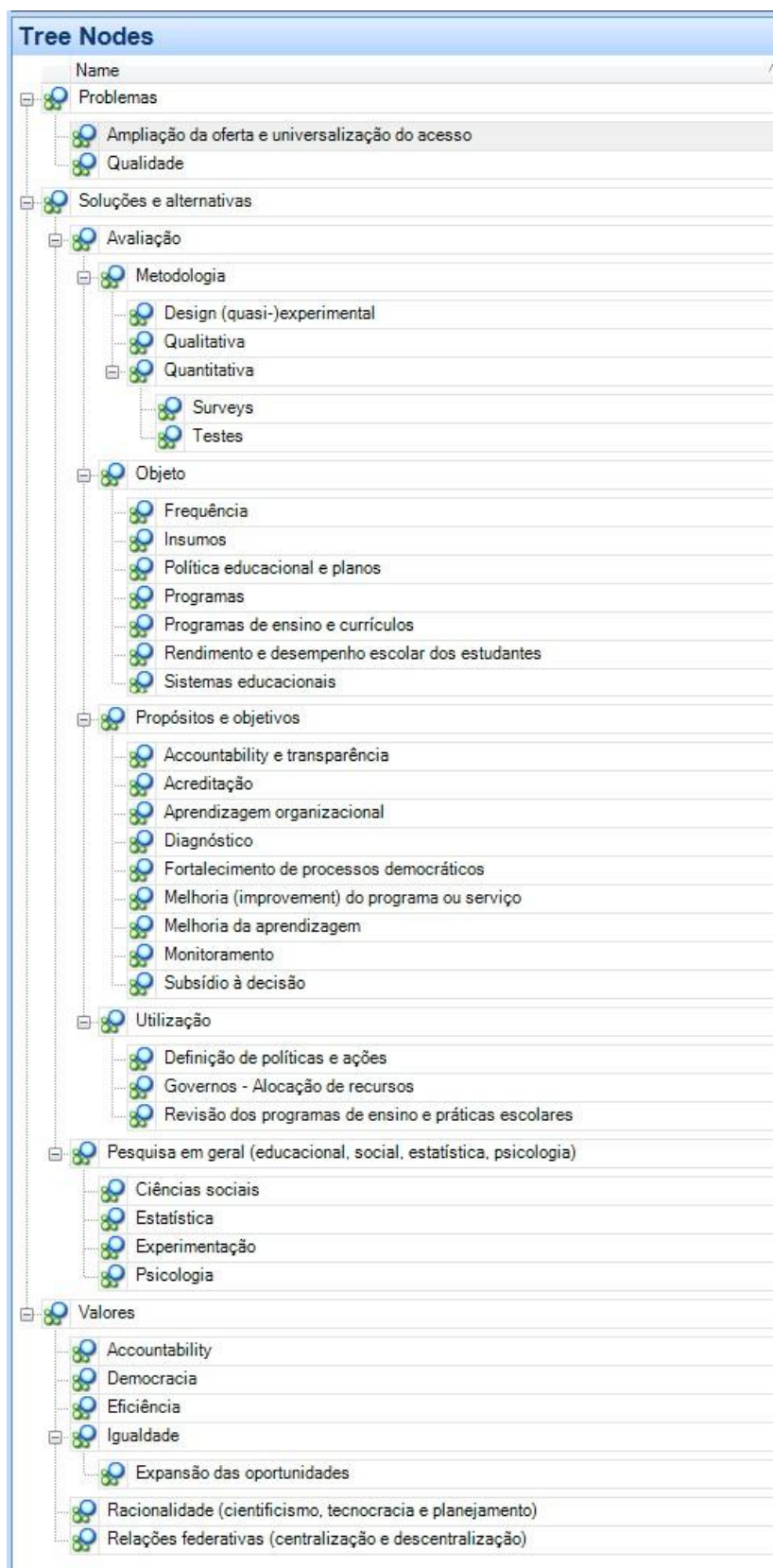
No caso de tratar sobre avaliação ou pesquisa, especificar como

**Outras observações**

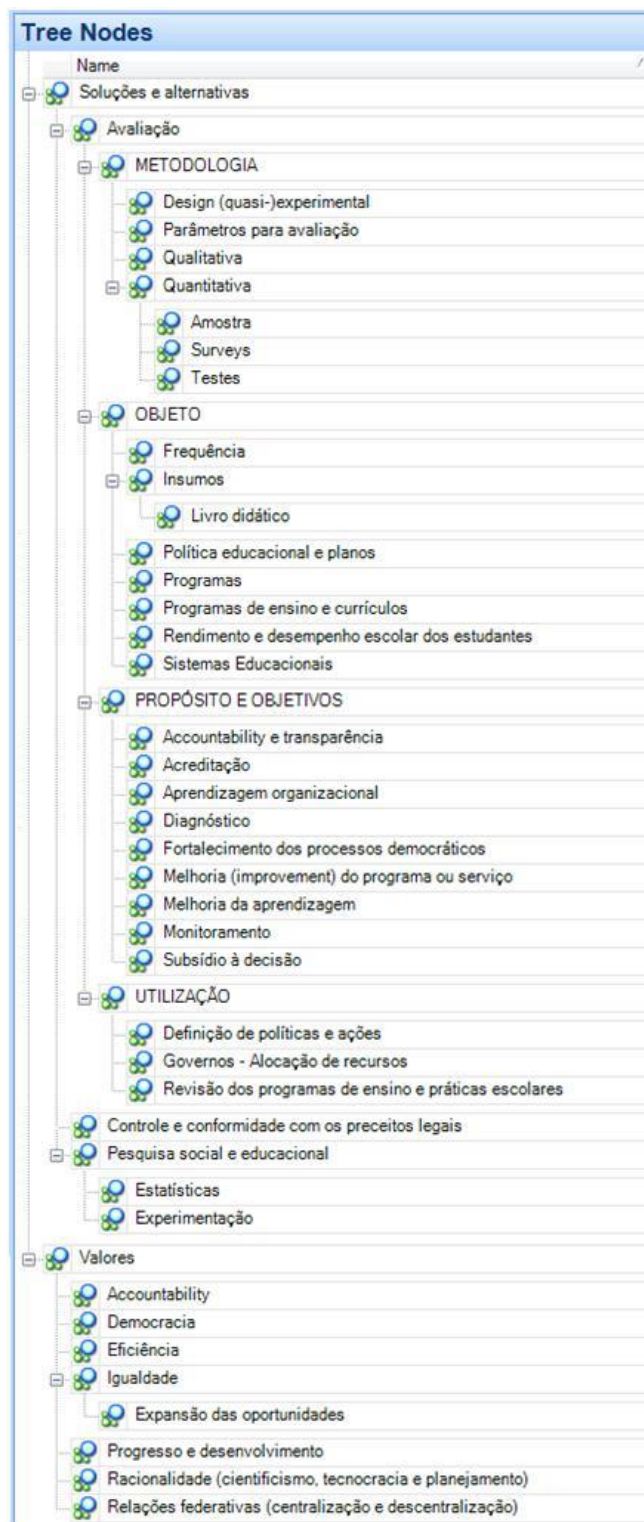
Powered by [Google Docs](#)

[Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Additional Terms](#)

## APÊNDICE B – Categorias utilizadas para análise dos Editoriais da RBEP, no layout do QSR NVivo 8.0.



**APÊNDICE C – Categorias utilizadas para análise das Mensagens Presidenciais, no layout do QSR NVivo 8.0.**



**APÊNDICE D – Lista das edições da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos analisadas, especificando a presença ou não de Editoriais e Apresentações.**

ANO	VOLUME	NÚMERO	EDITORIAL/ APRESENTAÇÃO
1944	1	1	APRESENTAÇÃO e EDITORIAL
1944	1	2	EDITORIAL
1944	1	3	EDITORIAL
1944	2	4	EDITORIAL
1944	2	5	EDITORIAL
1944	2	6	EDITORIAL
1945	3	7	EDITORIAL
1945	3	8	EDITORIAL
1945	3	9	EDITORIAL
1945	4	10	EDITORIAL
1945	4	11	EDITORIAL
1945	4	12	EDITORIAL
1945	5	13	EDITORIAL
1945	5	14	EDITORIAL
1945	5	15	EDITORIAL
1945	5	16	EDITORIAL
1945	6	17	EDITORIAL
1945	6	18	EDITORIAL
1946	7	19	EDITORIAL
1946	7	20	EDITORIAL
1946	7	21	EDITORIAL
1946	8	22	EDITORIAL
1946	8	23	EDITORIAL
1946	9	24	EDITORIAL
1946	9	25	EDITORIAL
1947	10	26	EDITORIAL
1947	10	27	EDITORIAL
1947	10	28	EDITORIAL
1947	11	29	EDITORIAL
1947	11	30	EDITORIAL
1947	11	31	EDITORIAL
1948	12	32	EDITORIAL
1948	12	33	EDITORIAL
1948	12	34	EDITORIAL
1949	13	35	EDITORIAL
1949	13	36	EDITORIAL
1949	13	37	EDITORIAL
1950	14	38	EDITORIAL
1950	14	39	EDITORIAL
1950	14	40	EDITORIAL
1951	15	41	EDITORIAL
1951	15	42	EDITORIAL
1951	16	43	EDITORIAL
1952	16	44	EDITORIAL
1952	17	45	EDITORIAL
1952	17	46	EDITORIAL

(continua)

ANO	VOLUME	NÚMERO	EDITORIAL/ APRESENTAÇÃO
1952	18	47	EDITORIAL
1952	18	48	EDITORIAL
1953	19	49	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1953	19	50	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1953	20	51	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1953	20	52	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1954	21	53	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1954	21	54	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1954	22	55	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1954	22	56	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1955	23	57	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1955	23	58	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1955	24	59	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1955	24	60	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1956	25	61	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1956	25	62	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1956	26	63	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1956	26	64	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1957	27	65	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1957	27	66	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1957	28	67	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1957	28	68	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1958	29	69	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1958	29	70	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1958	30	71	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1958	30	72	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1959	31	73	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1959	31	74	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1959	32	75	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1959	33	76	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1960	33	77	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1960	33	78	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1960	34	79	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1960	35	80	EDITORIAL
1961	35	81	EDITORIAL
1961	35	82	EDITORIAL
1961	36	83	EDITORIAL
1961	36	84	EDITORIAL
1962	37	85	EDITORIAL
1962	37	86	EDITORIAL
1962	38	87	EDITORIAL
1962	38	88	EDITORIAL
1963	39	89	EDITORIAL
1963	39	90	EDITORIAL
1963	40	91	EDITORIAL
1963	40	92	EDITORIAL
1964	41	93	EDITORIAL
1964	41	94	EDITORIAL
1964	42	95	EDITORIAL

(continua)

ANO	VOLUME	NÚMERO	EDITORIAL/ APRESENTAÇÃO
1964	42	96	EDITORIAL
1965	43	97	EDITORIAL
1965	43	98	EDITORIAL
1965	44	99	EDITORIAL
1965	44	100	EDITORIAL
1966	45	101	EDITORIAL
1966	45	102	EDITORIAL
1966	46	103	EDITORIAL
1966	46	104	EDITORIAL
1967	47	105	EDITORIAL
1967	47	106	EDITORIAL
1967	48	107	EDITORIAL
1967	48	108	EDITORIAL
1968	49	109	EDITORIAL
1968	49	110	EDITORIAL
1969	50	111	EDITORIAL
1968	50	112	EDITORIAL
1969	51	113	EDITORIAL
1969	51	114	EDITORIAL
1969	52	115	EDITORIAL
1969	52	116	EDITORIAL
1970	53	117	EDITORIAL
1970	53	118	EDITORIAL
1970	54	119	EDITORIAL
1970	54	120	EDITORIAL
1971	55	121	EDITORIAL
1971	55	122	EDITORIAL
1971	56	123	EDITORIAL
1971	56	124	EDITORIAL
1972	57	125	EDITORIAL
1972	57	126	EDITORIAL
1972	58	127	EDITORIAL
1972	58	128	EDITORIAL
1973	59	129	EDITORIAL
1973	59	130	EDITORIAL
1973	59	131	EDITORIAL
1973	59	132	EDITORIAL
1974	60	133	EDITORIAL
1974	60	134	EDITORIAL
1974	60	135	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1974	60	136	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1976	61	137	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1976	61	138	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1976	61	139	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1976	61	140	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1977	62	141	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1978	62	142	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1979	62	143	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1979	63	144	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1979	63	145	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO

(continua)



ANO	VOLUME	NÚMERO	EDITORIAL/ APRESENTAÇÃO
1980	63	146	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1983	64	147	APRESENTAÇÃO e EDITORIAL
1983	64	148	EDITORIAL
1984	65	149	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1984	65	150	EDITORIAL
1984	65	151	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1985	66	152	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1985	66	153	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1985	66	154	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1986	67	155	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1986	67	156	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1986	67	157	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1987	68	158	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1987	68	159	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1987	68	160	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1988	69	161	APRESENTAÇÃO
1988	69	162	APRESENTAÇÃO
1988	69	163	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1989	70	164	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1989	70	165	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1989	70	166	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1990	71	167	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
		168	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
		169	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1991	72	170	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1991	72	171	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1991	72	172	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1992	73	173	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1992	73	174	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1992	73	175	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1993	74	176	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1993	74	177	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1993	74	178	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1994	75	179	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
		180	
		181	
1995	76	182	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
		183	
1995	76	184	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1996	77	185	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1996	77	186	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1996	77	187	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1997	78	188	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
		189	
		190	
1998	79	191	EDITORIAL
1998	79	192	EDITORIAL
1998	79	193	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1999	80	194	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
1999	80	195	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO

(continua)

(conclusão)

ANO	VOLUME	NÚMERO	EDITORIAL/ APRESENTAÇÃO
1999	80	196	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
2000	81	197	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
2000	81	198	Sem EDITORIAL ou APRESENTAÇÃO
2000	81	199	APRESENTAÇÃO e EDITORIAL
2001	82	200	EDITORIAL
		201	
		202	
2002	83	203	EDITORIAL
		204	
		205	
2003	84	206	EDITORIAL
		207	
		208	
2004	85	209	EDITORIAL
		210	
		211	
2005	86	212	APRESENTAÇÃO e EDITORIAL
2005	86	213	EDITORIAL
		214	
2006	87	215	EDITORIAL
2006	87	216	EDITORIAL
2006	87	217	EDITORIAL
2007	88	218	EDITORIAL
2007	88	219	EDITORIAL
2007	88	220	EDITORIAL
2008	88	221	EDITORIAL
2008	89	222	APRESENTAÇÃO e EDITORIAL
2008	89	223	EDITORIAL
2009	90	224	EDITORIAL
2009	90	225	EDITORIAL
2009	90	226	EDITORIAL