

Olh@res

Revista Eletrônica do Departamento de Educação da UNIFESP

Volume 3 N^o. 02

ISSN 2317-7853



Sumário

- **Editorial**

Marcia Aparecida Jacomini (Universidade Federal de São Paulo)

Dossiê Temático

- **Pesquisa e formação em política educacional: um desafio interdisciplinar**

Nora Rut Krawczyk (Universidade Estadual de Campinas)

- **El *swarming* como modelo analítico para pensar las políticas educativas**

César Tello (Universidades Nacionales de La Plata)

- **A pesquisa em políticas educacionais e sua evolução nos programas de Pós-graduação no Brasil: sínteses de um percurso coletivo**

Antonia Almeida Silva (Universidade Federal de Feira de Santana)

- **La investigación sobre política educativa en Argentina: un análisis de artículos académicos**

Jorge Gorostiaga (Universidad Torcuato Di Tella)

- **Relações Intergovernamentais: aportes para pesquisas em Políticas Públicas Educacionais**

Nalú Farenzena (Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Calinca Jordânia Pergher (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha - campus Alegrete), Cleusa Conceição Terres Schuch (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Rosa Maria Pinheiro Mosna (Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre).

- **Políticas de Educação Superior nos cursos de Pedagogia e Serviço Social: as modalidades presencial e a distância na Região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul**

Elaine Cristina Vaz Vaez Gomes (Universidade Católica Dom Bosco), Carina Elisabeth Maciel (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

- **Reflexões sobre os desafios da gestão municipal das ações de formação continuada de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa-PAIC: um estudo de caso com um município do interior cearense**

Roberta da Silva (Universidade de Fortaleza -UNIFOR)

Sumário

- **Como os livros didáticos de alfabetização contemplam os diferentes percursos de aprendizagem?**

Maísa Alves Silva (Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP), Ana Lúcia Horta Nogueira (Universidade Estadual de Campinas)

- **O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a garantia de um sistema educacional inclusivo: possibilidade ou utopia**

Samuel Vinente (Universidade Federal de São Carlos), Márcia Duarte (Universidade Federal de São Carlos)

Resenha

- **Resenha do livro *Educação Global S.A.: Novas Redes Políticas e o Imaginário Neoliberal* de Stephen J. Ball**

Denilson Soares Cordeiro (Universidade Federal de São Paulo), Marian Ávila de Lima Dias (Universidade Federal de São Paulo).

Entrevista

- **Entrevista com o Professor Stephen J. Ball**

Jefferson Mainardes (Universidade Estadual de Ponta Grossa)

- **Entrevista con el Profesor Stephen J. Ball**

Jefferson Mainardes (Universidade Estadual de Ponta Grossa), Traducción: Prof. Dr. Jorge Gorostiaga (Universidad San Martín – Argentina)

- **Interview with Professor Stephen J. Ball**

Jefferson Mainardes (Universidade Estadual de Ponta Grossa)

Editorial

Marcia Aparecida Jacomini¹

Nesta edição da Revista Olh@res, do departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Unifesp, apresentamos o dossiê temático *Pesquisa e produção de conhecimento em políticas educacionais: contribuições para a formação de professores e gestores*. A organização deste dossiê articulou-se à realização do *I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa* e *II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação*, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Unifesp e pela Red Lationamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa – ReLePe, no Campus Guarulhos da Unifesp em julho de 2015.

No Encontro pesquisadores e professores da educação básica e superior de vários países – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Espanha, México, Uruguai e Paraguai – debateram a formação de professores e pesquisadores em políticas educacionais com foco nos desafios para a consolidação deste campo de estudos.

A produção acadêmica em políticas educacionais, principalmente aquela voltada à formação de professores, tem nas últimas décadas crescido e se consolidado como um campo de estudo e pesquisa da área educacional, em articulação com as pesquisas em políticas públicas. Como parte desse processo, estudos sobre produção acadêmica em políticas educacionais começam a ganhar a atenção dos pesquisadores, tendo em vista a sistematização e a análise dessa produção, com objetivo de indicar tendências e lacunas e contribuir para o delineamento das demandas do campo para o avanço do conhecimento.

As pesquisas sobre a produção acadêmica têm indicado como característica geral a concentração de estudos setorializados, muitas vezes atrelados à agenda governamental das políticas educacionais. Também tem sido apontada a necessidade de maior atenção às questões de cunho teórico-metodológico das pesquisas.

Assim, neste dossiê apresentamos artigos que versam sobre distintas políticas educacionais e artigos que analisam a produção acadêmica em políticas educacionais.

Entre os sete artigos do dossiê estão textos recebidos e aprovados via chamada do dossiê temático e textos encomendados aos participantes do Encontro.

No texto da conferência de abertura do Encontro, *Pesquisa e formação em política educacional: um desafio interdisciplinar*, que inicia este dossiê, a professora Nora Rut Krawczyk chama a atenção para a importância de que pesquisa na área de política educacional dialogue com conceitos e conhecimentos de diferentes ciências sociais. Ao reiterar que as pesquisas em políticas educacionais demandam a definição do que é educação e política, retoma uma questão bastante controversa sobre se a educação se constitui como área de saber, de conhecimento ou se é uma área de práticas e de políticas sobre a

¹ Universidade Federal de São Paulo.

qual há produção de conhecimento de diferentes áreas das ciências humanas e sociais. Aborda ainda a diferença entre fazer pesquisa em política educacional e fazer pesquisa das políticas educacionais, e indica a carência de pesquisas que estudem a dinâmica política da produção de políticas educacionais na perspectiva de responder as seguintes questões: Por que e como surgem as prioridades em política educacional? Por que se produz uma política e não outra? Como se produz a política educacional?

A partir dessas questões preliminares fundamentais à condução das pesquisas, a autora apresenta quatro tipos de abordagens em políticas educacionais: a descritiva, a qualitativa, a avaliação de programas e a pesquisa comparada, com breve análise sobre cada uma. Enfatiza a importância da dimensão histórica das políticas educacionais e dos estudos da política educacional e destaca que a atenção à historicidade das políticas educacionais pode colaborar com uma perspectiva teórico-metodológica mais consistente, importante desafio da área. Discorre também sobre a historicidade dos conceitos e adverte que naturalizá-los aprisiona a produção de novos conhecimentos na medida em que impede/dificulta a elaboração de conceitos e categorias que expliquem a realidade concreta.

Na finalização de seu texto/conferência, a professora Nora apresenta alguns dos desafios que acompanharão as pesquisas em políticas educacionais no próximo período e que merecem especial atenção dos pesquisadores. O primeiro dos sete é o debate teórico e histórico com vistas a uma melhor interpretação dos aspectos singulares da realidade e sua integração ao conjunto da produção científica. Para tanto, é fundamental a articulação entre diferentes áreas e abordagens de pesquisas em política educacional e o fortalecimento do debate entre os pesquisadores, o que envolve repensar a formação do pesquisador em política educacional. No que se refere à agenda de pesquisa, defende que a pesquisa não se renda às demandas imediatistas e às repostas rápidas e “mágicas”, pois o tempo da produção do conhecimento é diferente do tempo das decisões políticas e das necessidades de professores e gestores. Advoga que é preciso produzir conhecimento novo e socialmente significativo para médio e longo prazo, sem excluir assuntos da agenda de pesquisa com o argumento de que algumas situações são inevitáveis. Por último, destaca a necessidade de incrementar a divulgação do conhecimento, com debate escrito entre pesquisadores e diálogo com a sociedade, a fim de promover o diálogo entre o conhecimento social crítico e a ação política na educação. Retomando o título da conferência, a autora sublinha que todos esses desafios devem ser enfrentados numa visão interdisciplinar de estudos em políticas educacionais, em contraposição a uma visão economicista.

Na sequência apresentamos três textos que analisam e problematizam a produção em políticas educacionais, dois de autores estrangeiros e um de autoria nacional.

No artigo *El Swarming como modelo analítico para pensar las políticas educativas*, César Tello discute uma proposta teórico-metodológica de análise de políticas públicas dentro da perspectiva epistemológica pluralista.

O autor considera que o modelo analítico *Swarming* possui maior complexidade do que os modelos de análise lineares, o modelo dos ciclos de políticas e as políticas entendidas como rede, na medida em que o *Swarming* assume o movimento das políticas educacionais e considera que as pesquisas representam uma fotografia deste movimento, isto é, captam uma parte do processo ao mesmo tempo em que constroem uma compreensão geral do objeto de estudo. Salienta ainda que, nessa perspectiva, as posições de poder não são fixas, pois dependem do recorte realizado pelo pesquisador, o que implica na inexistência de um dominante e um dominado *a priori*, pois as políticas educacionais enquanto ação política possuem uma multiplicidade de atores, de vinculações, de decisões e de lutas pelo poder, que não necessariamente são as formalmente estabelecidas.

César Tello considera que o estudo das políticas educacionais requer perspectivas que indiquem caminhos epistemológicos capazes de abordar e analisar a complexidade das realidades socioeducativas. É nessa perspectiva que apresenta o *Swarming* como um modelo mais adequado para esta compreensão, quando comparado aos modelos lineares, aos ciclos, às redes e às abordagens centradas no Estado.

No artigo *A pesquisa em políticas educacionais e sua evolução nos programas de pós-graduação no Brasil: sínteses de um percurso coletivo*, Antonia Almeida Silva apresenta alguns dados e análises de pesquisa sobre a produção acadêmica no período de 2000 a 2010 em 21 programas de pós-graduação com nota igual ou superior a cinco na avaliação trienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os 1.283 trabalhos que compõem o corpus da pesquisa foram coletados no Banco de Teses da Capes e as análises realizadas com base em dados constantes no Banco e na leitura dos resumos das teses e dissertações.

O objetivo da pesquisa era identificar e analisar as possíveis mudanças nas características da produção em políticas educacionais no período estudado com vistas a identificar mudanças, permanências e lacunas das pesquisas no campo de estudo das políticas educacionais.

Em relação às características dos programas de pós-graduação, a autora constatou que não houve mudança em relação ao período anterior. A despeito da ampliação do número de cursos, permaneceu a desigualdade entre as regiões brasileiras, com maior concentração de cursos e produção nas regiões sul e sudeste.

Na organização dos trabalhos por temas verificou-se grande concentração no eixo que congregou pesquisas sobre Estado e reformas educacionais; contudo, a autora sinaliza que não foi observado um movimento de problematização do conceito de Estado e destaca a tendência de os estudos secundarizarem a dimensão do Estado como espaço de disputa. A autora destaca ainda o predomínio de alguns interesses temáticos e a pouca interação entre as pesquisas, o que contribui para investigações reiterativas, muitas vezes desvinculadas das problematizações que indicam as lacunas para a construção do campo.

A constatação de poucos estudos sobre o campo das políticas educacionais indica menor interesse dos pesquisadores por pesquisas que analisam as características,

tendências e lacunas para constituição deste campo de estudo e sinaliza que há grande potencial para estudos nessa direção.

Fechando este bloco, no artigo *La investigación sobre política educativa en Argentina: un análisis de artículos académicos*, Jorge Gorostiaga analisa a produção acadêmica sobre políticas educacionais com base em 322 artigos publicados em 63 revistas, 20 argentinas e 43 estrangeiras, no período de 2001 a 2014. O autor realiza uma caracterização geral da produção, indicando a distribuição dos autores por regiões e tipo de instituição em que trabalham, e observa predominância de autores de universidades públicas e da região metropolitana. Em relação ao nível e modalidade da educação, informa que a maioria dos artigos tratam da educação básica e superior, e chama a atenção para a presença de um único trabalho sobre a modalidade de educação especial.

Com base na análise do conteúdo dos artigos, por meio da leitura dos resumos, e em alguns casos do artigo completo, Jorge Gorostiaga destaca maior presença de estudos sobre educação superior, governo da educação, direito à educação e reformas educacionais, e verifica a presença de estudos que superam as análises tradicionais de políticas educativas com ênfase no Estado. Conclui seu artigo indicando duas importantes questões para avançar nas pesquisas sobre produção acadêmica: a análise dos enfoques epistemológico e teórico-metodológico adotados nas produções e a inclusão de pesquisas mais direcionadas a influenciar as políticas educacionais, como aquelas produzidas por organismos internacionais e governamentais.

Os cinco textos seguintes tratam de diferentes políticas educacionais com abordagens diversas. No artigo *Relações intergovernamentais: aportes para pesquisas em políticas públicas educacionais*, as autoras Nalú Farenzena, Calina Jordânia Pergher, Cleusa Conceição Terres Schuch e Rosa Maria Pinheiro Mosna realizam análise de quatro ações governamentais com base no pressuposto de que o estudo de políticas educacionais implica reconstruí-las dentro de um quadro teórico e metodológico. As ações escolhidas – complementação da União ao Fundeb, Plano de Ações Articuladas (PAR), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o Programa Mais Educação – envolvem relações intergovernamentais e foram estudadas por meio de análise documental nos seguintes aspectos: objetivos, atores e os aspectos organizacionais das relações entre entes federativos.

As autoras verificaram que as quatro políticas incidem em diferentes vetores da ação do Estado na educação. O Mais Educação tem maior incidência no currículo da escola, O PAR no monitoramento de ações de planejamento e gestão pactuadas, o Pnate na garantia de acesso e permanência dos estudantes do campo na escola e a complementação da União ao Fundeb na disponibilização de recursos para que os entes mais desprovidos tenham melhores condições para garantir a educação escolar, de acordo com suas responsabilidades. Elas consideram que estas políticas expressam princípios de cooperação e colaboração intergovernamental na educação e que contribuem para o delineamento

de regras e dinâmicas de relações entre os entes federados que marcam a cooperação federativa na regulamentação do Sistema Nacional de Educação. Concluem que, dada a organização federativa brasileira, com princípios de autonomia e interdependência dos sistemas de ensino, estudos sobre as atribuições de cada esfera de governo e as concepções de relações intergovernamentais constituem elementos fundamentais na elaboração de construtos que buscam analisar as políticas educacionais no Brasil.

No artigo *Políticas de educação superior nos cursos de pedagogia e serviço social: as modalidades presencial e a distância na região centro-oeste e no estado de Mato Grosso do Sul*, Elaine Cristina Vas Vaes Gomes e Carina Elisabeth Maciel discutem as políticas para o ensino superior a partir da perspectiva da ampliação do acesso a esse nível de ensino e do significativo crescimento da modalidade de ensino a distância, tomando como foco de estudo a região Centro-Oeste e o estado do Mato Grosso do Sul.

As autoras realizam estudo sobre a matrícula nos cursos de Pedagogia e Serviço Social nas modalidades presencial e a distância em instituições públicas e privadas no período de 1995-2012, com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Para as autoras, o processo de expansão do ensino superior no Brasil é permeado pelos pressupostos das políticas neoliberais, o que explica em parte que o maior crescimento das matrículas ocorra na modalidade de ensino a distância e nas instituições privadas de ensino em ambos os cursos estudados, tanto na região Centro-Oeste quanto no estado de Mato grosso do Sul.

Assim, embora as autoras destaquem a importância da expansão do ensino superior, consideram fundamental que o Estado amplie as vagas, no caso do curso de Pedagogia, e crie cursos de Serviço Social na região e estado estudados, em instituições públicas de ensino, de modo a impulsionar a democratização do ensino superior de qualidade, por meio da gratuidade do ensino e de condições de acesso e permanência dos estudantes nas instituições públicas de ensino.

No artigo *Reflexões sobre os desafios da gestão municipal das ações de formação continuada de professores do programa alfabetização na idade certa – PAIC: um estudo de caso com um município do interior cearense*, Roberta da Silva analisa como a gestão municipal implementa as ações de formação de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, em articulação com os demais eixos do Programa: Educação Infantil, Gestão Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização e Formação do Leitor.

A autora desenvolve pesquisa qualitativa em educação por meio de estudo de caso em um município que participa do Programa. Além do estudo documental, também realizou entrevistas semiestruturadas junto à equipe gestora do Programa no município. Os dados coletados foram analisados à luz dos princípios norteadores do Programa e da perspectiva de formação continuada que considera o professor como protagonista de sua ação pedagógica.

No que concerne à formação dos professores, a autora constatou que o município segue estritamente o que está no Programa, executando as ações sugeridas, sem considerar as reais necessidades formativas locais, posto que se trata de um Programa estadual e que cada município tem suas particularidades.

Como síntese de um conjunto de análises, a autora conclui que, apesar de o PAIC ter como um de seus pressupostos o desenvolvimento de diversas ações articuladas como forma de realizar os objetivos do Programa, quando o município tem baixo desempenho nas avaliações externas as responsabilidades recaem sobre a formação dos professores e as ações que estes desenvolvem na sala de aula, ou seja, a despeito do proclamado no Programa, na prática o professor continua sendo o principal responsável pelo sucesso ou fracasso no propósito de alfabetizar todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental.

No artigo *Como os livros didáticos de alfabetização contemplam os diferentes percursos de aprendizagem?* As autoras Máisa Alves Silva e Ana Lúcia Horta Nogueira não trazem *strito sensu* uma análise de política educacional, mas uma importante contribuição acerca de como os livros didáticos de alfabetização tratam os diferentes percursos de aprendizagem, fazendo, portanto, referência indireta à política nacional do livro didático e ao Projeto Ler e Escrever.

A partir do referencial teórico da Teoria Histórico-Cultural, as autoras discutem a importância da heterogeneidade das classes escolares ser considerada na produção do livro didático, especialmente aqueles destinados à alfabetização, pois Silva e Nogueira concebem a heterogeneidade como fonte de desenvolvimento.

Para compreender em que medida os livros didáticos destinados à alfabetização das crianças consideram a heterogeneidade das salas de aula, as autoras analisaram as orientações ao professor e o enunciado de atividades ao aluno em seis livros didáticos e no material do Programa Ler e Escrever do governo do estado de São Paulo. Entre os achados da pesquisa, constataram que é comum nos manuais dos livros didáticos a presença de discurso que alerta o professor para as diferenças nos ritmos e processos de aprendizagem dos alunos, com indicação de que sejam feitas adequações nas atividades, com vistas a atender às especificidades e demandas do grupo-classe.

Embora em alguns casos os manuais pareçam colocar o professor como sujeito fundamental na mediação do conteúdo do livro didático e das particularidades dos alunos, há situações em que o protagonismo do professor desaparece, e ele é visto como um executor de tarefas, devidamente explicadas no livro didático.

As autoras observaram também que apesar dos livros fazerem orientações acerca dos diferentes ritmos de aprendizagem e da diversidade do ambiente escolar, esta preocupação não se reflete nas atividades dos alunos, as quais são apresentadas como se todas as crianças aprendessem da mesma forma, no mesmo ritmo, num processo único de construção de conhecimento.

Na avaliação das autoras, o Programa Ler e Escrever não fornece indicações claras ao professor sobre como lidar com os diferentes percursos de aprendizagem, contribuindo assim para acentuar as diferenças e dificultar a inclusão de todos no processo de alfabetização.

Concluem o artigo ressaltando que os ajustes nas atividades realizados pelo professor são fundamentais para o atendimento da diversidade inerente ao processo de ensino e de aprendizagem e para proporcionar situações de inclusão e sucesso escolar.

No artigo O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a garantia de um sistema educacional inclusivo: possibilidade ou utopia? Samuel Vinente e Márcia Duarte discorrem sobre as novas demandas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014) para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) de estudantes que compõem o Público-Alvo da Educação Especial (PAEE).

Os autores fazem uma análise documental focada na meta 4 do PNE além das publicações do Ministério da Educação que norteiam sua implementação. Apontam os avanços das práticas escolares nos últimos anos e nos dispositivos jurídico-legais relativos ao AEE, assim como também problematizam neste trabalho os questionamentos relativos a garantias de execução em vista das proposições já constantes em textos anteriores, e das dificuldades de articulação entre as práticas vigentes e as propostas pelo PNE.

Como parte do dossiê temos ainda a resenha do livro *Educação global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*, de Stephen J. Ball, realizada pelos professores Denilson Soares Cordeiro e Marian Ávila de Lima Dias. Neste livro, Ball analisa o funcionamento do neoliberalismo nas políticas públicas educacionais e identifica que há uma nova geração de políticas globais, operando em forma de rede e orientadas pelas leis do livre-mercado.

Por fim, na sessão Entrevista da Revista Olh@res, Stephen J. Ball, renomado pesquisador do campo de política educacional, fala sobre os desafios das pesquisas em políticas educacionais destacando a importância do debate epistemológico da produção acadêmica, a formação teórica dos pesquisadores como elemento fundamental para a qualificação das pesquisas e a necessária modéstia dos autores na preparação de artigos sobre política educacional.

Pesquisa e formação em política educacional

um desafio interdisciplinar¹

Nora Krawczyk²

A reflexão sobre pesquisa e formação em política educacional que vou compartilhar aqui com vocês é resultado de minhas angústias e de desafios que vêm me acompanhando durante toda a minha trajetória de pesquisadora.

Quando comecei a pesquisar política educacional, minhas primeiras pesquisas foram no âmbito do ensino médio. Participei de várias pesquisas na área de Educação e Sociedade na Flacso Argentina. A pergunta que orientou várias dessas pesquisas foi como e por que a organização do ensino oculta uma outra organização que não aquela explicitamente enunciada. Foi lá que comecei junto a outros pesquisadores, muito mais formados do que eu era na época, a estudar os processos de segmentação e de exclusão no interior do sistema educacional argentino.

Na época eu estava no mestrado estudando políticas, relações de poder e o comportamento social frente a essas políticas. O desespero por tudo o que não sabia e tinha que apreender era grande. Mas foi já nesse momento que tomei consciência de que a pesquisa na área de política educacional precisa dialogar com conceitos e conhecimentos de diferentes ciências sociais. Umas se tornariam mais necessárias que outras segundo o foco da pesquisa, mas elas nunca estariam ausentes. E isso significava um grande esforço na minha formação e mostrava a importância de trabalhar em equipe.

Posteriormente, encontrei também desafios metodológicos: pesquisa qualitativa *versus* pesquisa quantitativa, pesquisa comparada etc. De novo tive de circular por diferentes disciplinas para poder compreender o potencial e as limitações de cada uma delas e, principalmente, os pressupostos teóricos que as fundamentam. Pensar na possibilidade de, a partir de outros referenciais, recriar esses recursos metodológicos. A primeira pesquisa na qual utilizei o recurso metodológico da comparação foi quando estudei as reformas educacionais em diferentes países latino-americanos. Os desafios que essa pesquisa nos colocou foram um pivô importante para as minhas reflexões teórico-metodológicas.

Algumas questões que colocarei a seguir pretendem ser disparadores de um debate e oferecer diferentes possibilidades de compreensão do cenário atual de pesquisa em política educacional.

¹ Conferência de Abertura do I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa. Organizado pela RELEPE e realizado 6 e 7 de julho de 2014, na Unifesp, em Guarulhos-SP.

² Professora-pesquisadora da Faculdade de Educação da Unicamp; pesquisadora do CNPq (Bolsa produtividade). Contato: norak@unicamp.br

A primeira delas é que quando nos referimos a política educacional temos frente a nós dois campos de estudo: o da política e o da educação. Sendo assim, cabe nos perguntar como definimos política e como definimos educação.

Isso nos coloca uma questão importante e bastante controvertida: existe uma área de saber, de conhecimento, chamada educação, ou será que a educação é uma área de práticas e de políticas sobre as quais diferentes ciências humanas e sociais produzem conhecimento? Estas questões estão de alguma forma subjacentes aos modos de pensar a pesquisa em política educacional.

Outra questão no mesmo âmbito de compreensão do campo que estamos tratando de delimitar é a seguinte: estamos nos referindo a pesquisa em política educacional ou pesquisa das políticas educacionais?

No primeiro caso, reconhecemos que existe um campo específico de pesquisa que é a Política Educacional, com maiúsculas, e que precisa de diferentes aportes disciplinares. No segundo, estudamos diferentes políticas educacionais, seus propósitos e consequências.

A maioria dos estudos tem focado o estudo de políticas educacionais determinadas. São poucos os que estudam a **dinâmica política** da produção de políticas educacionais como um espaço de atividade, de relações de poder, de conflitos etc.

- Por que e como surgem as prioridades em política educacional?
- Por que se produz uma política e não outra?
- Como se produz a política educacional?

É algo assim como entrar na “cozinha da política educacional”, mas também compreendê-la no interior de determinada organização social, política e econômica.

Neste caso, temos a educação compreendida como um **processo social, uma prática social** que para ser compreendida na sua totalidade precisa dos aportes de diferentes ciências e do diálogo entre elas.

Claro que as fronteiras não são claras, e que quando estudamos políticas educacionais podemos estar conhecendo de alguma forma esses aspectos que destrincham a política educacional numa determinada época, num determinado lugar.

Também não podemos esquecer de que o êxito de um projeto educacional é multidimensional e não produto somente da política educacional, mas esse é outro tema, não por isso menos importante para a análise das políticas educativas.

O que estudamos nas pesquisas sobre políticas educacionais?

A pesquisa sobre políticas educacionais tem diferentes abordagens segundo a pergunta ou foco da pesquisa e também segundo sua intencionalidade: pode ser pesquisa sociológica, pode ser pesquisa econômica, pesquisa histórica, pesquisa antropológica etc. de políticas educacionais. Por outro lado, pesquisas sobre outros temas que afetam a

educação podem ajudar muito a compreender porque se implementam certas políticas e não outras, os efeitos “não esperados” que produz uma determinada política na dinâmica social e escolar, entre outros.

Cada uma delas utiliza conceitos, categorias de análise, pressupostos e metodologias de seu campo. Para isso trazem aportes diversos, mas também diferentes no interior de cada uma dessas disciplinas (clássicas ou contemporâneas; conservadoras ou críticas).

Em alguns casos não se parte do princípio epistemológico de que a educação é um processo social, uma prática social. Toma-se a educação como uma ação ou situação que pode ser analisada como qualquer outro fenômeno de determinada disciplina. É o caso da economia clássica.

As referências empíricas hoje dominantes nas decisões políticas são oriundas principalmente do campo da economia clássica, inclusive para além das dimensões econômicas, produzindo proposições bastante reducionistas. Isto se explica no marco da reconfiguração da gestão pública e da busca da eficiência das políticas educacionais, da rentabilidade do investimento em educação, entre outros (Morduchowicz, 2003). Provoca no senso comum a confusão entre quantificar e explicar, ocultando o verdadeiro significado dos números.

O reconhecimento científico de cada uma das disciplinas que hoje têm como uma das suas preocupações a educação e sua influência na definição e legitimação de políticas educacionais é muito importante para compreender as próprias políticas educacionais e é diferente segundo distintos momentos históricos.

Mas o diálogo com diferentes disciplinas também está influenciado pelas tradições acadêmicas nacionais. Por exemplo, no Chile, encontramos forte influência da economia e na Argentina, da sociologia.

A pesquisa em política educacional no Brasil se enriqueceu bastante no diálogo com as perspectivas críticas da administração escolar, principalmente no debate da democratização da gestão escolar e seu embate com as teorias da administração empresarial, contrapondo o discurso da democratização ao discurso da eficácia. A partir da década de 80 do século XX, a sociologia da educação incorpora outras dimensões de análise.

Por outro lado, a institucionalização da pesquisa, conjuntamente com a institucionalização da pós-graduação em educação, diferentemente de outros países, trouxe como consequência uma forte associação entre atividades de formação (ensino) e de produção de conhecimento e, principalmente, a burocratização do trabalho científico, o que se reflete no que poderíamos denominar de “escolarização da produção científica” (CURY, 2004).

Outra questão interessante que constatamos na pesquisa que realizamos sobre a Reforma Educativa na América Latina e que temos de levar em conta quando lidamos com pesquisa em políticas educacionais é a relação entre a produção intelectual e a base social de onde emerge: os espaços institucionais onde se realizam as pesquisas, as categorias de análise (ainda que muitas vezes não se explicitem) e o “clima político” são dimensões interessantes que se destacam nas experiências de pesquisa em política educacional em cada país.

As especificidades nacionais alimentam os olhares dos pesquisadores e se refletem, entre outras coisas, na escolha dos temas, na definição das categorias e dos pressupostos a partir dos quais analisarão as transformações. Nem por isso esse olhar está livre da influência das tendências do debate regional e internacional.

Diferentes abordagens no estudo das políticas educacionais

Podemos dizer que podem se identificar quatro tipos de abordagem predominantes no estudo das políticas educacionais:

1. **Abordagem descritiva**, a qual muitas vezes resulta num registro de experiências “bem-sucedidas”, considerando suficiente a mera descrição da realidade tal qual como ela se manifesta ou através da opinião dos atores envolvidos. Na década de 1990 houve bastante estímulo para legitimar certas propostas: políticas baseadas na evidência e pesquisa pragmática.

Podemos dizer que existe uma mutação na ideia de conhecimento, ou pelo menos de conhecimento válido, que possui certo valor para a ação política. É aquele conhecimento produzido em curto prazo, sujeito a uma agenda de problemas e/ou orientados pela demanda, e com escasso conteúdo teórico e conceitual (DELVAUX, 2009; KRAWCZYK, 2013).

2. **Abordagens qualitativas**: as maiores dificuldades neste tipo de abordagens são a possibilidade de identificar e construir analiticamente os processos de contradição e dialogar com a produção científica nacional e internacional, possibilitando sair do contexto particular do estudo em questão e da mera descrição da realidade tal como se manifesta, para alcançar a compreensão do fenômeno na sua complexidade.

A literatura sobre o tema mostra-nos também a necessidade de uma formação sólida e de domínio das técnicas, para a apropriação da realidade e para sua reconstrução. A riqueza da pesquisa qualitativa não está na possibilidade de aplicar seus resultados a locais e sujeitos semelhantes (sentido convencional de generalização), mas em sua propriedade de criar conhecimentos (afirmações) universais sobre os processos sociais gerais (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

A pesquisa qualitativa tem se desenvolvido junto com a desvalorização da pesquisa quantitativa, que levou a não análise de dados estatísticos (MARRADI et alli, 2007).

3. **Avaliações de programas**: muitas vezes respondem a demandas dos governos e em outras se confunde com análise de programas. Uma avaliação busca saber se os objetivos foram cumpridos ou não, mas não pressupõe o questionamento do próprio programa: seus pressupostos, objetivos etc. Também se confunde análise com demonstração.
4. **Pesquisa comparada**: ela pode cumprir diferentes funções: justificar opções ideológicas ou determinar “viabilidades concretas que podem estar de maneira latente

numa situação histórica”. “Os processos associados a políticas concretas devem ser analisados em sua articulação dinâmica e não como simples situações produzidas por uma lógica de fatores encadeados, nenhum dos quais aparece afetado pelas exigências de especificidades históricas” (ZEMELMAN, 2003. p. 313).

A pesquisa comparada não é nova nas análises sobre a realidade educacional na região. Desde o século XIX, quando países latino-americanos iniciaram a criação de sistemas nacionais de educação, sua concepção acompanhou os princípios vigentes nos países hegemônicos. Na segunda metade do século XX, no bojo do processo de reconstrução internacional do capitalismo concebido no marco da teoria desenvolvimentista, a educação comparada (enquanto disciplina) teve um extraordinário desenvolvimento, fornecendo subsídios para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento educacional nos países periféricos.

Na América Latina, a pesquisa educacional crítica foi se afastando cada vez mais do enfoque comparativo em decorrência de sua forte associação com o paradigma positivista e com a política imperialista de desenvolvimento.

Na década de 1990, os estudos comparados em educação tomam maior fôlego, principalmente nas áreas de política educacional. Os estudos surgem num primeiro momento encomendados e divulgados pelos Orgãos Internacionais com um caráter meramente descritivo e buscando justificar as opções ideológicas e uma padronização das políticas na região.

Os estudos comparados também vêm sendo incentivados também para a compreensão de processos educacionais que ultrapassam as fronteiras dos Estados e/ou das nações. Mas, muitas vezes, pela ausência de uma pergunta de pesquisa que justifique a comparação e/ou pelo pouco conhecimento dos países analisados, a pesquisa acaba se reduzindo à constatação de convergências entre as situações nacionais.

O potencial da pesquisa comparada está, a nosso ver, no potencial de interpretação das convergências e as especificidades na concretização de políticas globais a partir da historicidade dos fenômenos contemporâneos.

Para isso, é necessária uma perspectiva histórico-sociológica (ou sócio histórica) que permita compreender a historicidade dos processos constitutivos da relação entre as forças políticas, econômicas e sociais que realizam a dinâmica de construção, desconstrução e reconstrução das conexões estabelecidas nas conjunturas nacionais e internacionais. É a passagem da análise dos fatos para a análise do “sentido histórico dos fatos” (NÓVOA, 1995).

Importância da dimensão histórica no estudo da política educacional e das políticas educacionais

Ainda pouco se leva em conta a historicidade dos processos políticos educacionais. Se naturalizam conceitos por não explicitar-se a historicidade que eles carregam.

A possibilidade de recuperar a historicidade nas propostas político-educacionais e nas realidades concretizadas, tanto nos estudos qualitativos quanto nos estudos comparados, poderia colaborar com a construção de uma perspectiva teórico-metodológica para análise dos processos sociais de construção da política educacional; desafio que, me parece, ainda não demos conta.

A naturalização dos conceitos aprisiona a produção de novos conhecimentos porque muitas vezes essa naturalização orienta a “mirada” do pesquisador e produz cegueira de novos processos sociais em curso, impedindo criar outros conceitos e categorias de análise que os expliquem na sua realidade concreta.

“O uso dos conceitos exige ser historicizado. Os conceitos são objeto de problematização para determinar sua especificidade. Não se trata de ‘provar’ um conceito, mas de descobrir sua especificidade. Os conceitos não buscam garantias de que seu conteúdo se contraste com determinadas estruturas reais; mas de que o conteúdo seja determinável segundo a exigência de especificidade crescente, que transformará o conteúdo do conceito” (ZEMELMAN, 2003. Entrevista realizada por Krawczyk e Correa de Moraes, p. 314).

Desafios atuais para a pesquisa em educação

Muitos são os desafios que acompanharão a pesquisa em educação nos próximos anos, mas gostaria para terminar destacar alguns:

1. Revigorar o debate teórico e histórico. A pesquisa empírica é fundamental para o conhecimento aprofundado da realidade, mas para poder organizar e analisar os dados coletados é necessária uma direção que permita interpretar os aspectos singulares da realidade observada e integrar as pesquisas no todo maior de produção científica. A preocupação com as dimensões teórica e histórica possibilitará à pesquisa interpelar as políticas educacionais e a realidade educacional concretizada como processos que carregam historicidade. Dessa forma, é possível colaborar com a desnaturalização das categorias de análise, identificando os espaços de continuidade e ruptura e superando o limite da inevitabilidade, tão pernicioso para a produção científica.
2. Articular as diferentes áreas e abordagens das pesquisas em política educacional. O fortalecimento do debate entre os pesquisadores para discutir os resultados de suas pesquisas e um maior diálogo entre as produções com diferentes enfoques metodológicos ajudarão a criar um ambiente coletivo de produção científica e otimizar a área de política educacional.
3. Repensar a formação do pesquisador em política educacional.
4. Não se render às demandas imediatistas nem às ansiedades para encontrar respostas rápidas e “mágicas”. Isto não quer dizer que não devamos levar em conta os problemas concretos que surgem no cotidiano da educação, mas a pesquisa não pode estar a serviço de solucionar pequenos impasses do cotidiano. O tempo de

maturação do processo de construção de conhecimento (individual e coletivo) não é o mesmo que o das decisões políticas, o das necessidades dos professores e dos gestores da educação.

5. Assumir a tensão entre o campo acadêmico e o campo de atuação política, fronteira bastante sensível na área de política educacional. Produzir conhecimento novo e socialmente significativo, que incorpore uma reflexão, numa perspectiva de médio e longo prazo e que não exclua alguns assuntos sob o argumento da inevitabilidade de algumas situações.
6. Re-pensar a divulgação da produção, dos resultados de pesquisa. Divulgar não é o mesmo que publicar. Pouco diálogo com a sociedade, ausência de explicitação metodológica, pouco debate escrito.
7. Promover um diálogo entre conhecimento social crítico e a ação política na educação (o que significa debater questões complexas, em uma arena cheia de conflitos e tensões) é uma forma promissora de contribuir com o processo de democratização da educação. Considero que devemos enfrentar o desafio, através de uma postura interdisciplinar do estudo das políticas educacionais, de contrapormos à visão economicista da educação e à uma visão “da evidência”.

Referências bibliográficas

- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Graduação/pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 777-793, out. 2004.
- KRAWCZYK, Nora. Conhecimento crítico e política educacional: um diálogo difícil, mas necessário. In: _____. (org). **Sociologia do Ensino Médio. Crítica ao economicismo na política educacional**. São Paulo: Cortez, 2013.
- MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Néida; PIOVANI, Juan. **Metodologia de las Ciencias Sociales**. Buenos Aires: Emecé, 2007.
- NÓVOA, António. Modelos de análise em educação comparada: o campo e a carta. Tradução do artigo publicado na revista **Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle**, nº 2-3/1995.
- KRAWCZYK, Nora; MORAES, Reginaldo C. Corrêa. Estudos comparados, projeto histórico e análise de políticas públicas. Entrevista com Hugo Zemelman. **Educação & Sociedade**, Campinas, Cedes, v.24, n.82, p. 311-320, abr. 2003.

El *swarming* como modelo analítico para pensar las políticas educativas

César Tello

RESUMEN: En este trabajo se presentan algunas reflexiones de carácter teórico-analítico sobre el modelo del *swarming* como un modo posible, entre otros, para comprender el objeto de estudio de la política educativa, esto es: las políticas educativas. Estas reflexiones se desarrollan en el marco de lo que hemos denominado el Campo de los estudios Epistemológicos en Política Educativa. Así, se propone un modelo teórico para el análisis de las políticas educativas desde una perspectiva epistemológica pluralista. Realizando en primer término una caracterización de los modelos empleados para el análisis de las políticas públicas provenientes del desarrollo teórico de las ciencias políticas y concibiendo, desde nuestra perspectiva, a las políticas educativas como multidimensionales, complejas y rizomáticas que se manifiestan modélicamente a través del *swarming*.

PALABRAS CLAVE: investigación; políticas educativas; modelizaciones teóricas; *swarming*.

RESUMO: Este trabalho apresenta algumas reflexões da natureza teórico-analítica sobre o modelo do “*swarming*” como um modo possível, entre outros, para compreender o objeto de estudo da política educativa, isto é: as políticas educacionais. Estas reflexões são desenvolvidas no marco do que temos chamado o Campo de Estudos Epistemológicos em Política Educativa. Assim, é proposto um modelo teórico para a análise das políticas educacionais a partir de uma perspectiva epistemológica pluralista. O artigo apresenta uma caracterização dos modelos utilizados para a análise das políticas públicas provenientes do desenvolvimento teórico da ciência política e concebe, a partir de nossa perspectiva, as políticas educacionais como multidimensionais, complexas e rizomáticas, que se manifestam em uma modelização através do “*swarming*”.

PALAVRAS-CHAVE: pesquisa; políticas educacionais; modelizações teóricas; *swarming*

Presentación

En este artículo analizamos la política educacional como campo teórico en relación a los diversos modos de comprender su objeto estudio: las políticas educativas¹. Para esto es necesario considerar que existen múltiples modelizaciones teóricas, en particular, desarrolladas desde las ciencias políticas en relación a como se establecen, despliegan e impactan – entre otros términos posibles² – las políticas públicas.

En este sentido consideramos que no es casual la selección de un objeto de estudio en una investigación en políticas educacionales, sino que surge de un modelo previo del investigador. El modelo que el investigador posee sobre las políticas educacionales surge de un posicionamiento epistemológico (véase TELLO, 2012a, c; 2013a, b, c). Dependiendo de la concepción que tiene el investigador se inclinará por determinada construcción de su objeto de estudio para la investigación en política educacional. Las concepciones que posee el investigador en forma de modelizaciones teóricas devienen de la propia formación del investigador, de su construcción subjetiva y de las producciones teóricas con las que se ha vinculado³.

Ahora bien, es necesario considerar que las múltiples modelizaciones vienen de los trabajos que han plantado en su desarrollo histórico las ciencias políticas, a través de diversos referentes teóricos y que ninguna de ella posee un carácter neutral o totalmente explicativo y menos aún *verdadero*. Sin embargo, esas modelizaciones impactan sobre la construcción subjetiva en la formación del investigador en política educacional.

Estas modelizaciones se proponen explicar el surgimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas, comprendiendo que el trabajo científico consiste, en gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos, en nuestro caso específico de las políticas educacionales.

En este artículo desarrollamos algunas consideraciones teóricas que venimos reflexionando sobre lo que hemos denominado el Campo de los Estudios Epistemológicos en Política Educativa⁴, y en primer término caracterizamos algunas modelizaciones que se han venido desarrollando fuertemente en los ámbitos académicos para presentar finalmente el modelo del *swarming* que intenta acercarse a una concepción pluralista de la comprensión de las políticas educacionales, y que como otros modelos, en términos

¹ No tomamos aquí la compleja distinción anglosajona entre *politics* y *policy*. Dado que esta distinción es ambigua al intentar traducirla al español o al portugués. Como afirma Cox “no se puede recuperar el sentido del segundo término si no es especificando políticas sectoriales.” (2006, p. 3). Por esta razón tomamos la categoría de políticas educacionales (en plural) para referirnos a la acción política y la política educacional (en singular) para referirnos al campo teórico.

² Aquí es necesario señalar que el empleo de un determinado término indica un posicionamiento epistemológico de comprender las políticas. No es lo mismo referirse al “desarrollo de las políticas”, “impacto de políticas”, “estructura de las políticas”, etc. Cada una de estas expresiones, como veremos más adelante, posee una determinada mirada sobre la concepción de políticas.

³ En este sentido es clave, para quienes nos desempeñamos como formadores de investigadores en política educacional, “mostrar” la mayor cantidad posible de modelos teóricos analíticos para la reflexión y análisis profundo de los estudiantes. En ocasiones puede suceder que los investigadores formados no estemos de acuerdo con algunos modelos, pero es necesario que los estudiantes los conozcan, estudien y reflexionen sobre ellos.

⁴ Véase Tello, 2009; 2011; 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2013c; 2014a; 2014b; Tello y Mainardes, 2012; Tello y Mainardes; 2014; Mainardes, 2009; Mainardes, 2013.

de Jobert y Muller (1987), es una imagen de la realidad social, considerando que en la investigación en educación las imágenes nos permiten tener un poco más de claridad en las complejas relaciones sociales y políticas. O como plantean Muller y Surel (1998) es preciso señalar que la política pública no existe ‘naturalmente’ en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de estudio. Esto implica dificultades para la identificación de sus contornos exactos, en este sentido las modelizaciones nos permiten llevar a cabo ejercicios heurísticos para comprender la hechura de la política educacional.

Caracterizando algunos modelos teóricos de las políticas educacionales

En esta sección presentamos algunos modelos teóricos⁵ que han contribuido y siguen contribuyendo a la comprensión de las políticas educacionales. Entendiendo que el campo teórico de la política educacional ha tomado varios de estos modelos de las ciencias políticas; el nacimiento de la ciencia política moderna se produce a través de la separación de los estudios políticos respecto de la matriz tradicional del derecho. En el año 1948 se marca el hito fundacional en la ciencia política: a pedido de la UNESCO, se reúnen en París expertos y estudiosos con la finalidad de tratar de redefinir y acotar su objeto de estudio. Las deliberaciones concluyen con la confección de la célebre “Lista Tipo”⁶, elaborada bajo una fuerte influencia del pensamiento anglosajón. Si bien ella constituye tan sólo una mera enumeración pragmática de temas, sigue siendo a pesar de los sesenta años de su elaboración un eje de referencia para la elaboración de marcos teóricos y la confección de currículas universitarias en relación a las ciencias políticas, incluyendo el área curricular de la política educacional actual en las carreras de pedagogía y ciencias de la educación. Este no es un dato menor y menos aún un buen signo para los investigadores en ciencias políticas en general y en política educacional en particular. Ya que siguiendo los postulados de Giovanni Sartori (2004) en un reconocido artículo denominado “¿Dónde está la ciencia Política?”, César Cansino en el año 2006 (y luego en el 2008) anuncia *el adiós a la ciencia como la crónica de una muerte anunciada* con muchos debates a su alrededor. Explicando que “terminó alejándose del pensamiento y la reflexión, hasta hacer de esta ciencia un elefante blanco gigantesco,

⁵ Debemos considerar que aquí solo se presentan algunos modelos analíticos. No ingresamos en el desarrollo de enfoques y perspectivas teóricas como el institucionalismo, neo institucionalismo etc. Entendiendo de este modo una clara diferenciación entre ‘modelos analíticos’ y enfoques, perspectivas, posicionamientos o metodologías de investigación. En muchas ocasiones se confunde la categoría de modelos analíticos con metodologías o lo que hemos denominado en otro lado ‘epistemometodología’ (TELLO, 2012; 2013)

⁶ Los distintos temas propuestos quedan agrupados en cuatro secciones: I. Teoría política: a) Teoría política. b) Historia de las ideas políticas. II. Instituciones políticas: a) Constitución. b) Gobierno central. c) Gobierno regional y local. d) Administración pública. e) Funciones económicas y sociales del gobierno. f) Instituciones políticas comparadas. III. Partidos, grupos y opinión pública: a) Partido político. b) Grupos y asociaciones. c) Participación del ciudadano en el Gobierno y la Administración. d) Opinión pública. IV. Relaciones internacionales: a) Política internacional. b) Organización y administración internacional. (UNESCO 1948).

repleto de datos, pero sin ideas, ni sustancia, atrapada en saberes inútiles para aproximarse a la complejidad del mundo.” (p. 13) y de algún modo la investigación en políticas educacionales vive esta misma crisis epistémica. En el mismo eje de reflexión De Sierra *et. al.* (2006, p. 51) señalan que en América Latina en los últimos años se debilita en las ciencias sociales la dimensión critico-utópica afirmando que “hay menos reflexión sobre la disciplina y más sobre el uso que la sociedad hace del conocimiento de las ciencias sociales”.

En esta línea de análisis, debemos considerar que dotada de las características principales de las ciencias políticas, surgía en la década de 1950⁷ la política educacional como campo teórico, con una visión fuertemente centrada en la legislación y en algunos casos en educación comparada. Esta última no poseía el desarrollo epistemológico actual sino que, básicamente consistía en establecer ejes de comparación legislativos de diversos países y de la estructura del sistema educativo, entre otros temas de comparación lineal y casi descontextualizada. Pero sin duda respondía a la matriz analítica de las ciencias políticas en Latinoamérica con el enfoque jurídico-institucionalista.

Y, al referirnos a esta cuestión es ineludible analizar algunos de estos modelos, y comenzar con quien fuera el creador del enfoque de políticas públicas a través del *modelo de análisis de políticas públicas*: Harold Lasswell. Los modelos para el análisis de las políticas educacionales, devienen de las reflexiones del origen del estudio de las políticas públicas, desde Laswell (1951) con su perspectiva pragmática y el clásico modelo de fases sucesivas al que llamó *proceso de decisión* conformado por siete pasos: **1**-Inteligencia **2**-Promoción **3**-Prescripción **4**-Invocación **5**-Aplicación **6**-Terminación **7**-Evaluación, del cual se deprenden luego otras etapas diseñadas como modelo de interpretación. Entre las más conocidas se encuentran la de Brewer (1974), quien fuera alumno de Laswell, y agrupaba los siete pasos como: **a**-agenda, **b**-formulación, **c**-implementación y **d**-evaluación, en términos de modelos *input-output* como guía epistemológica. O los ya clásicos pasos de Meny y Thoenig (1992): **a**)La identificación de un problema **b**)La formulación de soluciones **c**)La toma de decisión **d**)La ejecución del programa **e**)La terminación de la acción.

El modelo de Laswell inició un nuevo modo de pensar los procesos políticos, pero por otro lado instaló la idea de las etapas para el estudio de las políticas públicas muy arraigado hasta nuestros días. Del mismo modo, este modelo teórico, instaló la idea de los especialistas en etapas, fuertemente arraigada en la investigación en políticas educacionales y esto se puede ver en la actualidad con investigadores que estudian procesos de implementación o agendas o evaluación de políticas educacionales. Y esto, en ocasiones, genera un mirada reduccionista de la investigación de los procesos políticos.

⁷ Sin duda, que el surgimiento no puede ubicarse precisamente. Encontramos en el relevamiento empírico algunos casos de cátedras o espacios curriculares de política y educación a principio de 1940, en México. Sin embargo, fueron reemplazados por otras asignaturas y volvieron a emerger en la siguiente década.

Este modelo y sus múltiples variaciones devienen del enfoque institucionalista que supone que las políticas públicas son las actuaciones del Estado. Así Deubel (2008) explica que existe cierta centralidad en los estudios en políticas públicas, desde una modelización como el *public choice*, que según el autor “se centra en analizar los arreglos institucionales, en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales” (p. 80).

También desde esta modelización se suele considerar que lo público es lo estatal y que todas las políticas son públicas. Tal enfoque supone erróneamente que las políticas públicas son siempre explícitas y neutrales y en ocasiones confunde Estado con gobierno.

Por otro lado es necesario presentar el denominado *modelo teórico de la interacción política* cuyo principal exponente se centra en la figura de Lindblom que cuestionó el énfasis en el racionalismo de Laswell a través de su libro “La ciencia de salir del paso” del año 1959, empleando en su análisis de la acción pública un modelo propio que denominó de *la decisión incremental*. Cuyo principal fundamento es que la toma de decisiones no es racional, por el contrario las políticas se van desplegando por decisiones intuitivas y empíricas de los administradores de la burocracia política, lejanos a la toma de decisión racional. Entendiendo que el decisor debe “salir del paso”, considerando que son clave en este proceso otras variables de análisis tales como las relaciones de poder, y de la integración entre las diversas fases del proceso decisorio, qué no tendrían necesariamente un fin o un principio (RUIZ VIÑALS, 2004).

El modelo de Lindblom asume que los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión acerca de cuál opción deberá escoger.

Otros de los modelos es la *teoría sistémica* de David Easton y su concepción de funcionamiento del sistema político que emplea el modelo de sistema utilizado en las ciencias biológicas (la metáfora de la célula). Concibe un sistema político (caja negra) que recibe insumos o demandas (inputs) y los transforma en productos -leyes, decisiones, o políticas públicas- (outputs). Estos productos tienen un impacto sobre la sociedad política (la opinión pública, la realidad, etc.) que es reenviado hacia el sistema político como retroalimentación (feedback), y así el ciclo político recomienza. Sin dudas que Easton se basó en la teoría de los sistemas de Bertalanffi.

Con su teoría, Easton inquiera construir un esquema general unificado que permita un análisis uniforme y semejante de la vida política en sus variadas manifestaciones, al igual que Laswell y Lindblom, se interesa especialmente por la estabilidad y el orden, por los mecanismos que posibilitan la persistencia de los sistemas políticos en un mundo de cambios y tensiones.

También es necesario reseñar el *modelo de los ciclos* de Jones que para la linealidad analítica de los modelos previos desplegó el modelo del *policy cycle* (JONES, 1970) que

posee la ventaja de focalización sobre los procesos más que sobre las instituciones, de todos modos el modelo no hace otra cosa desagregar o segmentar la política pública con una tendencia a sesgar el análisis y en general se sitúa la implementación y evaluación solo al final de los ciclos.

Estos modelos poseen un fuerte componente de pasos y etapas. Y, por ejemplo Muller (1998) formula una serie de críticas a estos enfoques, la primera en relación al orden lineal que presentan, al respecto afirma que “El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado” (p. 67), así también, sostiene que en algunos casos es muy difícil identificar las etapas debido a que no es siempre es fácil delimitar cada una.

También debemos señalar el modelo político de *las redes* y de *las comunidades* (KRIESI, 1994; SABATIER Y JENKINS-SMITH, 1988). En términos de Sabatier y Jenkins-Smith (1988) se desplegaron estos modelos con la categoría de las *advocacy coalitions* a partir de la cual se intentó iniciar la búsqueda de una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de las políticas públicas. Deubel (2007), plantea que esta concepción considera “las interacciones entre sociedad y Estado, más en sus dimensiones horizontales (el uno y el otro son socios) que verticales (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada” (p. 51).

Otro modelo analítico es el del *abordaje cognitivo de políticas públicas* (MULLER, 1990, 2000; MULLER; SUREL, 2002) a partir de la cual se plantea que cada política representa una tentativa de resolver un problema de la sociedad, configurada a partir de procesos de decisión en la cual participa un cierto número de actores. La política pública y la expresión de poder público construyen un cuadro normativo de acción constituyendo un determinado orden local. Así, el análisis cognitivo de las políticas requiere estudiar el papel de las ideas desarrolladas por los actores, las ideas en acción, el referencial global y local que fundamentan la política y los mediadores que intervienen en esas políticas.

Estos modelos se caracterizan básicamente por poseer claridad en quienes son los actores de un proceso de política: formuladores, coordinadores, evaluadores y rendidores de cuentas de las políticas públicas, aplicadores

Por ejemplo desde una mirada de *top down* o *bottom up* implica reconocer el comienzo y el final en un análisis vertical, casi positivista. Y si pensamos las políticas educacionales como movimiento horizontal, en un continuo de decisiones?. Las cuales se van transformando a cada paso, de forma progresiva: autoridades de un gobierno estatal, maestros, padres, en donde la toma de decisiones despliega transformaciones y más transformaciones en el desarrollo des-ordenado y des-plegado de la acción política. Donde unas implican y transforman a las otras?.

Básicamente estos son los modelos analíticos en la investigación en políticas públicas, con sus diversas variaciones y matices. Y, los que se emplean en la investigación en política educativa en la actualidad, en ocasiones sin conocer estos referenciales teóricos,

pero de algún modo los investigadores jóvenes o en formación poseen en sus matrices subjetivas alguna de estas miradas.

Argumentamos que estos modelos de análisis de las políticas públicas siguen sumidos en el modelo de la *secuencialidad*, bajo el esquema del proceso de las políticas públicas (etapas o fases funcionales presentes en la vida de las decisiones públicas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación) que no hacen más que continuar con la incapacidad de derrotar la linealidad positivista en la investigación en política educativa.

El modelo pluralista del *swarming* para el análisis de políticas educativas

Partimos de una concepción pluralista en la que entendemos las políticas públicas como un continuo de decisiones, que comprende momentos y asuntos que se inter-vinculan en un flujo de interacciones entre los sujetos que hacen la política, interacciones que no siempre hacen referencia a una secuencia lógica de fases sino a un proceso dinámico y complejo, y en ocasiones con sorprendentes esquemas *des-secuenciados*, rizomáticos y de flujos continuos.

Con esto no estamos diciendo que no existan momentos, etapas o fases. Pero esas etapas siempre son vistas desde determinado ángulo y pueden ser no-secuenciales. Si consideramos que las políticas se implementan lo hacemos con una concepción de determinado modelo político.

En los modelos caracterizados previamente el Estado cumple un rol central, casi causal. Aunque en otros modelos se incluyen otros componentes. Y, sin dudas, es allí donde se puede observar una concepción desde una determinada perspectiva y posicionamiento epistemológico del objeto de estudio de la política educativa.

Por esta razón debemos considerar al menos brevemente algunos debates que se dan en torno a la definición del objeto de estudio de la política educativa. Que, como en los modelos, también, deviene de los debates de las ciencias políticas.

El objeto de estudio de la política educativa es, como dijimos, las políticas educativas en tanto la propia realidad socio-educacional, en sus múltiples dimensiones; consideramos que los diversos enfoques epistémicos generan en sí, un objeto en permanente construcción (GALINDO CÁCERES, 1999). Esto es, los ángulos de análisis de la realidad socio-educacional le permiten al campo teórico de la política educativa la construcción desde diversos ejes que confluirán en su objeto, por ejemplo el estado, la jurisprudencia, la micropolítica, el discurso político, los debates políticos, la gobernabilidad educativa, el derecho a la educación, entre otros.

Burch (2009), oponiéndose a la definición clásica del objeto de estudio de la política educativa como acción de un estado, explica que cada vez se hace más difícil sostener el modelo tradicional del objeto de estudio de la política educativa dado que el

campo está cada vez más *congestionado*: nuevas relaciones y nuevas formas de relación están siendo establecidas en la política y en relación con ella. Y afirma que “los límites entre Estado, economía y sociedad civil son cada vez más imprecisos” explicando que existe una multiplicidad de voces que intervienen en los diálogos en torno a la política y nuevos conductos por los que se incorpora el discurso al debate de ideas sobre el tema. Ball (2011) afirma “Hoy en día, la política educacional y social dentro del gobierno se piensa, se hace y recibe influencias en muchos sitios diferentes, y *la comunidad que constituye la política educacional es cada vez más diversa e inestable*” (p. 11, el énfasis es mío) lo cual implica un pasaje del desarrollo de “relaciones que suponen reciprocidad e interdependencia en contraposición a jerarquía e independencia” (PETERSON, 2003, p. 1. Citado en BALL, 2011). Con esto decimos que claramente existen métodos de análisis de las políticas educacionales centradas en el Estado, sin embargo al encontrarnos con una nueva configuración estatal esos métodos o abordajes de análisis, ni siquiera pueden ser los “clásicos”, habrá que pensar nuevos esquemas analíticos para el análisis centrado en el Estado. Aún así, como explicamos más adelante el Estado no puede ser el centro de la política educacional en términos de investigación, sino una mediación para la investigación.

Teniendo en cuenta esta consideración podemos cuestionar de algún modo la caracterización que comúnmente se hace sobre el objeto de estudio de la política educacional como la acción de un Estado en relación al ámbito educativo. Y, nos preguntamos: ¿Qué sucede cuando la categoría “acción del estado” es muy difusa?. ¿Qué sucede cuando el objeto de estudio de la política educacional se comprende desde una perspectiva y posicionamiento epistemológico específico? ¿Y si se acuerda con politólogo italiano Paolo Virno? que afirma:

“El éxodo no es nostalgia, pero considerar al Estado-nación como un refugio sí es nostálgico. El éxodo no es un retroceder, sino un salir de la tierra del faraón; la tierra del faraón fue hasta hace una o dos generaciones el Estado-nación, los Estados nacionales son como caparzones vacíos, como cajas vacías y, por eso, sobre ellos se hace una carga emotiva que, naturalmente, es muy peligrosa, porque corre el riesgo de transformarse antes o después en xenofobia o, de todas maneras, en una actitud rabiosa y subalterna al mismo tiempo: rabia y subalternidad juntas, base de los distintos fascismos postmodernos.” (VIRNO, 2006, p. 64).

Desde nuestra perspectiva, y como un modelo posible, entre otros, comprendemos la realidad de las políticas educacionales como *sawrmimg* donde el estado jugará un papel de mayor o menor preponderancia según el lugar y el ángulo de estudio del investigador, es decir: el posicionamiento epistemológico del investigador (véase TELLO 2012a, b; 2013a).

Entendemos las políticas educacionales como *swarming* en tanto trayecto intertextual. Stephen Ball (1989) ha definido las políticas educacionales como textos y como discursos, al referirse a las políticas educacionales como texto explica el autor (BALL,

1989) que es el producto del trayecto sinuoso e imprevisto, que se genera en las distintas arenas políticas de cada contexto, mediante luchas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones que luego serán decodificadas por los actores que aportarán diversos sentidos, elaborando ajustes secundarios al propio contexto de modo complejo.

En fin el objeto de estudio de la política educacional es el estudio de los procesos de la toma de decisiones en el *swarming*, donde existen múltiples componentes de análisis. Y el análisis desde una perspectiva estatal es un modelo y ángulo para la construcción de un objeto de estudio en política educacional, como hemos visto en los modelos reseñados en la sección anterior.

Dependerá del ángulo de estudio del investigador, y, aceptando esta premisa, variarían los objetos de estudio que construye el investigador y por tanto sus resultados de investigación. En este sentido es clave considerar los resultados de investigación como resultados obtenidos desde una perspectiva: la del investigador.

Así, argumentamos que la clásica definición de la acción del Estado como objeto de estudio de las políticas educacionales es parte de la matriz histórica del surgimiento del campo teórico de la política educacional en una perspectiva jurídico-institucional influenciada por las ciencias políticas en su enfoque de políticas públicas desde Lasswell en adelante. Aproximándonos a reflexiones de la sociología de la política educacional como paradigma de análisis podemos ingresar en otros ángulos de análisis.

El *swarming* posee mayor complejidad que los ciclos o las políticas entendidas como red, y sin duda mayor dinámica que los modelos lineales, porque:

1. se asume el movimiento de la política educacional. Y que el proceso de investigación no es más que una fotografía de ese movimiento.
2. se requiere mutilar el *swarming* para estudiar la política educacional y simultáneamente tener una comprensión general de él, sino se convierte en incomprensible el objeto de estudio de la investigación.
3. las posiciones de poder no son fijas, dependerá del ángulo recortado
4. No existe un arriba y abajo un dominante y un dominado *a priori*. Quizá puede establecerse *a posteriori* de la investigación.

Bowe et. al. (1992) advierten sobre la dificultad de comprender y analizar las políticas educacionales de un modo verticalista. Del mismo Raab (1994) explica que el Estado debe comprenderse como un componente más de la compleja trama de las políticas educacionales. En este sentido al reflexionar sobre el referencial teórico de Sabatier, Deubel (2008) plantea que: “la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia” (DEUBEL, 2008, p. 82).

Y siguiendo nuestros postulados, donde el ángulo de estudio, es decir: el objeto de estudio, puede ser o no el estado. Debemos considerar que en las investigaciones sobre política educativa existe un debate internacional a este respecto, por caso, y solo como un ejemplo entre otros, señalamos las críticas de Ozga a una investigación desarrollada en Gran Bretaña y de la cual indica que se pueden sacar pocas conclusiones porque a esa investigación le faltó un abordaje de las teorías centrada en el Estado (véase POWER, 2006). Ozga, explica que “las teorías centradas en el estado son capaces de proveer explicaciones teóricamente más adecuadas y coherente sobre la textura y la dirección de los cambios educacionales” (POWER, 2006, p. 14). Por otro lado, varios autores del campo de las políticas educacionales plantean que una teoría centrada en el Estado no logra explicar las transformaciones de las políticas educacionales, aquí se sitúan varios investigadores en políticas educacionales, particularmente de Gran Bretaña, que es donde con mayor énfasis se ha dado este debate⁸: Ball (1990; 2011); Bowe et. al. (1992); Raab (1994); Du Gay (2000); Power (2006); Burch (2009); entre otros. Y, otros investigadores que consideran que sin un abordaje de una teoría centrada en el Estado se hace imposible comprender el desarrollo de las políticas educacionales, como los casos de Dale (1989); Gordon (1989); Ozga (1993); Pannu (1996), Robertson (2011), entre otros.



Así es que definimos la compleja movilidad de las políticas educacionales en términos de *swarming*. Esta categoría no tiene una traducción clara al español ni al portugués, un *swarm* es un enjambre de abejas y el *swarming* son las abejas en movimiento (enjambamiento) en búsqueda de un sitio donde construir el panal. Son las abejas en movimiento, pero juntas, casi sin poder identificar la tradicional jerarquía que estas tienen, dado que la búsqueda del sitio para la construcción del panal no está circunscripta a la decisión de la Abeja Reina. De algún modo el modelo del *swarming* se opone a los modelos clásicos del pensamiento moderno, dado que nuestro modelo no intenta ser utópico, por el contrario asumimos la perspectiva de Foucault (1986) en términos de un modelo que se caracteriza por la heterotopía, que en contraste con el espacio utópico, las heterotopías se definen por “ser capaces de yuxtaponer en un único espacio real varios

⁸ Es importante considerar el debate sobre esta cuestión producido en otras partes del mundo, porque en muchas ocasiones se emplean estos referentes teóricos sin conocer cuáles son las reflexiones profundas y las perspectivas que asumen en cuanto al rol del Estado en la investigación en políticas educacionales

espacios, varios sitios [...] la época del cerca y el lejos, del lado a lado, de lo disperso”. (p. 25). Los límites del *swarming* se tornan difusos en sus contornos, las abejas dentro del *swarming* se encuentran en constante movimiento, interactúan, van intercambiando posiciones pero sin forma ordenada.

En este sentido las políticas educacionales como acción política poseen múltiples actores, vinculaciones, decisiones, luchas de poder y acciones. Las preguntas clave aquí y, tomando los modelos anteriores en relación al modelo pluralista del *swarming* son: ¿se pueden definir y conceptualizar las políticas educacionales? ¿Cuántos miles de abejas se observan en la fotografía? ¿Cuántos componentes teóricos, actores, instituciones, decisiones, implica las políticas educacionales como *swarming*?

Mi argumento es que una respuesta a estos interrogantes requeriría de varias enciclopedias que creo que nunca se terminarían de escribir. Ahora bien, sí se puede hacer un recorte epistemológico (véase TELLO, 2012b, c; 2013a,c) a los fines de construir un objeto de estudio, claramente artificial y desde un posicionamiento epistemológico. Esto significa, construir un objeto de estudio para investigar en políticas educacionales implica reconocer el recorte del *swarming* y simultáneamente no desconocer, al menos, los principales rasgos del *swarming* en su conjunto. Y comprender que ese objeto ya no estará más en movimiento al momento de definirlo como objeto de estudio. También se debe tener en cuenta que los modelos analíticos para el análisis de políticas educacionales no deberían ser determinantes. Por ejemplo, ¿dónde comienzan las políticas educacionales? o ¿dónde culminan?, sin dudas que intentar responder esta pregunta es asumir una posición y una perspectiva epistemológica, tómese por caso el modelo que tomamos de Brewer o de Easton donde claramente se asume una visión institucionalista del análisis de políticas.

En la propuesta de la política educacional del *swarming* la asumimos como una intertextualidad, como *swarming*, los textos están en constante transformación en la acción política. Es aquí donde en general se produce la confusión de la trayectoria política, esto es: entre quienes tienen mayor o menor poder en las acciones de gobierno. Con esto decimos, se producen luchas de poder, pero no necesariamente las ganan quienes tienen mayor poder. El proceso es mucho más complejo dado que las implicancias recíprocas entre los actores con distintos grados de poder transforma el poder del otro en una perspectiva intertextual y rizomática. En texto reciente (TELLO; MAINARDES, 2014) hemos definido algunas características de la perspectiva epistemológica pluralista y en la cual se encuadra el modelo del *swarming*. Allí planteamos que para Deleuze, un rizoma es un modelo descriptivo en el que la organización de los elementos no sigue líneas de subordinación jerárquica -con una base o raíz, dando origen a múltiples ramas, de acuerdo al conocido modelo del árbol de Porfirio-, sino que cualquier elemento puede afectar o incidir en cualquier otro. En un modelo arbóreo o jerárquico tradicional de organización como las taxonomías del *top down*, el *bottom up* o el *policy cycles* lo que

se afirma de los elementos de mayor nivel es necesariamente verdadero de los elementos subordinados, y también puede suceder a la inversa.

En cambio en un modelo rizomático, cualquier predicado afirmado de un elemento puede incidir en la concepción de otros elementos de la estructura, sin importar su posición recíproca. El rizoma carece, por lo tanto, de centro.

En fin, la idea que queremos plantear sobre las políticas educativas en términos de acciones políticas es que conforman una intertextualidad rizomática a modo de *swarming*.

No consideramos la existencia de las políticas educativas como *swarm*, dado que la acción política por propia definición siempre se encuentra en movimiento. Movimiento de programas políticos, movimiento subjetivo en los actores que conforman y transforman la acción política.

En Tello y Mainardes (2014) hemos señalado que:

La perspectiva epistemológica del pluralismo se refiere a distintas posiciones relacionadas entre sí; el concepto de pluralismo indica la creencia que la realidad consiste de muchas “sustancias” distintas, en contraste con los conceptos monista y dualista.

En la epistemología, el pluralismo mantiene la idea que hay distintas, conflictivas, pero al mismo tiempo, verdaderas descripciones del mundo. Así, el *swarming* como modelo teórico-analítico plantea la necesidad de comprender la multidimensionalidad de las políticas educativas. Y es desde allí que puede indagarse la realidad política. Desde las dimensiones de análisis que no son otra cosas que las mediaciones que nos permiten indagar la realidad.

Las mediaciones de estudio de la política educativa en el modelo del swarming

Como un modo de aproximación general que englobe las diversas multiplicidades para la caracterización del objeto de estudio de la política educativa en términos del *swarming* es necesario aclarar el planteo que venimos señalando en este trabajo. Nos referimos a la distinción entre objeto de estudio y mediaciones.

Claramente hemos planteado que comprendemos el objeto de estudio de la política educativa a las políticas educativas y que, a las políticas educativas las hemos modelizado en este trabajo como *swarming*. Ahora bien, dentro del *swarming* existen múltiples componentes que nos permiten abordarlo. Esos componentes son los que denominamos mediaciones y que cada investigador podrá centrar como eje de su objeto de estudio. Las mediaciones pueden ser: actores, sujetos, estado, gobierno, jurisprudencia, escuela, tomadores de decisiones, gobernantes, legisladores, maestros, directores, alumnos, entre otros.

En el *swarming* un investigador identifica la mediación, es decir, aquello que le permite estudiar una parte de las políticas educativas, esto es: una parte del *swarming*. Ese es su objeto de estudio, su ángulo de análisis de las políticas educativas.

Como dijimos, tendrá su ángulo, pero no podrá desconocer el escenario que brinda el *swarming*, entre los cuales, claramente está el estado. Pero podrá tener mayor o menor preponderancia en su investigación según su ángulo.

Sin embargo, podrá decirse que esas mediaciones pueden ser válidas para otros campos. Y eso es correcto, también se puede emplear para otros campos como la pedagogía o estudios sobre el curriculum, entre otros.. Ahora bien, existe una particularidad: las políticas educacionales se centran en lo político. Desde nuestra perspectiva lo político, en tanto sucesos, fenómenos, acontecimientos y procesos es la toma de decisiones en educación. En cualquier ámbito y estructura educativa.

A los efectos de la organización del campo se hace necesario establecer al menos, en términos de *episteme de época*, que existen ciertos límites, claro está: nunca fijos, sino porosos que de algún modo y a partir de los otros campos de estudio establecen un espacio de estudio del campo de la política educacional, y como un modo, claramente artificial de acordar sobre qué hablamos y estudiamos, y que, en términos de organización del conocimiento resulta imprescindible para nombrar. Así el campo teórico de la política educacional se puede organizar en estudios sobre a) políticas docentes, b) políticas de financiamiento educativo c) políticas de desarrollo curricular d) políticas de gobierno del sistema educativo e) políticas de reforma educacional f) políticas de evaluación educacional g) Políticas universitarias h) Estudios de micropolítica educacional i) estudios de macropolítica educacional (centradas en el estado) j) Política y legislación del sistema educativo j) Política educacional comparada.

Siempre y cuando en estos estudios se cumplan con los requisitos mencionados anteriormente: la toma de decisiones en educación con un componente político y con la presencia de las mediaciones propias del campo.

Entendiendo, finalmente, que esto no es más que una construcción arbitraria y organizada por quienes constituimos el campo como investigadores.

Ahora bien, continuemos con la cuestión de la organización en relación a la investigación en política educacional. Dentro del *swarming* se dan las mediaciones que, como dijimos, se convierten en los ejes de los objetos de estudio y desde allí los “estudios sobre”, gráficamente lo podemos señalar del siguiente modo:

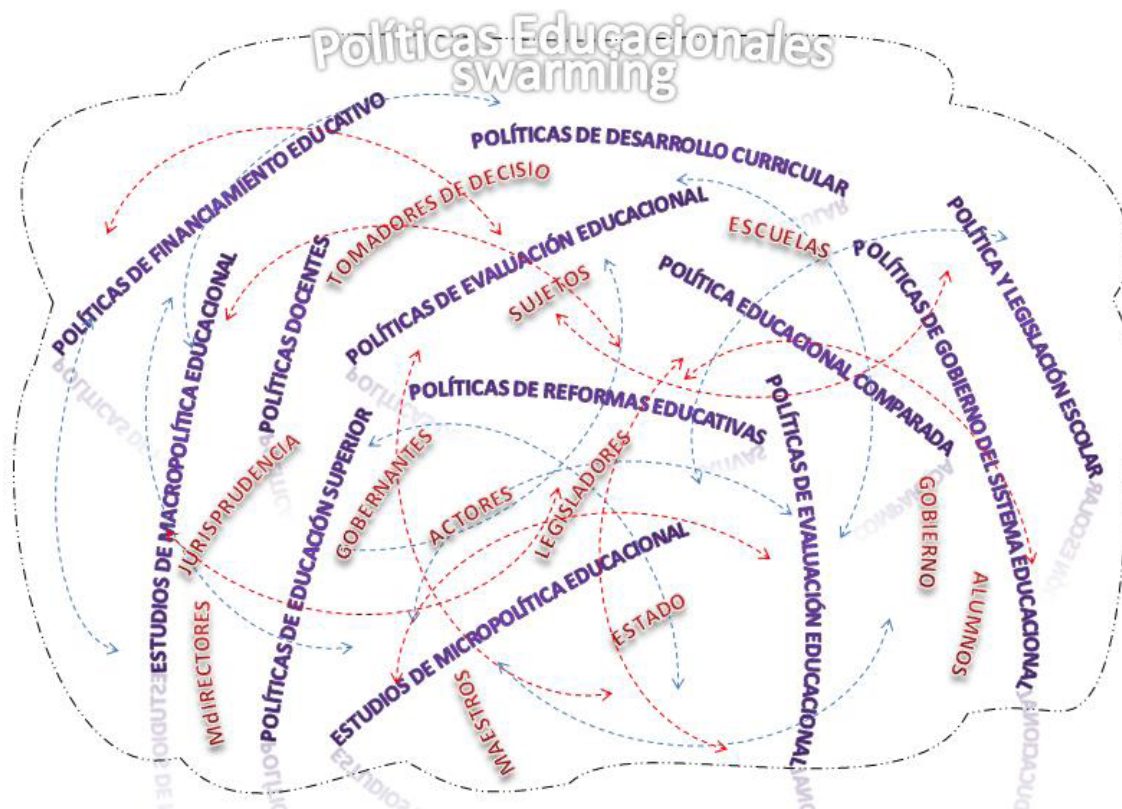


Figura 1: Las políticas educativas como *swarming*.

Este es la representación del *enjambriamiento* de las políticas educativas con “los estudios sobre” señalados en azul y sus respectivas flechas de vinculación y las mediaciones y las fechas en rojo. Tanto las mediaciones como “los estudios sobre” se vinculan, interaccionan y des-pliegan, considerando que los colores se emplean al solo efecto de la identificación. Pero son múltiples las interacciones, las posibilidades, los ejes posibles de objetos de estudio.

Así, si la investigación se ha desarrollado cuidadosamente con categorías teóricas sólidas desde un posicionamiento epistemológico y asumiendo una perspectiva epistemológica se podrá decir con Pascal que “*Lo contrario de una verdad no es el error, sino una verdad contraria*”. Bohr traduce este pensamiento de otro modo: “*lo contrario de una verdad trivial es un error estúpido, pero lo contrario de una verdad profunda es siempre otra verdad profunda*”.

Notas finales

De algún modo el modelo de análisis para la investigación en políticas educacionales que hemos presentado trata de alejarse de los enfoques centrados en los pasos sucesivos y la linealidad, buscando mayor complejidad en la comprensión de las políticas educacionales que son objeto de estudio del campo teórico de la política educacional.

Así en el modelo del *swarming* las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá un flujo distinto de actores que el analista tratará de descubrir y describir, sin perder de vista el escenario, pero tomando solo una parte de él.

Ante el posible cuestionamiento de presentar un esquema con excesivo relativismo epistemológico planteo que un esquema debe ser lo suficientemente flexible para que el investigador le de consistencia y dirección. Y las modelizaciones son solo eso: esquemas analíticos que deben sostenerse con contenido y sustancia. Pero el modelo en sí, es un modelo vacío.

Cabe señalar en esta presentación que ante el escenario de investigación en ciencias sociales y ciencias políticas, y en específico de las políticas educacionales asumimos los postulados de Wallerstein (1999) cuando plantea que las ciencias sociales tiene grandes limitaciones en el estudio de las realidades sociales por lo cual habría que pensar nuevos fundamentos epistemológicos, para esto propone un desafío: “impensar las ciencias sociales” que se opone a la categoría de *re pensarla*, dado que re pensarlas se convertiría en una barrera epistémica para la creación de nuevas epistemologías. Así comienzan a emerger –a nivel internacional y latinoamericano- algunas perspectivas analíticas de la realidad social como “pensamiento alternativo” (VERGARA ESTÉVEZ, 1991). Por su parte, Atilio Borón advierte que es necesario darse “una minuciosa discusión sobre algunos de los principales problemas que plantea la necesaria reconstrucción de las ciencias sociales sobre nuevas bases epistemológicas.” (2006, p. 16).

La realidad de las ciencias sociales y políticas y en particular de la política educacional requiere una transformación epistemológica que permita construir y desplegar nuevas epistemologías para repensarla, a partir del atrevimiento científico que, de algún modo, resquebraje y sacuda las perspectivas epistemológicas actuales, lo cual permitirá – a partir de esa deconstrucción – un espacio para iniciar un nuevo camino epistemológico en Latinoamérica. Abandonando los caparzones procedimentales y asumiendo miradas complejas capaces de abordar y analizar las nuevas realidades socio-educativas.

En estos desafíos epistemológicos es que construimos un modelo de análisis teórico.

Entre los debates de los pasos, los ciclos, las redes, los abordajes centrados en el estado y aquellos que impulsan otro tipo de investigación consideramos que el *swarming* es un modelo para comprender las realidades cada vez más complejas que los investigadores debemos abordar.

Referencias

- BALL, S. **La micropolítica de la escuela.** Hacia una teoría de la organización escolar. Temas de Educación. Buenos Aires: Paidós, 1989.
- BALL, S. Política social y educacional, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas, **Propuesta Educacional**, v. 2, n. 36, Año 20 – Nov 2011, p. 25-34, 2011.
- BALL, S. J. **Politics and policy-making in education.** London: Routledge, 1990.
- BORÓN, A., Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. **Tareas**, Panamá (CELA - Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”), n° 122, enero- abril, 2006
- BURCH, P. **Hidden Markets: The new education privatization.** Abingdon, Routledge, 2009.
- BREWER, G., The Policy Sciences Emerge: To Nurture and. Structure a Discipline. **Policy Sciences.** Santa Monica: The. Rand Corporation, pp. 5-3, 1974
- CANSINO, C. Adiós a la ciencia política – Crónica de una muerte anunciada, **Metapolítica**, n. 49, p. 26-37, septiembre–octubre, 2006.
- CANSINO, C. **La muerte de la ciencia política.** Buenos Aires: Sudamericana-La Nación. 2008.
- COX, C. Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa. **Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado**, v. 10, n. 1, p. 1-24, 2006
- DALE, R. **The state and education policy.** Milton Keynes: Open University Press, 1989.
- DE SIERRA, G., et. al Las ciencias sociales en América Latina en una mirada comparativa, In: TRINDADE, H. (org.) **Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada.** México, DF: Siglo XXI, pp.17-53 2006
- DEUBEL, A. N. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. **Estudios Políticos**, n. 33, p. 67-91, 2008.
- DEUBEL, A. N. **Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación.** Bogotá D.F: Ediciones Aurora, 2007.
- DU GAY, P. Entrepreneurial governance and public management: the antibureaucrats. In: J. CLARKE et al. (eds) **New Managerialism, New Welfare?** London: Sage p. 62-81, 2000.
- FOUCAULT, M. Of other spaces, **Diacritics**, v. 16, n. 1, p. 22-27, 1986.
- GALINDO CÁCERES, J. Del objeto construido al objeto percibido, Estudios sobre las culturas contemporáneas. **Época**, v. 5, n. 9, pp. 9-24, 1999.

- JOBERT, B. ; MULLER, P. **L'Etat en action**. et. al. Paris: PUF, 1987
- KRIESI, H. **Les démocraties occidentales. Una approche comparée**. Paris: Economica. 1994.
- LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: D. Lerner; H. Lasswell, **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press. 1951, p. 3-15.
- MAINARDES, J. Las epistemologías de la política educativa y sus contribuciones para el campo. In: TELLO, C. **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. San Pablo: Mercado de Letras.
- MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v. 9, n. 1, p. 4-16, 2009.
- MENY , Y.; THOENIG, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50 (2), p. 189-208.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Editions Montchrestien, 1998.
- PANNU, R.S. Neoliberal project of globalization: prospects for democratization of education. **Alberta Journal of Educational Research**, v. 42, n. 2, p. 87-101, 1996.
- RAAB, Ch. Theorising the governance of education. **British Journal of Educational Studies**, v. 42, n.1, p. 6-22, 1994.
- ROBERTSON, S.L. The New Spatial Politics of (Re) Bordering and (Re) Ordering the State-Education-Citizen Relation. **International Review of Education**, v. 57, n. 3-4, p. 277-297, 2011.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, p. 117-166, 1999.
- SARTORI, G. ¿Hacia a dónde va la ciencia política?, **Revista Política y Gobierno**, v. 9, n. 2, p. 349- 354. México: CIDE, 2004.
- TELLO, C. Política educativa y fraternidad en América Latina. Notas epistemológicas. In: BARRENECHE, O. (Coord.). **Estudios sobre fraternidad**. Buenos Aires: Editorial Ciudad Nueva, 2010. p. 187-201. (Serie Política y Sociedad).

- TELLO, C. Las epistemologías de la política educacional., Congreso Internacional educación, lenguaje y sociedad: “La educación en los nuevos escenarios socioculturales”, 2., La Pampa. **Actas...**, Argentina, 2009.
- TELLO, C. Epistemologías de la política educacional y justicia social en América Latina. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**. Monográfico América Latina Euro-Mediterranean University Institute. Universidad Complutense de Madrid. España, p. 489- 500, 2011.
- TELLO, C. “Las Epistemologías de la política educacional y la concepción de producción del conocimiento ‘basada en la evidencia’”. In: FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (comp.) **Estudios sobre Políticas Educativas**. EDUNTREF, 2012a.
- TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa como enfoque y la vigilancia y el posicionamiento epistemológico del investigador. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jul. 2012b.
- TELLO, C. “Los componentes del EEPE.”, I Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educacional. **Conferencia Inaugural. Actas...** Buenos Aires: UNTREF, 2012c.
- TELLO, C. “El horizonte del Enfoque de las Epistemologías de la política educacional: la justicia social.”, in: ALMEIDA, M. L y BONETTI, L. O social e as políticas educacionais na contemporaneidade: das desigualdades à violência no espaço educacional Campinas: Mercado de Letras, 2013a.
- TELLO, C. Notas analíticas sobre el enfoque de las epistemologías de la política educacional, **Conjectura: filosofia e educação**. Universidades Caxias do Sul, 2013b.
- TELLO, C. Las epistemologías de la política educacional. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo. In: TELLO, C. (org) **Las epistemologías de la política educacional. Enfoques y Perspectivas para el análisis de Políticas educacionales**. Campinas. SP: Mercado de Letras. 2013c.
- TELLO, C. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**. UFPR. En prensa. 2014a.
- TELLO, C. (2014) The theoretical field of education policy: characteristics, objects of study and mediations A Latin American perspective. **American Journal of Educational Research**. En prensa. 2014b.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neomarxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, p. 1 -33, 2012, Disponible en: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>>. Acceso: 24 mar. 2012.

TELLO, C; MAINARDES, J. **El pluralismo como perspectiva epistemológica en la investigación en política educativa. Reflexiones desde el enfoque de las Epistemologías de la política educativa**, 2014. Mimeo (inédito)

UNESCO, **International Conference on: Methods in Political Science**, 13 September 1948–16 September 1948. Statement issued by the members of the Conference, 16 September 1948. Paris, UNESCO, 28 April 1949.

VERGARA ESTEVEZ, J. “Las ciencias sociales latinoamericanas: desarrollo, crisis y perspectivas.”, Seminario Internacional de la Comisión de Epistemología y Política de CLACSO, Santiago de Chile, 1991.

VIRNO, P. **Gramática de la multitud**. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Buenos Aires: Colihue, 2003.

WALLERSTEIN, I. **Impensar las ciencias sociales**. México: Siglo XXI, 1999.

A pesquisa em políticas educacionais e sua evolução nos programas de Pós-graduação no Brasil

Sínteses de um percurso coletivo

Antonia Almeida Silva¹

RESUMO: Este estudo apresenta algumas sínteses extraídas de uma pesquisa que tematizou a produção acadêmica em políticas educacionais no Brasil, no período de 2000 a 2010. A pesquisa tomou como objeto teses e dissertações defendidas em 21 programas de pós-graduação em educação que alcançaram nota igual ou superior a cinco na avaliação trienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), consolidada no ano de 2009. Por meio do banco de dados gerado pela pesquisa foi possível traçar um panorama das produções em políticas educacionais, o qual abre possibilidades de novas incursões em torno da constituição da área, revelando seus possíveis avanços e lacunas.

PALAVRAS-CHAVE: Pesquisa; Políticas educacionais; Pós-Graduação

ABSTRACT: This study presents the synthesis of a research on academic studies on educational policies in Brazil, from 2000 to 2010. The research's object were Doctorate theses and Master dissertations in 21 graduate programs in education with a five or higher score in the triennial evaluation by Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), consolidated in 2009. The database generated by the research enabled an overview of the national production on educational policies, revealing potential progress and gaps, as well as evidencing possibilities for innovative research on the area's constitution.

KEYWORDS: research; educational politics; postgraduate studies

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS. Agência de fomento: CNPq. E-mail: antoniasilv@gmail.com

Situando a pesquisa

No ano de 2011 foi submetido ao CNPq e aprovado o projeto de pesquisa que propunha a problematização da produção acadêmica em políticas educacionais no Brasil no período de 2000 a 2010, a qual, em diálogo com os diagnósticos de escassa acumulação da área de políticas públicas, inclusive em políticas educacionais, trouxe como questão estruturante da pesquisa a seguinte formulação: quais os elementos constitutivos das análises em políticas educacionais e suas interfaces com o diagnóstico da escassa acumulação de conhecimento na área? Com esta pergunta, assumimos como desafios identificar e qualificar as características da produção em políticas educacionais no período 2000-2010, confrontando-a ao debate mais amplo sobre a produção em políticas públicas. Hoje, findado o projeto, proponho-me a trazer neste artigo alguns dados e sínteses produzidos por meio dessa experiência de investigação que reuniu nove pesquisadoras de cinco instituições diferentes².

A pesquisa tomou como objeto teses e dissertações defendidas em 21 programas de pós-graduação em educação que lograram nota igual ou superior a cinco na avaliação trienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), consolidada no ano de 2009. Portanto, o estudo, de natureza quantitativa, tomou como *corpus*³ teses e dissertações produzidas nos seguintes programas de pós-graduação: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal de São Carlos (UFScar), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Universidade de São Paulo (USP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Estadual Paulista (Unesp-Marília), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Dos 21 programas selecionados, dois estavam vinculados à UFScar – Educação Especial (Educação do indivíduo Especial) e Educação –, totalizando, portanto, 20 instituições, e neste universo não foram encontrados trabalhos sobre políticas educacionais no programa de pós-graduação da PUC-SP, cuja área de concentração é Psicologia da Educação.

² Refiro-me às professoras Elisângela Alves da Silva Scaff (UFGD), Hérica Karla Alencar de Medeiros Wel-len, Isabel Melero Bello (UNIFESP), Márcia Aparecida Jacomini (UNIFESP), Maria Angélica Pedra Minhoto ((UNIFESP), Marieta Gouvêa de Oliveira Penna (UNIFESP), Mirna Ribeiro Lima da Silva (IFBaiano), Valde-laine da Rosa Mendes (UFPEL), as quais situam-se como colaboradoras da produção aqui apresentada.

³ Os dados que caracterizam a pesquisa têm sido apresentados em outras publicações como parte da contextualização das análises. Os enfoques temáticos dos textos, todavia, tem variado, o que justifica a sua divulgação em diferentes de veículos como anais de eventos, artigos e capítulos de livros (estes dois últimos no prelo até a presente data).

Foram estabelecidos nove eixos para coleta dos trabalhos e a busca foi realizada articulando três critérios: ano, palavras-chave referentes aos eixos e instituição. Abaixo apresentamos os eixos que organizaram a coleta de dados e as respectivas palavras-chave utilizadas para essa coleta:

- Eixo 1:** Organização da educação, planejamento da educação, administração da educação, gestão da educação. Neste eixo foram classificados os trabalhos relacionados a: estrutura da educação, análise dos sistemas educacionais, municipalização da gestão e do ensino e organização do ensino, atentando-se para as interfaces das produções deste grupo com o eixo 4 (reformas educacionais e políticas educacionais);
- Eixo 2:** Avaliação em larga escala e avaliação institucional. Neste eixo foram classificados os trabalhos relacionados a: avaliação educacional, avaliação da educação, avaliação na educação, avaliação em educação, avaliação externa, avaliação institucional, avaliação em larga escala, exame nacional, Saeb, Prova Brasil, Provinha Brasil, resultados de avaliações de sistemas, os efeitos das avaliações de larga escala, as concepções de avaliação de sistemas, avaliação institucional, avaliações externas realizadas pelos estados ou municípios;
- Eixo 3:** Qualidade da educação, qualidade de ensino. Aqui foram incluídos os trabalhos que discutem o conceito de qualidade na educação, sucesso escolar e fracasso escolar na perspectiva das políticas educacionais e sociais. Assim como nos demais eixos, deve-se atentar para as possíveis interfaces entre os trabalhos deste eixo e a produção relacionada com avaliação de larga escala.
- Eixo 4:** Reformas educacionais, neoliberalismo na educação, terceiro setor e organizações sociais na educação, Estado e reformas educacionais, análise e avaliação de políticas educacionais. Incluem-se neste grupo os trabalhos relacionados à história das reformas, legislação, conselhos de educação, políticas educacionais, produção em políticas educacionais, análise de políticas, avaliação de políticas, avaliação política da educação;
- Eixo 5:** Políticas de Formação de professores, carreira docente. Foram classificados aqui os trabalhos relacionados à remuneração docente, piso salarial do magistério, salário do professor, EAD como política de formação de professores, incluindo o uso de tecnologias na formação;
- Eixo 6:** Financiamento da educação, controle social do financiamento da educação. Vieram para este grupo as produções relacionadas a gasto público e educação, Fundef, Fundeb, recursos públicos, Conselho de Acompanhamento, Controle Social do Fundeb, Conselho de Acompanhamento do Fundef;
- Eixo 7:** Abordagens teórico-metodológicas em pesquisas sobre políticas educacionais. Abrange os trabalhos relacionados à produção de conhecimento no campo das políticas (estado da arte), estudos que pensam as categorias

metodológicas e teóricas das investigações em educação, bem como o campo de políticas educacionais e a produção na área;

Eixo 8: Análise e avaliação de Programas e projetos no campo educacional. Foram incluídas as produções relacionadas a temas tais como: PNLD, REUNI, bolsa escola e seus efeitos para a permanência e acesso dos beneficiários;

Eixo 9: Políticas inclusivas. Neste eixo foram classificados os trabalhos relacionados a políticas afirmativa, cotas, educação indígena, minorias, ciganos e negros.

Como se pode notar, as pesquisadoras envolvidas no trabalho entenderam que o corpus deveria ser classificado transversalmente e, portanto, não partimos dos níveis e modalidades que organizam a educação nacional, optando por valorizar os temas. Cabe ainda notar que esta classificação em eixos não está isenta dos aspectos subjetivos que envolvem o trabalho do pesquisador, neste caso, das pesquisadoras, tais como a visão de educação, sua relação com o tema e seus interesses de pesquisa. Face a isso, a classificação constitui um movimento arriscado e que está longe de se pretender como um modelo de consenso. Logo, chamar a atenção para as interfaces entre os eixos está ligado ao reconhecimento de que há possibilidade de vieses nesse exercício, especialmente quando se trata de um trabalho coletivo de classificação em que cada uma das pesquisadoras teve/precisa ter autonomia para organizar os achados.

Os dados foram coletados no Banco de Teses da Capes, no ano de 2012. Uma vez definidos os eixos e seus descritores, foram produzidas planilhas temáticas contendo informações tais como: autor, orientador, instituição, linha de pesquisa, título, palavras-chave, resumo, natureza (tese ou dissertação), ano de defesa, tema específico, local que se constituiu como objeto de estudo (país, região, estado, cidade), tipo de pesquisa, instrumentos de coleta de dados, questão e objetivos da pesquisa, bem como resultados. A coleta e classificação geral dos trabalhos foi finalizada em maio de 2013 e consubstanciada numa planilha de registro das informações obtidas através dos resumos. Não obstante, a revisão final desse produto e a consolidação dos dados da pesquisa exigiu um tempo maior de revisão e ajustes, o que só foi finalizado em janeiro de 2015. A planilha síntese de dados está em vias de ser disponibilizada para consulta e exploração dos pesquisadores da área, através do acesso aos sites das instituições de origem das pesquisadoras.

Todo esse processo foi consensuado por meio de avaliações ao longo do percurso da pesquisa, seja em discussões em rede (Skype, e-mail) ou reuniões presenciais da equipe, uma em cada ano de vigência do projeto (2012, 2013 e 2014). Algumas das sínteses trazidas aqui, portanto, são fruto da experiência do trabalho coletivo, o qual foi um diferencial para a realização desta pesquisa.

Sínteses dos resultados da pesquisa

Foram coletados 1.283 trabalhos⁴, sendo 851 dissertações de mestrado e 432 teses de doutorado, os quais foram organizados nos nove eixos temáticos apresentados. O banco de dados gerado pela pesquisa possibilitou-nos traçar um panorama das produções em políticas educacionais, o qual abre possibilidades de incursões novas em torno da constituição da área e de sua contribuição para o enfrentamento dos problemas educacionais contemporâneos. O estudo, de natureza qualitativa, procura explorar, portanto, as características dos programas de pós-graduação, bem como os repertórios temáticos que vêm mobilizando pesquisadores da área de políticas educacionais.

Sobre as características dos programas de pós-graduação diria, de forma sintética, que o cenário da década de 2000 permaneceu praticamente inalterado em relação ao período anterior, a despeito da ampliação do número de cursos. Notou-se que o crescimento do número de mestrados e doutorados foi constante, mas deu-se de forma desigual, com maior concentração de cursos nas regiões Sudeste e Sul. Dados da CAPES revelam que em 2009 a região Sudeste sozinha concentrava mais 50% do total de cursos do país, seguida pela região Sul, com cerca de 20% (BRASIL, 2010).

Essa distribuição desigual, com algumas variações bem peculiares, manifesta-se também desigualmente em relação ao número de programas na área de educação, e esta diferença se acentua também nos escores alcançados pelos programas, segundo os critérios CAPES. Assim, do total de cursos com conceito igual ou superior a 5 em 2010, os programas da UFMG, da UERJ e da PUC-RJ eram os únicos com a nota máxima (7), estando os três concentrados na região Sudeste. Havia cinco programas de pós-graduação com a nota 6, distribuídos entre as regiões Sul e Sudeste: a UFF, a PUC-RS, a UNISINOS, a USP e a UFSCAR. Com a nota 5, encontramos 13 programas: UFES, UFG, UFU, UFPR, UFRJ, UFRN, UFRGS, UFPEL, UFSCAR, UNICAMP, UNESP/MAR, UNIMEP e PUC-SP. Neste grupo, a concentração dos programas entre as regiões Sul e Sudeste se mostra ainda bastante intensa, com duas honrosas exceções na presença de um programa da região Centro-Oeste (UFG) e um da região Nordeste (UFRN). Neste cenário percebe-se que, a despeito da existência de programas de pós-graduação em educação na grande maioria das capitais das unidades da federação brasileiras (à exceção dos estados Tocantins e Acre, ambos da região Norte), as avaliações que classificam tais programas têm revelado que as disparidades regionais também se manifestam nesta fronteira, e de forma aguda. Este cenário, como já assinalado acima, não é atual e vem sendo problematizado por alguns intelectuais há algum tempo, como revela o discurso

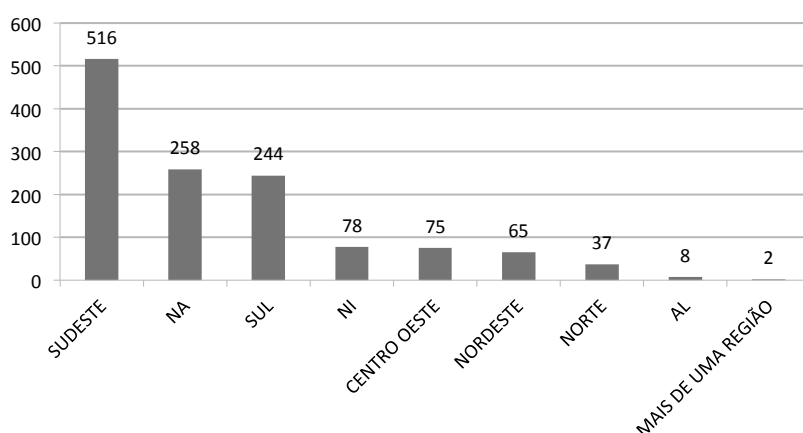
⁴ Na divulgação dos resultados parciais da pesquisa em anais de eventos, bem como no artigo “Pesquisa em política educacional no Brasil (2000-2010): uma análise de teses e dissertações” publicado na revista **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 369-393, jul./dez., 2014, foi informado o total de 1.305 trabalhos coletados pela pesquisa. Todavia, durante revisão final, observou-se que 5 trabalhos computados não haviam sido defendidos em programas de pós-graduação em educação, portanto, não atendiam aos critérios da pesquisa. Essa constatação levou a equipe a corrigir os dados mediante a exclusão dessas produções.

de posse da diretoria da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), no ano de 2005, em que Ramalho já alertava:

Precisamos continuar lutando para corrigir as disparidades regionais! É inadmissível convivermos com situação como a da existência de apenas onze programas de pós-graduação *stricto sensu* em educação na região Nordeste, dez na região Centro-Oeste e três na região Norte. Frente a estes dados, podemos falar em Federação? (RAMALHO, 2006, p. 185)

Ao questionamento trazido por Ramalho pode-se somar, ainda, a preocupação com os efeitos dessas disparidades quanto à produção de conhecimentos relativos aos cenários fora dos eixos regionais com maior concentração de programas de pós-graduação. Nessa linha, os dados sobre a distribuição dos programas segundo os conceitos na avaliação trienal de 2010 evidenciam outra dimensão das disparidades regionais, materializada na concentração de estudos sobre os espaços e as realidades educacionais das regiões Sul e Sudeste. Deste modo, observa-se que os resultados aqui apresentados sinalizam também para o oportuno investimento em análises sobre a produção acadêmica em programas e regiões fora dos eixos dominantes, como indica o Gráfico 01. Por outro lado, observa-se que há também alguns estudos que buscam explorar os cenários fora do território nacional, como indicado na penúltima coluna, que se reporta a estudos com ênfase na América Latina (AL). Note-se que um número expressivo de trabalhos não se enquadra nessa classificação, caindo na rubrica “não se aplica” (NA), além das produções que não informaram (NI) o dado utilizado para a categorização.

Gráfico 01 – Nº de trabalhos que relacionam o objeto de estudo à Região, unidade da federação e/ou município

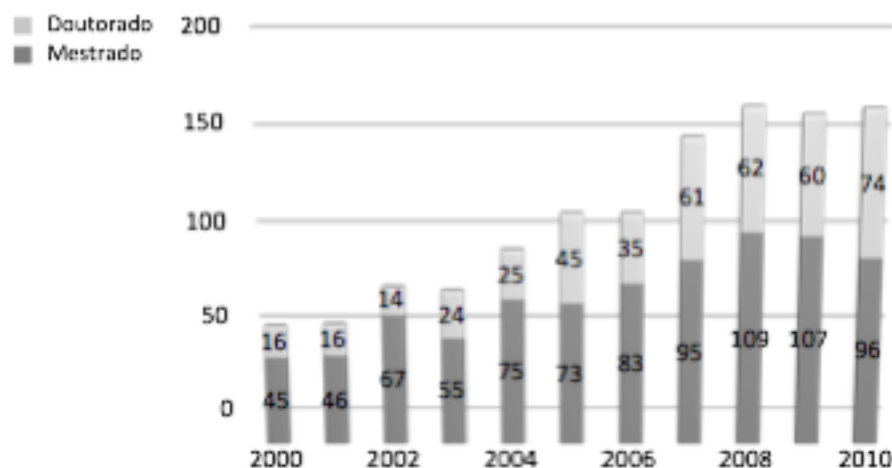


Fonte: Dados produzidos pela pesquisa a partir da base de dados da CAPES.

Não obstante, os dados da pesquisa revelam que a produção acadêmica no período 2000-2010 foi, com poucas exceções, crescente a cada ano, e os cursos de doutorado foram relativamente os que mais contribuíram para isso. Assim, no início da década o número de dissertações defendidas representava quase dois terços a mais das teses, enquanto em 2010 se percebe um equilíbrio maior entre esses números. Este movimento

pode ser observado mais intensamente a partir do ano de 2005, mas de forma não-linear, conforme indica o Gráfico 02.

Gráfico 02: Número de Trabalhos por Ano de defesa e natureza



Fonte: Dados produzidos pela pesquisa a partir da base de dados da CAPES.

Quanto aos repertórios temáticos que vêm mobilizando pesquisadores da área de políticas educacionais, observou-se que há forte concentração de estudos em torno de quatro eixos. Assim, no universo de 1.283 teses e dissertações, 354 trabalhos reportam-se a temas relacionados ao eixo 4 – Estado e Reformas educacionais. O segundo grupo de trabalho mais prolífico é o eixo 1 – Organização da educação – planejamento da educação, administração da educação, gestão da educação, com um total de 258 trabalhos. Ocupando o terceiro lugar, destacaram-se as produções relativas ao Eixo 5 – Políticas de Formação de professor, carreira docente, que contabilizou 204 trabalhos; o último grupo com maior incidência de produções foi o relativo ao Eixo 8 – Análise e avaliação de Programas e projetos no campo educacional, que totalizou 171 teses e dissertações.

Nota-se que há poucos trabalhos voltados para o estudo dos processos de constituição do campo das políticas, tendo sido identificados apenas 22 produções que de alguma forma se voltam para a análise de questões epistemológicas relativas à educação e/ou às políticas educacionais, indicando que as perguntas que deram origem à pesquisa permanecem à margem das preocupações dos pesquisadores em formação. Se por um lado isso indica que os desafios da constituição da área ainda figuram de forma residual entre os interesses/preocupações da maioria das produções, por outro lado informa o grande potencial de estudos futuros nessa direção.

Contribuições para o avanço do estado da arte em políticas educacionais

Como anuncia a própria pergunta central que orienta esta pesquisa, o objetivo central da investigação foi identificar e analisar as possíveis mudanças nas características da produção em políticas educacionais no período de 2000 a 2010, confrontando-a ao debate mais amplo sobre a produção em políticas públicas. Face a esse propósito, a pesquisa possibilitou a construção de um quadro empírico amplo, englobando 1.283 teses e dissertações produzidas na década de 2000, relacionadas com o campo de políticas educacionais, como já informado anteriormente. Trata-se de uma base empírica até então inédita, vez que produções anteriores não desenvolveram levantamento sistemático de dados em uma base tão ampla.

Nas décadas de 1990 e início de 2000, por exemplo, os estudos de Melo (1999), Souza (2006; 2003a; 2003b) e Arretche (2003) problematizaram as produções em políticas públicas, mas não apresentaram resultados empíricos acerca das mesmas. Esses autores contextualizaram os processos que têm envolvido a constituição da área, localizando-a como recente. Neste marco, sinalizaram como desafios para esta a superação de um quadro de produção horizontalizada e difusa. Arretche (2003), citando Melo (1999), assevera que o primeiro desafio a ser superado

Parece ser o da escassa acumulação do conhecimento na área. Na sua argumentação, Melo sustenta, com pertinência, que o que se busca não é uma acumulação linear do conhecimento, mas a construção de um programa normal de pesquisa, no sentido kuhniano, envolvendo a comunidade de pesquisadores. Pode-se acrescentar a isso que o diálogo entre pesquisadores da área, ou melhor, o conhecimento e o debate sobre o que os pesquisadores estão produzindo, ainda é escasso. No entanto, creio que esse é um dos problemas cuja solução mais tem avançado, com a constituição de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos como a Anpocs e a ABCP, assim como pelo advento da informatização de periódicos nacionais (via o portal *scielo*) e internacionais (via o portal de periódicos da Capes). (ARRETCHE, 2003, p. 16)

De fato, os autores tocaram em aspectos cruciais do processo de consolidação do campo, inclusive realçando possíveis estratégias de superação das dificuldades que estão em pleno processo de fortalecimento, a exemplo da nossa própria experiência, ainda que embrionária, de organização de uma rede de pesquisa e busca de dados em bases disponíveis graças ao advento da informatização, como o banco de teses da CAPES. Todavia, não lograram apresentar nessas produções dados empíricos que indicassem uma análise sistemática sobre “o que os pesquisadores estão produzindo”.

Ao problematizar a educação como política pública, Azevedo (1997) também apresentou uma análise mais epistemológica da área. Já Azevedo e Aguiar (2001a; 2001b) apresentaram elementos empíricos que permitiram uma compreensão dos cenários da produção de conhecimento em políticas educacionais na década de 1990, ambos, todavia, abrangendo produções de natureza diversa da trazida no presente estudo. Azevedo

e Aguiar (2001a) problematizaram a constituição do campo das políticas educacionais, tomando como objeto os trabalhos apresentados no GT 05 (Estado e políticas educacionais) da Anped, no período de 1993 a 2000. Nesse estudo, as autoras revelaram a existência de uma polarização em torno de dois subtemas que, juntos, compreendem mais de 50% dos trabalhos: “Crise e Reforma do Estado, Novos Padrões Tecnológicos, Neoliberalismo e a Política Educacional” e os “Estudos sobre Políticas e Programas Governamentais”, os quais “representam a subtemática que vem congregando a maior quantidade de trabalhos do período em enfoque” (AZEVEDO; AGUIAR, 2001a, p.61). Em suas conclusões, as autoras chamam a atenção para aspectos semelhantes aos sinalizados por Melo (1999), Souza (2006; 2003a; 2003b) e Arretche (2003), assinalando que

o que desejamos enfatizar é que a heterogeneidade da produção tende a impossibilitar uma acumulação de conhecimentos que venha a expressar a presença de “um programa de pesquisa”, a partir do qual a comunidade concernede, em estreita interação, possa desenvolver e aprimorar procedimentos teórico-metodológicos com maior grau de consistência e com melhor grau de delimitação. (AZEVEDO; AGUIAR, 2001a, p. 66)

Em “Políticas educacionais: concepções e programas”, as mesmas autoras trabalharam com uma amostra de 145 resumos, tomando como corpus dissertações e pesquisas de docentes produzidas no período de 1991-1997, concluindo, tal como no estudo anterior, que a produção revela-se pulverizada, sem o aprimoramento de procedimentos teórico-metodológicos e com um pequeno “grau de problematização da categoria Estado, essencial às análises das políticas de educação, como também do pouco uso de parâmetros peculiares aos estudos de avaliação de políticas sociais, malgrado a grande quantidade de estudos que se propõe a realizar avaliação de programas e projetos” (AZEVEDO; AGUIAR, 2001b, p. 87).

No final da década de 2000, Santos e Azevedo (2009) colocaram em pauta a trajetória da pós-graduação brasileira, visando “apontar o lugar dos estudos sobre política educacional no seio dos programas de pós-graduação” (p. 534). As autoras evidenciam a presença marcante de estudos em política educacional e trazem como principal dado empírico o crescente número de grupos de pesquisa em torno da temática, assim como o comparecimento unânime, entre os programas de pós-graduação da região Nordeste, de linhas de pesquisa relacionadas com a temática política, gestão e planejamento da educação. Em diálogo com outros estudos sobre a constituição do campo da educação e dos dilemas sobre a aplicação dos resultados das pesquisas, as autoras apontam para importantes reflexões em torno das lutas políticas que envolvem as pesquisas em políticas e as relações de poder nelas implicadas.

Outra avaliação mais recente também foi exposta por Martins (2011a) ao abordar “A pesquisa na área de política e gestão da educação básica: aspectos teóricos e metodológicos” em artigo que problematiza as tendências teórico-metodológicas que vêm influenciando a produção na área, especialmente os estudos em gestão. O trabalho se caracteriza como uma revisão mais atualizada da bibliografia em circulação e não tem

natureza empírica, diferentemente do Estado da Arte organizado pela mesma autora, com ênfase na gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (MARTINS, 2011b).

Souza (2014), por sua vez, apresenta uma análise dos trabalhos aprovados no GT 5 da Anped no período 2000-2011, portanto, explora uma base empírica numerosa, com um total de 2015 resumos, dentre os quais seleciona alguns para leitura de outras partes dos textos completos. Com essa base empírica, Souza (2014) volta a explorar um *corpus* já problematizado por outros pesquisadores, a exemplo de Azevedo e Aguiar (2001a), citadas anteriormente, bem como Silva, Jacomini e Scaff (2010), sem, contudo, dialogar com as produções anteriores, o que vai ao encontro do diagnóstico de Arretche (2003) da falta de diálogo entre pesquisadores da área, bem como o conhecimento mútuo do que estão produzindo.

Os exemplos acima mencionados não deixam dúvidas quanto ao interesse despertado pela temática das políticas públicas, entre as quais situamos as políticas educacionais, mobilizando grupos de pesquisas em todo o território nacional. No conjunto das produções mencionadas, porém, a pesquisa que ora apresentamos se distingue tanto pela natureza do objeto de estudo quanto pela abrangência dos dados⁵, algo que se revela central para a consubstanciação das análises que vêm perscrutando o processo de constituição da área, até então pouco vinculadas a dados empíricos.

Essa distinção ganha contornos ainda mais emblemáticos quando se observa a produção identificada nos programas de pós-graduação que se voltou para o estudo de categorias metodológicas e teóricas das investigações em educação, bem como do campo de políticas educacionais, dada a sua pouca presença entre os trabalhos selecionados, totalizando apenas 22 teses e dissertações, no universo das 1.283 produções. Este resultado, entre os demais já mencionados anteriormente, se lidos pelos programas de pós-graduação, indicam possibilidades de novos delineamentos da pesquisa em educação e chamam a pensar as lacunas que desafiam a área de educação e, especialmente, os estudos em políticas educacionais, inclusive na perspectiva de construção de agendas de pesquisas que dialoguem com o conhecimento já produzido, até mesmo quanto aos problemas educacionais em pauta e que envolvem a educação básica. Há que se refletir, por exemplo, sobre o predomínio de alguns interesses de estudo, uma vez que do universo de 1.283 teses e dissertações catalogadas, mais da metade estão concentrados em apenas quatro eixos temáticos, como indicado anteriormente.

Considerações finais

A pesquisa aqui apresentada de forma sintética possibilitou o mapeamento de fontes ainda não exploradas no meio acadêmico, assim como a sistematização de análises

⁵ O estudo de Santos e Azevedo (2009) embora guarde grande interface temática com a pesquisa que ora apresentamos não abrange uma análise de teses e dissertações, mas busca situar a evolução da pós-graduação brasileira, em especial da educação, destacando os processos de organização desses programas e a presença de linhas e grupos de pesquisa com tema em política educacional.

sobre a constituição da área de políticas educacionais, a natureza de sua produção e a sua contribuição para o aprofundamento das análises. Os achados vêm sendo divulgados por meio de comunicações em eventos e artigos, além da perspectiva de publicação de um livro com os resultados desse trabalho.

Os dados produzidos por meio desta pesquisa permitiram identificar as tendências dos estudos em políticas educacionais no período 2000-2010 e a sinalizar lacunas a serem sanadas pela área. Notou-se que trabalhos voltados para o estudo dos processos de constituição do campo das políticas estiveram longo de alcançar um lugar de destaque entre os interesses de pesquisa. Se por um lado isso indica que os desafios da constituição da área ainda figuram de forma residual entre os interesses/preocupações da maioria das produções, por outro lado, informa o grande potencial de estudos futuros nesta direção. Simultaneamente, observa-se o predomínio de alguns interesses temáticos e a pouca interação entre os mesmos, o que torna a produção mais vulnerável a investigações reiterativas e/ou desvinculadas das problematizações que apontam as lacunas para a consolidação do campo de políticas educacionais.

Apesar da grande concentração de trabalhos no eixo 4 (Estado e reformas educacionais), não foi observando um movimento de problematização do conceito de Estado, tendo prevalecido uma certa naturalização do mesmo em sua acepção *stricto sensu*, o que acaba por reiterar sua dimensão repressiva e secundarizar sua dimensão de espaço de disputa. Como viemos defendendo em outras produções, a concepção de Estado em Gramsci (2000) supõe a diferenciação entre o Estado em sentido estrito e o Estado em sentido amplo ou integral. Tal diferenciação não implica dois conceitos de Estado, mas dois momentos da articulação do campo estatal que abrange as funções de adaptar os sujeitos à vida social e educá-los moralmente. Os dados, no entanto, indicam a premência de avançarmos no debate desse conceito como parte importante do movimento de compreensão do próprio campo de políticas públicas.

Por fim, cabe ressaltar que um dos desdobramentos da pesquisa foi a articulação de uma rede de pesquisadoras, por meio do envolvimento de profissionais de instituições diversas, além de estudantes de graduação e de pós-graduação, fomentando a formação de novos quadros. Através dessa experiência testemunhamos a importância de trabalhos dessa natureza para o fortalecimento das produções em políticas educacionais, superando o isolamento do trabalho intelectual.

Referências

ARRETCHE, Marta . Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

- AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. da S. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, Ano XII, n. 77, dez. 2001(a).
- _____. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, Lauro C. & GRACINDO, Regina V. (coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991-1997)**. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001(b).
- AZEVEDO, J. M. L. de **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- BRASIL . Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**. Brasília, DF: CAPES, 2010 (vol. 1).
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Volume 3, Maquiavel: notas sobre o Estado e a política.
- MARTINS, A. M. A pesquisa na área de política e gestão da educação básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 379-393, mai./ago. 2011(a).
- _____. (Org.) **Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000/2008)**. Brasília: Liber Livro, 2011(b).
- MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. 2. ed. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.
- RAMALHO, B. L. 40 anos da pós-graduação em educação no Brasil: produção do conhecimento, poderes e práticas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 183-185, jan./abr. 2006,.
- SANTOS, A. L. F. dos; AZEVEDO, J. M. L. de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.
- SILVA, A. A.; JACOMINI, M. A. A pós-graduação e a pesquisa sobre/na educação básica: relações e proposições. **Educação e Pesquisa**: Revista da Faculdade de Educação da USP. ISSN 1517-9702 (no prelo).
- SILVA, A. A.; SCAFF, E. S.; JACOMINI, M. A. Políticas públicas e educação: o legado da Anped para a construção da área no período 2000-2009. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu – MG: Anped, 2010. p. 01-20.

SOUZA, Angelo R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez 2014.

SOUZA, Celina Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

_____. Introdução – Políticas públicas; questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador: UFBa, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003(a).

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003(b).

La investigación sobre Política Educativa en Argentina

un análisis de artículos académicos

Jorge Gorostiaga

RESUMEN: El objetivo de este artículo es ofrecer una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina a través de un análisis de los artículos publicados en una muestra de revistas académicas argentinas y extranjeras entre 2001 y 2014. El estudio se concentra en una caracterización de algunos rasgos generales (distribución regional y por sector institucional) y del contenido de los artículos (distribución temática, por nivel/modalidad educativa y por foco geográfico/espacial), atendiendo también a la relación de la producción académica con la agenda gubernamental de política educativa del período analizado.

PALABRAS clave: investigación, política educativa, Argentina

Research on Education Policy in Argentina

an analysis of academic articles

ABSTRACT: The aim of this article is to offer an approach to the field of education policy research in Argentina through an analysis of the articles that were published in a sample of Argentine and foreign academic journals during 2001-2014. The study focuses on a characterization of some general features (distribution by regions and by institutional sectors) and of the content of articles (distribution by topics, by educational level/modality, and by geographic/spatial focus), also considering the links between academic production and the government agenda of educational policies for the period under analysis.

KEYWORDS: research, educational policy, Argentina

1. Introducción

El surgimiento y el desarrollo histórico de la producción de conocimientos sobre política educativa están determinados tanto por su búsqueda de legitimarse como saber científico como de orientar y justificar políticas públicas. Puede señalarse que la investigación educativa en general, y no sólo la que toma a las políticas como su objeto de estudio, se estructura en buena medida a partir de las demandas del poder estatal (AUTOR, 2014), aun cuando actualmente también juegan un rol importante las agendas de organismos internacionales y actores de la sociedad civil, además de intereses puramente académicos.

Aunque una parte importante de la producción de conocimiento es canalizada por otros medios de difusión (como libros, revistas de divulgación, informes, ponencias en congresos, tesis de grado y de posgrado, y documentos de trabajo), las revistas académicas son un elemento central en la conformación y en la dinámica de las disciplinas científicas tanto a nivel mundial como al interior de cada país, ya que constituyen el medio privilegiado de comunicación de los resultados de investigación y de los desarrollos disciplinares (SCHRIEWER & KEINER, 1997; WALDEGG, 1997). En el caso argentino, en particular, las últimas dos décadas evidencian una expansión significativa de las revistas académicas del campo educativo (AUTOR, 2015).

El objetivo de este artículo es ofrecer una aproximación al campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina través de un análisis de los artículos publicados en una muestra de revistas académicas argentinas y extranjeras entre 2001 y 2014. Se concentra en una caracterización de algunos rasgos generales (distribución regional y por sector institucional) y del contenido de los artículos (distribución temática, por nivel/modalidad educativa y por foco geográfico/espacial), atendiendo también a la relación de la producción académica con la agenda gubernamental de política educativa del período analizado.

Este trabajo adopta una concepción amplia de política educativa que considera no sólo la acción del Estado-nación --que ha sido el foco tradicional de los estudios en este campo (PAVIGLIANITI, 1996)-- sino también procesos que “por arriba y por abajo” participan de la regulación del sistema educativo, incluyendo la influencia de redes e imaginarios globales (RIZVI & LINGARD, 2013), organizaciones de la sociedad civil (BURCH, 2009) y de actores educativos a niveles meso y micro (BALL, 2011). A su vez, esta es una concepción según la cual existen límites difusos con otros campos como los de la sociología, la administración, la economía y la antropología de la educación, o el de la educación comparada.

El resto del artículo se organiza en una primera sección que presenta un panorama de las políticas educativas de los últimos 25 años, seguido por una breve caracterización histórica y actual del campo de la política educativa en la Argentina; a continuación se expone el análisis sobre la producción de artículos académicos; y las Conclusiones

sintetizan los hallazgos y ofrecen algunas direcciones posibles para futuros trabajos sobre la producción del campo.

2. El panorama reciente de las políticas educativas en la Argentina

En Argentina, las políticas educativas a nivel nacional han sufrido importantes modificaciones desde comienzos de la década de 1990. Un primer momento de estos cambios estuvo ligado al reposicionamiento del Estado, en clave de desregulación, descentralización y privatización, a tono con las medidas promovidas por el Consenso de Washington. La Ley de Transferencia de Establecimientos Educativos (1992), impulsada principalmente por razones financieras, determinó la provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias y gestionados desde hacía un siglo por el gobierno nacional. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (1993) fijó una división de responsabilidades entre los niveles nacional y provincial por la cual el primero asumía un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaban a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas. Al mismo tiempo, se generó un proceso de reforma integral del sistema, incluyendo cambios en la estructura de niveles y ciclos, la ampliación de la obligatoriedad escolar, una actualización curricular y un nuevo sistema de capacitación docente.

Otro hito de la reforma educativa fue la sanción de la Ley de Educación Superior (1995), la cual generó un sistema de acreditación y evaluación universitaria, favoreció la diferenciación institucional y promovió la búsqueda de financiamiento adicional al del Estado (KROTSCH, 2001). La modernización del sistema de educación superior incluyó la creación de nuevas universidades públicas y privadas, así como la implementación del Programa de Incentivos a la Investigación, por el cual los profesores de universidades estatales que participan en actividades de investigación reciben un adicional salarial. Por otra parte, se destacó la instauración de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) que significó un mayor direccionamiento estatal de las investigaciones conducidas por las universidades (PALAMIDESSI, GALARZA & CARDINI, 2012).

Un segundo momento de las políticas educativas se desarrolla desde 2003, a posteriori de una profunda crisis económica que agudizó el desempleo y la pobreza, marcando el fracaso del modelo económico forjado en la década anterior. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner han promovido el protagonismo del Estado en la economía y las políticas sociales, en un contexto de significativo crecimiento económico. Las principales medidas en el terreno educativo han incluido el aumento de los sueldos docentes, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente y la sanción de leyes mejorando los recursos para el alcance de objetivos específicos como

la universalización de la escuela inicial y la media (Ley de Financiamiento Educativo, 2005), y promoviendo la educación técnica (Ley de Educación Técnico Profesional, 2005). En 2006 se aprueba la Ley de Educación Nacional, la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. Entre otras medidas, la ley extiende la educación obligatoria a todo el nivel secundario y establece la jornada completa para las escuelas primarias. A partir de 2009, las políticas nacionales enfatizarán medidas y programas para hacer efectivo el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, con eje en el concepto de inclusión, y abarcando campos como el de las nuevas tecnologías como en el caso del programa “Conectar Igualdad” (FELDFEBER & GLUZ, 2011).

Las universidades públicas se beneficiaron durante la década de 2000 de una recomposición presupuestaria y salarial. A su vez, el sistema de ciencia y tecnología experimentó una notable expansión, mediante el aumento de subsidios para actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la ampliación del número de investigadores y becarios, y políticas de repatriación de investigadores. Asimismo, se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología (2007) y se produjo una nueva ola de creación de universidades estatales¹. En el campo de la educación continuó la notable expansión en las carreras de posgrado que se había iniciado en la década anterior; así, entre 1995 y 2008 se pasó de 7 a 46 maestrías en educación (DE LA FARE, 2008). Sin embargo, para ese último año existían sólo dos especializaciones y dos maestrías en política educativa.

3. El campo de la investigación sobre política educativa en Argentina

El surgimiento del campo teórico de la política educativa en Argentina se puede ubicar en la década de 1950, de la mano de un proceso de modernización universitaria². El auge de la planificación en los años sesenta y la irrupción de los enfoques críticos-reproductivistas le dieron un significativo empuje a los estudios sobre políticas educativas. Sin embargo, el campo teórico se vio fuertemente condicionado por la inestabilidad política (alternancia de gobiernos democráticos y militares hasta la década de 1980), y la discontinuidad de las políticas de desarrollo de los sistemas universitario y científico, y de las capacidades técnico-burocráticas del Estado. La transición democrática, iniciada en 1983, permitió la recuperación de espacios institucionales y de perspectivas para la investigación en el campo. Marcos teóricos críticos fueron revisados para incluir el análisis de los

¹ Desde el final de los 2000, la recuperación de una política educativa más centralizada y la mejora en las condiciones de profesionalización universitaria han resultado en un alto grado de identificación por parte de la comunidad académica, en particular de las universidades públicas, con el kirchnerismo. Esto tendería a dificultar la generación de una agenda de investigación propia y a la superposición indiferenciada de la discursividad política con la académica (SUASNABAR & ISOLA, 2013).

² Para un repaso de antecedentes históricos más extenso, véase Autor (en prensa), Paviglianiti (1996) y Tello (2013).

procesos autoritarios, e inspiraron a una gran cantidad de estudios sobre los sistemas escolares y la reforma en la Argentina y en América Latina (PAVIGLIANITI, 1996).

Durante la década de 1990 se verificó un aumento de la producción académica sobre política educativa, motivada en buena medida por la oposición generalizada de los grupos de investigación de las universidades públicas a la reforma impulsada por el gobierno nacional (FELDFEBER, 2000). Al mismo tiempo, el tradicional énfasis en lo normativo perdió peso y comenzó a privilegiarse un tipo de análisis más enfocado en las relaciones entre las políticas y el paradigma neoliberal (SUASNÁBAR, 2001), a partir del cual se postulaba la primacía de una orientación privatista que podía explicar el sentido del programa reformista implementado. Por otro lado, se produjo la consolidación, en algunos casos, y emergencia, en otros, de agencias (centros de investigación privados, organismos internacionales, fundaciones del campo económico y *think tanks*) proveedoras de un tipo de conocimiento más operativo o con una función mediadora entre el conocimiento y la política, alejado de la perspectiva crítica asumida por las universidades.

A mediados de la década de 2000, se destacaba que el campo de producción de conocimientos especializados en educación en la Argentina había crecido en términos de producción y se había diversificado institucionalmente, pero con marcadas insuficiencias en su base profesional y en la diferenciación e institucionalización de especialidades y disciplinas, además de un alto grado de concentración de la producción en el área metropolitana. Otra debilidad la constituía la escasa producción de parte de los organismos estatales, tanto de insumos para la investigación (estadísticas, bases de datos) como de estudios educativos propiamente dichos (PALAMIDESSI, SUASNÁBAR & GALARZA, 2007). La presión por publicar artículos en revistas académicas, que en el campo de la educación comienza a aparecer con relativa fuerza en la década de 1990, se asocia a mecanismos como el Programa de Incentivos a docentes-investigadores de las universidades nacionales (mencionado anteriormente), a los procesos de acreditación de carreras e instituciones, y al crecimiento del número de investigadores y becarios del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Sin escapar a ese contexto general, el campo de la investigación sobre política educativa en la Argentina --aun cuando es pequeño el número de investigadores que publican regularmente, las condiciones de trabajo son todavía precarias, y existen pocos espacios institucionalizados de comunicación, intercambio y validación de productos intelectuales (congresos, encuentros)-- se ha configurado en esta última década como un área de alto dinamismo. Estimulado por los procesos de reforma educativa, este dinamismo se manifiesta en una presencia importante de trabajos sobre política educativa en los principales congresos de educación, y en el surgimiento o consolidación de grupos de investigación en las universidades públicas y privadas, con participación creciente en redes internacionales. Por otra parte, organismos internacionales con sede local, centros independientes y tanques de pensamiento, a pesar de una influencia sensiblemente

menor de las fundaciones empresariales, han seguido jugando un rol importante en el campo de la producción de conocimiento sobre política.

4. La producción del período 2001-2014 en revistas académicas

4.1. Procedimientos empleados

En esta sección abordamos la producción académica sobre política educativa a través del análisis de artículos publicados en revistas especializadas argentinas y extranjeras. El estudio utilizó criterios bibliométricos que posibilitan “el acercamiento a la situación de un campo científico” (TARRES, 2009, s/n), teniendo en cuenta antecedentes sobre este tipo de aproximaciones específicamente para la educación en Argentina (AUTOR, 2014; MERODO, ATAÍRO, STAGNO & PALAMIDESSI, 2007; SUASNÁBAR, 2005) y en otros países (ALVARENGA, 2000; GALÁN & ROJAS, 1995; RUST ET AL., 1999). Para ello, se partió de una base construida para un trabajo previo (AUTOR, en prensa) que cubría el período 2001-2010, revisada y ampliada en cuanto al número de revistas extranjeras relevadas. Por revistas académicas se entiende aquellas que declaran poseer mecanismos de arbitraje o de selección en base a criterios de calidad para la aceptación de artículos. Los criterios empleados para la determinación de la muestra de revistas argentinas y extranjeras fueron los de relevancia (revistas que publican artículos sobre política educativa con cierta regularidad) y prestigio académico, tomando en cuenta la muestra utilizada en un estudio previo para el conjunto del campo de la educación argentino (MERODO et al., 2007).

A continuación se detallan las revistas relevadas. Estas incluyen 20 títulos argentinos y 43 extranjeros (de Brasil, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, México y organismos internacionales). Debe tenerse en cuenta que no todas cubren estrictamente el período 2001-2014, ya que algunas dejaron de publicarse antes de 2014 y otras se comenzaron a publicar después de 2001 (esto se aplica sobre todo a las revistas argentinas, que se caracterizan por una fuerte discontinuidad).

Revistas argentinas:

Alternativas. Serie: Espacios Pedagógicos; Anuario de Historia de la Educación; Archivos de Ciencias de la Educación; Contextos de Educación; Cuadernos de Educación; Debate Universitario; Diálogos Pedagógicos; Educación, Lenguaje y Sociedad; Espacios en Blanco; Polifonías; Praxis Educativa; Propuesta Educativa; Revista Argentina de Educación Superior; Revista Argentina de Educación; Revista de Educación; Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación; Revista del Departamento de Ciencias de la Educación (a partir de 2008, Debates Pedagógicos); Revista de Política Educativa; Revista del IICE; Revista Latinoamericana de Educación Comparada.

Revistas extranjeras:

- Brasil: *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*; *Cadernos de Pesquisa*; *Educação e Pesquisa*; *Educação e Realidade*; *Educação e Sociedad*; *Educação em Revista*; *Educar em Revista*; *Pró-Posições**; *Revista Brasileira da História da Educação**; y *Revista Brasileira de Educação*.
- España: *Revista de Investigación Educativa*; *Revista Complutense de Educación*; *Revista de Educación*; *Revista del Profesorado*; *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*; *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*; *Revista Española de Educación Comparada*; *Revista Interuniversitaria*; Tavira: *Revista de ciencias de la educación*; y Tarbiya: *Revista de Investigación e Innovación Educativa*
- Estados Unidos: *American Educational Research Journal*; *Anthropology & Education Quarterly*; *Archivos Analíticos de Política Educativa*; *Comparative Education Review*; e *International Higher Education*.
- Gran Bretaña: *British Educational Research Journal*; *Comparative Education*; *Compare*; *Journal of Curriculum Studies*; *Journal of Education Policy*; *Paedagogica Historica*; *Research in Comparative and International Education*; *International Journal of Educational Development*
- México: *Perfiles Educativos*; *Revista de la Educación Superior*; *Revista Electrónica de Investigación Educativa*; *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*; y *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Organismos Internacionales: *Educación Superior y Sociedad* (UNESCO); *International Review of Education* (UNESCO); *Perspectivas* (UNESCO); *Revista de la CEPAL* (CEPAL-UNESCO); y *Revista Iberoamericana de Educación* (OEI), sólo edición Monográfico.

Para cada número de revista analizado se identificaron –a través de la lectura de título, resumen y palabras clave-- los artículos sobre política educativa firmados por al menos un autor con sede en una institución argentina, excluyendo las reediciones de artículos, los editoriales, las presentaciones, las reseñas y las secciones del tipo “opiniones”, “artículos sin referato” o “resúmenes de tesis”. El criterio para la identificación de los artículos fue que se tratara de trabajos sobre el origen, conformación, implementación y/o resultados de las políticas públicas y otras regulaciones que afectan directa o indirectamente a la educación, incluyendo tanto artículos de investigación en sentido estricto como trabajos de tipo ensayístico. De cada artículo se extrajo la información de: título del artículo; nombre de autor/es; institución/es de pertenencia; palabras clave; y resumen (cuando estaba disponible).

Sobre la base de artículos se aplicaron procedimientos para establecer la su distribución por institución, sector institucional y región geográfica. Para esto se consideró la institución principal (la reportada en primer lugar en la publicación) del primer autor de

cada artículo. En los casos de autoría en colaboración con académicos de instituciones extranjeras en los que éstos aparecían como autores principales, se consideraron los datos de la institución principal del autor de institución argentina que siguiera en orden. Sólo en un artículo (perteneciente a una revista argentina) no fue posible establecer la afiliación institucional del autor, por lo cual no fue tenido en cuenta para el análisis de distribución regional y por sector institucional.

La distribución regional se determinó de acuerdo con la división territorial de las Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) (<http://portales.educacion.gov.ar/spu/cpres/regiones-cpres/>)³. Por otra parte, la clasificación de sectores institucionales se organizó a partir de las siguientes categorías: universidades públicas (incluye nacionales y provinciales); universidades privadas; universidades internacionales (incluye una sola institución: la sede argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO⁴); centros independientes (incluye organismos sindicales); institutos terciarios y secundarios; organismos de ciencia y tecnología; organismos gubernamentales; y organismos internacionales. En los casos de doble pertenencia universidad-CONICET⁵, se optó por tomar la universidad --aun en los casos en que se reporta CONICET como institución principal-- para poder realizar un análisis más preciso de la distribución institucional dentro del sector de universidades públicas y privadas.

En segundo lugar, se realizó un análisis de los títulos, palabras clave y resúmenes de los artículos para identificar la distribución por áreas temáticas, por niveles/modalidades educativas y por foco geográfico/espacial (global, regional, nacional, provincial, institucional, etc.). A este fin, en algunos casos, se recurrió a la lectura del artículo.

4.2. Aspectos generales de la producción sobre política educativa

Se identificó un total de 322 artículos, de los cuales 174 (un 54%) se publicaron en revistas argentinas y 148, en revistas extranjeras. Respecto a la evolución por año de la producción, se puede apreciar que, más allá de variaciones interanuales, no es posible establecer en el período una tendencia definida a la alza o la baja (véase Cuadro 1). Esta relativa estabilidad contrasta con el crecimiento generalizado que ha experimentado la producción académica del campo educativo en la Argentina en los últimos años (AUTOR, 2014). Una hipótesis, que requeriría ser explorada con mayor profundidad, es que tal crecimiento se ve contrarrestado en el caso de la política educativa por un menor interés, en la medida en que políticas catalogadas como “neoliberales” han sido reemplazadas por políticas consideradas más progresistas y, consecuentemente, la función

³ En esta división, la Universidad Nacional de Luján y la Universidad de La Plata aparecen en dos regiones: la Metropolitana y la Bonaerense. Para este estudio se incluyeron ambas universidades en la región Bonaerense.

⁴ FLACSO sede Argentina es considerada por el Ministerio de Educación como una Universidad Internacional. Es una institución que se caracteriza por ofrecer formación sólo de posgrado y por desarrollar una importante actividad de investigación en distintas áreas de las ciencias sociales.

⁵ La gran mayoría de los investigadores del CONICET del área de ciencias sociales y humanas tiene sede de trabajo en universidades públicas o privadas.

crítica de la investigación –y del ensayismo educativo— ha encontrado un terreno menos atractivo para su despliegue.

Cuadro 1. Distribución de los artículos por año de publicación, 2001-2014

Año	Artículos
2001	13
2002	18
2003	23
2004	19
2005	30
2006	14
2007	23
2008	39
2009	29
2010	23
2011	25
2012	29
2013	19
2014	18
Total	322

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 2 presenta la distribución por región. Se destaca el predominio de la región Metropolitana, con más de un 60% de los artículos, predominio que se corresponde con la concentración de instituciones en dicha región y que es común a todo el sistema científico nacional, en particular de las ciencias sociales y humanas (MINCyT, 2013). Los análisis sobre la producción en el campo general de la educación argentina para el período 1997-2003 (MERODO et al., 2007) y 2001-2010 (AUTOR, 2014) han mostrado también a la región Metropolitana como líder – aunque no en forma tan pronunciada como lo hace en la producción sobre política educativa – así como la débil participación de las regiones Noroeste, Nordeste y, en menor medida, Sur.

Cuadro 2. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según región de la institución del primer autor, 2001-2014

Región	Frecuencia	Porcentaje
Metropolitana	198	61,7
Centro-oeste	47	14,7
Bonaerense	34	10,5
Centro-este	18	5,6
Sur	12	3,7
Noroeste	11	3,4
Nordeste	1	0,3
TOTAL	321	100

Fuente: Elaboración propia

El análisis por sector institucional (véase Cuadro 3) muestra que las universidades públicas tienen un peso muy fuerte, alcanzando un 72,6% del total de los artículos, rasgo que es también común al sistema científico argentino en su conjunto (MINCyT, 2013). Esto contrasta con la baja participación del sector de universidades privadas (10%), a pesar de tener cuatro de los nueve doctorados en educación del país que estaban acreditados ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU) en 2008 (De La Fare, 2008). Los organismos de ciencia y tecnología tienen una presencia nula debido a que –como fue explicado en la sección de Procedimientos– en los casos de doble pertenencia CONICET-universidad, se privilegió esta última. En relación a la baja participación de otros sectores, exceptuando el caso de universidades internacionales que puede explicarse por involucrar una sola institución, debe tenerse en cuenta que organismos internacionales y gubernamentales, así como centros independientes, suelen privilegiar otro tipo de publicaciones, en forma de informes y documentos. Comparando la distribución por sectores institucionales con la de los artículos de todo el campo educativo argentino en 2001-2010 (AUTOR, 2014), en esta muestra de artículos sobre política educativa el dominio de las universidades públicas disminuye más de 10 puntos porcentuales (del 83,35% a 72,6%) y aumenta la participación de las universidades privadas, FLACSO, los centros independientes, los organismos internacionales y los gubernamentales.

Cuadro 3. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según sector institucional del primer autor.

Sector institucional	Frecuencia	Porcentaje
Universidades públicas	233	72,6
Universidades privadas	32	10,0
Universidad Internacional (FLACSO)	24	7,5
Centros independientes de investigación	15	4,7
Organismos gubernamentales	13	4,0
Organismos internacionales	4	1,2
TOTAL	321	100

Fuente: Elaboración propia

4.3. Una aproximación a los contenidos de la producción sobre política educativa

Esta sección busca caracterizar la producción en términos del contenido de los artículos y de su relación con la agenda de políticas educativas. De acuerdo con la distribución de los trabajos según el nivel o la modalidad educativa en la que se enfocan, se aprecia que Educación Básica, la cual incluye los niveles de educación obligatoria como un todo (desde los últimos años del nivel inicial al nivel secundario), concentra un 31,4% de la producción (véase Cuadro 4), seguida por Educación Superior (donde predominan fuertemente los artículos sobre universidades) con un porcentaje cercano. Secundario y Sistema Educativo también absorben una cantidad importante de artículos.

Cuadro 4. Artículos según nivel / modalidad, 2001-2014

Nivel /Modalidad	Frecuencia	Porcentaje
Básica	101	31,4
Superior	93	28,9
Secundario	45	14,0
Sistema Educativo	43	13,4
Formación Docente	12	3,7
Adultos	7	2,2
Primario	7	2,2
Técnico-profesional	5	1,5
Contextos de encierro	1	0,3
Especial	1	0,3
Inicial	1	0,3
No formal	1	0,3
No especifica	5	1,5
TOTAL	322	100

Fuente: Elaboración propia

La presencia importante de artículos dedicados al nivel medio (un 14% del total) podría explicarse por el hecho de que tanto en las reformas de la década de 1990 como en las políticas derivadas de la Ley de Educación Nacional (2006), la escuela secundaria ocupa un lugar fundamental. Por otra parte, en términos de la agenda de políticas, llama la atención la baja presencia de artículos sobre educación técnica-profesional y, especialmente, sobre el nivel inicial, dada la importancia de ambos aspectos en las políticas implementadas a partir de 2005.

Educación Superior es uno de los niveles que mejor se presta para analizar la relación de la producción de conocimiento con las políticas implementadas, ya que, mientras que en la década de 1990 fue uno de los principales blancos de las reformas, tuvo poco peso en las políticas de los gobiernos kirchneristas (FELDFEBER & GLUZ, 2011; CHIROLEU, 2012). El caso parece ilustrar la relativa autonomía del campo frente a la agenda gubernamental de las políticas. Si bien su incidencia es notoriamente mayor entre los años 2001-2004 (lo que podría estar reflejando la importancia del nivel en las políticas de la década anterior), se mantiene con un peso muy significativo durante todos los años posteriores, alcanzando picos de 30 y 33% para los años 2010 y 2014, respectivamente (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Artículos sobre Educación Superior. Frecuencia por año y porcentaje sobre total de artículos de política educativa por año, 2001-2014

Año	Frecuencia	Porcentaje sobre total
2001	7	54
2002	8	44
2003	11	48
2004	9	47
2005	5	16
2006	2	14
2007	4	17
2008	9	23
2009	6	21
2010	7	30
2011	7	28
2012	10	34
2013	2	11
2014	6	33

Fuente: Elaboración propia

Para indagar sobre qué temáticas han sido más y menos estudiadas dentro del campo de la política educativa en los últimos años, se estableció la distribución de los artículos siguiendo una clasificación empleada en un trabajo anterior (AUTOR, en prensa), tal como lo muestra el Cuadro 6.

Cuadro 6. Artículos en revistas argentinas y extranjeras según temática

Temática	Frecuencia	Porcentaje
Educación superior	93	28,9
Gobierno de la educación	70	21,7
Derecho a la educación	44	13,7
Reformas	42	13,1
Políticas docentes	25	7,8
Políticas educativas y escuela	12	3,7
Políticas de enseñanza y curriculares	9	2,8
Evaluación educativa	7	2,2
Formación para el trabajo	5	1,5
Alternativas pedagógicas	5	1,5
Otros	10	3,1
TOTAL	322	100

Fuente: Elaboración propia

Educación Superior⁶ es la temática que reúne más artículos (un 28,9% del total). Constituye un área con importante desarrollo en la Argentina desde la década de 1990, particularmente en los estudios sobre la universidad pública (KROTSCH &

⁶ La decisión de mantener el nivel de Educación Superior como temática obedece a la especificidad que supone como objeto de estudio respecto al sistema escolar.

SUASNÁBAR, 2002; SUASNÁBAR 2005). Al ser un área que remite a un nivel del sistema, incluye un conjunto de temas en su interior, replicando algunos de los que hemos identificado para el conjunto de artículos analizados. Así, dentro del tema de educación superior, alrededor de la mitad de los artículos pueden ser considerados en la temática del gobierno de dicho subsistema, particularmente en referencia a las universidades. Dentro de la cuestión del gobierno, existen trabajos sobre la legislación para el nivel, el rol del Estado, el problema de la autonomía universitaria, los procesos de diversificación institucional y privatización del sistema, y el fenómeno de la creciente importancia de las regulaciones transnacionales (mecanismos de internacionalización de la educación superior, la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas, y la conformación del MERCOSUR educativo). Por otra parte, un 11% de los artículos se centra en el problema de la calidad y su evaluación, incluyendo la acreditación de carreras e instituciones –problemática que, en algunos casos, se emparenta con la del gobierno. Otros temas que aparecen en varios artículos son los del acceso a la universidad, la participación estudiantil, la evaluación del trabajo académico, cuestiones de la gestión institucional y el financiamiento. Es notable la escasa producción específica sobre el sector no-universitario⁷. También es relevante que una cuarta parte de los artículos en la temática de educación superior adopta una perspectiva regional y/o comparada en su análisis, donde se destacan, entre otros, trabajos sobre el MERCOSUR, sobre Argentina y Brasil, y sobre América Latina en general.

Dentro del tema Gobierno de la Educación, el segundo con más artículos (21,7%), las cuestiones estudiadas responden en gran medida a las iniciativas de política de nivel nacional y provincial que prevalecieron en las últimas dos décadas. Una cuarta parte, aproximadamente, realizan análisis de la macro política en Argentina enfocándose en aspectos como la democratización, el federalismo y la descentralización (relaciones nación-provincias), las capacidades estatales de gobierno, y las relaciones entre el Estado y el sector privado. Otros subtemas destacados son las políticas de gestión escolar, con fuerte énfasis en la problemática de las políticas promotoras de la autonomía escolar, en particular a través del análisis de casos provinciales; y la problemática de la segregación y privatización del sistema argentino a través de trabajos que, por un lado, analizan la creciente existencia de circuitos de escolarización diferenciados por sectores socio-económicos, y, por el otro, el crecimiento de las escuelas privadas como alternativa para las clases medias. También hay un número destacado de artículos sobre las leyes o proyectos de leyes nacionales y provinciales. Un 20% de los trabajos correspondientes al tema de Gobierno de la Educación propone un análisis comparado o sobre América Latina como región, cubriendo cuestiones como la descentralización y la autonomía escolar así como el rol del sector privado en la educación básica.

⁷ Esto se debe no sólo a la escasa tradición de estudio sobre instituciones terciarias no universitarias, sino también a que la temática de Políticas Docentes absorbe los trabajos sobre la formación docente, que es en Argentina predominantemente de nivel terciario no universitaria.

En la categoría Derecho a la Educación (13,7% de los artículos) reaparece la cuestión de la segregación y segmentación del sistema educativo, pero lo más destacable es la centralidad del concepto de “inclusión educativa” en estos trabajos, concepto con el cual se busca dar cuenta de políticas y programas que favorecen el acceso y la retención de los estudiantes. A la vez, la escuela secundaria y la educación de adultos son los niveles o sectores en los que existe mayor producción dentro de este tema.

La categoría Reformas, la cual concentra el 13,1% de los trabajos, se refiere a una perspectiva macro de análisis en las que las políticas educativas son abordadas en relación a cambios sociales más amplios. De los 42 artículos en esta categoría, 20 adoptan un foco nacional, cinco, en políticas provinciales de reformas, y nueve, en América Latina en su conjunto o en un grupo de países de la región, mientras que el resto asume un enfoque institucional o global.

Como se muestra en el Cuadro 3, hay una variedad de otras temáticas abordadas en los artículos identificados, pero cada uno de ellas suma relativamente pocos artículos. Dentro de la categoría “Otros”, por su parte, pueden encontrarse estudios sobre aspectos teóricos y metodológicos así como trabajos que abordan las políticas sobre una diversidad de cuestiones, como la educación especial, el nivel inicial, la educación sexual, las nuevas tecnologías y la violencia escolar.

De manera transversal a los distintos temas identificados, sobresale la problemática de la relación entre desigualdad social y políticas educativas, la cual es el foco de un 10% del total de artículos. La mayoría de este 10% se concentra en el sistema de educación básica en general, y los planteos abarcan una diversidad de cuestiones, enfoques y conceptos (equidad, justicia educativa, inclusión).

Respecto a la influencia de la agenda gubernamental, se destaca la baja presencia de trabajos sobre algunos temas que han tenido un lugar significativo en dicha agenda. Así, por caso, las políticas sobre las tecnologías de la comunicación y la información son el objeto de sólo tres artículos. Otros ejemplos en este sentido son la formación docente inicial o, como ya fue señalado, las políticas para la educación técnico-profesional.

En términos del foco geográfico o espacial de los artículos, aunque la producción se orienta fuertemente hacia el análisis del caso argentino, se identificaron 64 artículos (casi un 20%) que dan cuenta de una producción comparada (Argentina con otros países), sobre América Latina como región, o sobre otros países. También es relevante destacar que 46 trabajos toman como objeto políticas o programas a nivel provincial, ya sea enfocando en una provincia en particular o abarcando varios casos. Si se excluye del cálculo a los artículos sobre educación superior --que tienen siempre un foco nacional, regional o, excepcionalmente, institucional -- resulta que un 20% de la producción se concentra en el nivel provincial.

Por otra parte, puede señalarse que si bien el Estado --considerado principalmente a nivel nacional, pero también en su instancia provincial--sigue siendo el actor principal

en los análisis realizados, algunos artículos consideran otras instancias, como los organismos internacionales, los docentes, las fundaciones empresariales o los movimientos sociales y estudiantiles, en sus roles de formadores de política educativa. A la vez, algunos artículos enfatizan el rol de los discursos en la estructuración de las políticas educativas, o el nivel de las instituciones y de las prácticas escolares en su re-significación, con enfoques que escapan del modelo clásico de análisis en investigación en política educacional centrado en la regulación establecida por la normativa y la acción estatal.

5. Conclusiones

Este artículo abordó el campo de la investigación en política educativa a través de la producción en una muestra de revistas académicas durante el período 2001-2014. El análisis de los artículos permitió establecer:

- Una distribución regional y por sector institucional que se corresponde, en gran medida, con la existente para el campo de la educación en general, y donde se destaca una importante concentración de la producción en la región Metropolitana y en el sector de universidades públicas.
- El predominio de artículos sobre educación básica y superior (que reúnen un 60% del total) que contrasta con la escasa producción con foco en otros niveles o modalidades, como educación inicial, especial o no-formal.
- La existencia de una variedad de temáticas, dentro de las cuales sobresalen las de la educación superior (con predominio fuerte de los trabajos sobre universidad) y el gobierno de la educación.
- La presencia de estudios de tipo comparado y de otros que trabajan sobre el nivel regional (América Latina) o sobre políticas provinciales, los cuales aportan una significativa variedad al tipo de análisis más clásicos que se enfocan en el nivel nacional.
- Algunos abordajes que van más allá de enfoques tradicionales y del énfasis en el Estado, privilegiando el papel de otros actores y de fenómenos como las prácticas escolares o los discursos supranacionales en la formación de las políticas públicas.
- La presencia y el peso de distintas temáticas y niveles/modalidades puede vincularse, en algunos casos, con la agenda reciente de políticas, y, en otros, con tradiciones de investigación e intereses más puramente académicos.

En síntesis, mientras que los aspectos generales de la producción de artículos muestran rasgos similares al campo de la investigación educativa en general, la aproximación a su contenido muestra una diversidad de temáticas, niveles/modalidades y focos geográficos/espaciales que, sin embargo, presenta importantes áreas de vacancia, inclusive sobre cuestiones que han tenido un lugar de peso en la agenda gubernamental. Para lograr una caracterización más completa de la producción en el campo de la investigación sobre política educativa, estudios futuros podrían avanzar en, por lo menos, dos direcciones. Por un lado, analizando los enfoques epistemológicos y teórico-metodológicos

adoptados en las publicaciones, lo cual permitiría una visión más sofisticada de las orientaciones que asume la investigación. Por otra parte, incluyendo otro tipo de trabajos que abarque la producción más fuertemente orientada a influir en las políticas (originada, por ejemplo, en organismos internacionales y gubernamentales o en tanques de pensamiento), la cual suele utilizar otros medios (informes de circulación más o menos pública, publicaciones en internet) para la circulación de ideas y de resultados de investigación.

Referencias Bibliográficas

- ALVARENGA, L. Contribuições para os estudos sobre a pesquisa educacional no Brasil: análise bibliométrica de artigos da **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (1944-1974). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 81, nº 198, 2000, p. 244-272.
- BALL, S. Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. **Propuesta Educativa**, vol. 2, nº 36, p. 25-34, 2011.
- BURCH, P. **Hidden Markets: The new education privatization**. Abingdon: Routledge, 2009.
- CHIROLEU, A. Políticas de educación superior en América Latina en el siglo XXI: ¿inclusión o calidad?. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 20, nº 13, 2012. Disponible en : <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/916>. Acceso en 11 de junio, 2013.
- DE LA FARE, M. La expansión de carreras de posgrado en Educación en Argentina. **Archivos de Ciencias de la Educación** (4ª época), año 2, nº 2, p. 103-120, 2008.
- FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educ. Soc.*, vol. 32, nº. 115, p. 339-356, 2001. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>. Acceso en 30 de junio, 2013.
- FELDFEBER, M. Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa de Menem. **Versiones** nº 11, Buenos Aires, 2000.
- GALÁN, M.I.; ROJAS, C.L. **Análisis de la producción en educativa. Las revistas mexicanas sobre educación en la década de los ochenta**. México: UNAM-Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, 1995.
- KROTSCH, P.; SUASNÁBAR, C. Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina. **Revista Pensamiento Universitario**, n. 10, año 10, 2002.
- KROTSCH, P. **Educación superior y reformas comparadas**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

- MERODO, A. et al. La producción académica sobre educación en la Argentina (1997-2003). En: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. (comps.). **Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003**. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2007.
- MINCYT (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, ARGENTINA). **Indicadores de ciencia y tecnología. Argentina 2011**. Buenos Aires: MINCYT, 2013. Disponible en: http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2011.pdf Acceso en: 30 de julio, 2015
- PALAMIDESSI, M.; GALARZA, D.; CARDINI, A. Un largo y sinuoso camino: las relaciones entre la política educativa y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina. En: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GOROSTIAGA, J. (comps.). **Investigación educativa y política en América Latina**. Buenos Aires: Noveduc, 2012.
- PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. Presente y futuro del campo de producción de conocimientos sobre educación en Argentina. En PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. (comps.). **Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003**. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2007.
- PAVIGLIANITTI, N. Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. **Revista Praxis Educativa**, año 2, nº 2, p. 3-8, 1996.
- RIZVI, F.; LINGARD, B. **Políticas educativas en un mundo globalizado**. Madrid: Morata, 2013.
- RUST, V.L. et al. Research Strategies in Comparative Education. *Comparative Education Review*, Vol. 43, nº 1, p. 86-109, 1999.
- SUASNÁBAR, C.; ISOLA, N. Las fronteras 'borrosas' de los intelectuales-expertos en educación: Notas (provisorias) sobre los avatares del campo educativo argentino en los últimos 30 años. En: GOROSTIAGA, J. et al. (comps.). **Pensar la educación: promesas y balance de una década**. Buenos Aires: Aique, en prensa.
- SUASNÁBAR, C. Reforma de la Educación Superior y transformaciones en el campo académico en Argentina. **Pro-Posições**, vol. 16, nº 3, p. 145-162, 2005.
- SUASNÁBAR, C. (2001). "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica", **Revista Brasileira de Educação** nº 17.
- SCHRIEWER, J. & KEINER, E. Pautas de comunicación y tradiciones intelectuales en las ciencias de la educación: Francia y Alemania. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 2, nº 3, pp. 117-148, 1997.

- TARRÉS, M. C. (2009). Análisis bibliométrico de la *Revista Medicina y Cine* (2005-2008). **Revista Medicina y Cine**, vol. 5, nº 3. Disponible en: http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol_5/5.3/esp.5.3.html/bibliom.htm Acceso en: 27 de mayo, 2012.
- TELLO, C. La producción de conocimiento en política educacional. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. **Revista Diálogo Educativo**, vol. 13, n. 39, pp. 749-770. 2013.
- WALDEGG, G. La literatura científica. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 2, nº 3, p. 149-156, 1997.

Relações Intergovernamentais: aportes para pesquisas em Políticas Públicas Educacionais¹

Nalú Farenzena

Calina Jordânia Pergher

Cleusa Conceição Terres Schuch

Rosa Maria Pinheiro Mosna

RESUMO: O texto trata da complementação da União ao Fundeb, do Plano de Ações Articuladas, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Mais Educação como políticas públicas que envolvem relações intergovernamentais. O objetivo é evidenciar elementos de caráter mais básico da reconstrução de políticas, por meio da caracterização e do contraste entre as quatro ações governamentais, considerando suas delimitações normativas, estudadas por meio de análise documental, com destaque para objetivos, atores e aspectos organizacionais das relações entre entes federativos.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas de educação; análise de políticas educacionais; relações intergovernamentais na educação.

Intergovernmental Relations: contribution to Educational Public Policies research

ABSTRACT: The study addresses the complementation of the Brazilian Union towards four public education policies that involve intergovernmental relations: Fundeb, Plano de Ações Articuladas, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar and Programa Mais Educação. The goal is to outline primary elements of policy reconstruction, considering the normative boundaries of the four listed policies. The method is a documental analysis, in which we distinguish the goals, actors and organizational aspects of the relations between the federal entities involved in the analyzed policies.

KEYWORDS: education public policies; educational policies analysis; intergovernmental relations on education.

¹ Este texto é uma versão atualizada e revisada de trabalho apresentado no VI Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas, realizado na Universidade Federal de Santa Maria, em setembro de 2014 (FARENZENA et al, 2014).

Introdução

As responsabilidades pela educação pública brasileira são compartilhadas pelos níveis governamentais – União, estados, Distrito Federal e municípios –, observando as respectivas prioridades e competências. Na educação básica, essas responsabilidades envolvem campos próprios de cada governo, assim como colaboração e cooperação. A oferta de educação básica pública é realizada, na sua quase totalidade, pelos governos subnacionais, mas há interveniência da União em dimensões como o financiamento, o planejamento, a regulamentação e a avaliação externa de rendimento escolar.

Na cooperação intergovernamental na educação básica, a União tem o dever de assistir técnica e financeiramente aos estados e aos municípios, para cumprir suas funções redistributiva e supletiva, visando a equidade e o padrão mínimo de qualidade educacional, conforme estabelece o art. 211 da Constituição da República.

Com isso, há programas e ações federais com capilaridade nas redes públicas estaduais e municipais do país que contemplam arranjos intergovernamentais; são propostos ou têm diretrizes gerais estabelecidas sob protagonismo do governo da União, mas se concretizam com o trabalho das administrações públicas estaduais e municipais e das escolas públicas.

Este texto trata de quatro políticas intergovernamentais: a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Plano de Ações Articuladas (PAR), a política de transporte escolar a partir do olhar sobre um de seus programas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), e o Programa Mais Educação. Olham-se responsabilidades governamentais para pontuar semelhanças e diferenças nas relações intergovernamentais previstas nas políticas estudadas.

Reunimos aqui resultados de estudos das autoras que focaram políticas federais intergovernamentais na educação básica, estudos estes que articularam diferentes abordagens, métodos e procedimentos, mas que têm em comum a concepção de política pública, a perspectiva de operar com ferramentas da análise de políticas públicas e, de distintos modos, a noção de relações intergovernamentais. O texto, portanto, por meio da caracterização e do contraste entre as políticas, tem o objetivo principal de evidenciar elementos de caráter mais básico da reconstrução de políticas em estudos de análise de políticas públicas.

Embora os estudos realizados tenham se valido de diversas metodologias e procedimentos, para este artigo trabalhamos com a análise documental de cada política, com maior acento em indícios de (co)responsabilidades governamentais inscritas nos documentos normativos das políticas.

Além desta introdução, há três seções: a primeira com descrição resumida de cada política, a seguinte com um esboço de comparação e a última com a explicitação de âmbitos considerados no constructo analítico das *policies* em questão.

Antes do próximo segmento, porém, cabe pontuar aqui as noções de políticas públicas e de relações intergovernamentais que utilizamos.

As políticas públicas podem ser consideradas *programas* de ação pública, isto é “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER; SUREL, 2002, p. 11). Como dispositivos político-administrativos, exigem mobilização para decisões e ações, e por isso têm uma dimensão de concretude, de tradução de prescrições em atos para manter ou alterar uma situação. As políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, *tal qual ele é percebido* (MULLER, 2006). Deste modo, as *policies*, compreendidas como espaços de construção de sentido, não podem ser reduzidas a um conjunto de estratégias organizacionais, pois são um elemento da participação política, junto a modos tradicionais dessa participação, como o voto ou a militância política.

Muller e Surel (2002) agrupam três elementos que permitem identificar a existência de uma política pública, isto é, elementos que fundam a existência de uma política pública e possibilitam distinguir um complexo de decisões/ações de decisões e ações mais isoladas. Estes elementos podem ser úteis aos pesquisadores na tarefa de reconstrução de políticas ao longo dos estudos, em que sublinhamos a adequação a processos iniciais de sistematização, com base em análise de documentos, relativa ao mapeamento de objetivos e atores, bem como ao sistema de recursos, atribuições e relações constituídos em cada política pública.

O fato da política pública construir um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação é o primeiro recorte apontado pelos autores acima citados. As decisões e ações estão reunidas num quadro geral de ação que funciona como uma estrutura de sentido, um quadro de ação que congrega e mobiliza recursos (em sentido amplo) e produtos para atingir objetivos, finalidades; o significado do termo *normativo*, neste caso, diz respeito a haver fins a atingir, a um *dever ser* resultante das decisões/ações que constituem a política. Segundo os autores, os objetivos podem ser implícitos ou explícitos e constitui tarefa dos pesquisadores a sua identificação e reconstrução. Outra observação é a de que o sentido de uma política não é necessariamente unívoco; ao contrário, a política é, muito comumente, incoerente, contraditória, demandando, portanto, dos pesquisadores, a tarefa de reconstruir as lógicas de sentido e de ação no seu processo de elaboração e de implementação.

Outro elemento é que a política pública é expressão do poder público. As decisões e ações revestem-se da autoridade do Estado. A dimensão coercitiva é, pois, presente, pelo menos de modo latente, junto à legitimidade dada pela *expertise*; os autores assinalam que a dimensão da coerção nem sempre é dominante, sendo muitas vezes apenas potencial, e com grau de influência dependente do tipo de política. Outra advertência dos autores é que a especificidade da ação do Estado não significa reificar o poder público

num bloco homogêneo e autônomo, é preciso atentar, na análise de políticas públicas, às interações para expressão do poder público, incluindo as relações entre os agentes governamentais e entre os espaços público e privado.

Um terceiro recorte é considerar que a política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. No espaço dessa ordem local (um âmbito político relativamente autônomo) opera-se a regulação dos conflitos entre os interessados, como também a articulação do *público* de uma política – indivíduos, grupos ou organizações cuja situação é afetada pela política pública. Os autores observam que os públicos da política não se encontram numa mesma situação de participação ou de possibilidade para influenciar as decisões e ações, por conseguinte, um dos desafios da análise da ação do Estado é construir os modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas e os fatores que influenciam diferentes capacidades de intervenção dos atores na ação pública.

Quanto a relações intergovernamentais, segundo Souza (2006), essa noção diz respeito às conexões entre diferentes níveis de governo. Seu estudo requer examinar os arranjos administrativos e legais que regem essas relações e, igualmente, levar em conta a compreensão de como os conflitos são negociados, ou seja, a negociação política entre os grupos, com ênfase para os atores situados nas diferentes esferas de governo previstas no federalismo brasileiro. O ordenamento constitucional-legal é uma referência, como também o são os conteúdos das políticas e as sistemáticas que se estabelecem na implementação das políticas intergovernamentais. Neste texto, serão acentuados arranjos administrativos e legais que estão na base das relações intergovernamentais nas quatro políticas que são objeto de atenção.

Tendo em conta os subsídios explicitados nos parágrafos anteriores, referentes a noções da análise de políticas e de relações intergovernamentais, apresentamos a seguir, de modo resumido e considerando pontos em comum, as políticas em questão.

Descrição das políticas

A complementação da União ao Fundeb, o Pnate, o Programa Mais Educação e o Plano de Ações Articuladas são caracterizados nos seguintes aspectos: objetivo(s); operacionalização (em linhas gerais); tipo de assistência da União previsto; função da União no âmbito de cada programa; critério(s) de priorização; questões controversas; ações dos entes subnacionais no financiamento; instâncias de negociação/diálogo intergovernamental.

Complementação da União ao Fundeb²

O Fundeb passou a vigorar em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Seus objetivos explícitos são: manter e desenvolver a educação básica e valorizar os

² Este baseia-se em extensa pesquisa sobre o Fundeb, parte de seus resultados foram publicados em Farenzena (2015).

profissionais docentes da educação. De modo implícito, objetiva também equiparar a capacidade de financiamento da educação básica dos entes federativos.

É um fundo contábil e redistributivo, composto por uma parte dos recursos da receita resultante de impostos dos estados e dos municípios vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e por recursos complementares da União. Essa complementação é a transferência de recursos a fundos estaduais cujos recursos próprios do governo estadual e das prefeituras não permitem atingir o valor mínimo nacional por aluno.

O valor da complementação da União ao Fundeb deve corresponder a, no mínimo, 10% dos recursos de contribuição dos governos subnacionais. Em valores constantes, os recursos complementares foram os seguintes: 3,05 bilhões em 2007; 4,30 bilhões em 2008; 6,98 bilhões em 2009; 9,92 bilhões em 2010; 10,70 bilhões em 2011; 10,78 bilhões em 2012; 11,29 bilhões em 2013; 11,55 bilhões em 2014. Em 2007 e 2008, eram oito estados que recebiam complementação: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí; Amazonas e Rio Grande do Norte também passaram a receber esse recurso a partir de 2009 e 2010, respectivamente.

A complementação da União ao Fundeb propicia aos estados beneficiados uma elevação apreciável na sua disponibilidade de recursos financeiros para a educação básica. Na implementação da política, ocorreu um movimento crescente de aproximação na capacidade de financiamento da educação entre os estados brasileiros, isso se considerados exclusivamente os recursos do Fundeb. Essa aproximação se deve ao aumento nos recursos de complementação da União.

Como toda *policy*, o Fundeb tem suas questões controversas e disputadas. Há, portanto, uma agenda de deliberação sobre o Fundeb, da qual podem ser destacados os seguintes pontos: a contagem de matrículas da rede particular de ensino e uso dos recursos nessa rede; a definição das ponderações entre etapas, segmentos, modalidades e situações de oferta; a aplicação dos 10% da complementação da União em programas e ações de qualificação da educação, ao que se liga o pagamento do piso salarial profissional nacional do magistério das redes estaduais e municipais de ensino. As deliberações acerca dos dois últimos pontos são de responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, formada por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Mesmo com os avanços obtidos com a implantação do Fundeb, o estabelecimento de novos parâmetros para a formação desse fundo – ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a (re)distribuição dos recursos – continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, têm sido propostas modificações na política de financiamento em geral, e do Fundeb em particular, com ênfase para a adoção do custo aluno qualidade inicial e do custo aluno qualidade como parâmetros para a definição de recursos financeiros a serem aportados ao fundo redistributivo.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)³

O Pnate foi instituído pela lei nº 10.880/2004. Seu objetivo inicial era garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural. Em 2009, o Pnate, assim como outros programas suplementares, passou a abranger a educação básica, antecipando-se, ou já prevendo, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a faixa etária de obrigatoriedade escolar, que passou a incidir na população dos quatro aos 17 anos de idade. Os recursos repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios permitem realizar parcialmente a prestação dos serviços do transporte escolar, seja por meio de despesas com a frota pública ou através da contratação de serviços terceirizados. No entanto, esses recursos têm se apresentado como insuficientes e acabam por ser acrescidos de recursos do salário-educação, da receita de impostos vinculada à MDE e outros de estados e municípios.

O recurso do Pnate é repassado diretamente aos governos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de convênio, com base na matrícula apurada no censo escolar do ano anterior; são repassadas nove parcelas anuais, de março a novembro. São os municípios os principais responsáveis pela oferta do transporte escolar: são eles que executam o serviço, mesmo para os alunos das escolas estaduais. Para recebimento dos recursos do Pnate, os municípios podem atender alunos das redes estaduais e, se acordado entre os entes, o FNDE pode repassar os recursos que cabem ao estado diretamente às prefeituras. O controle social do uso do recurso deve ser feito pelo Conselho do Fundeb de cada município, que analisa a prestação de contas no início de cada ano, emite parecer e a encaminha ao FNDE.

O valor do repasse é estabelecido de acordo com o que preceitua a Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, com base no Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M); este considera a área rural do município, a população que mora no campo, a posição do município na linha de pobreza e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esses critérios foram sendo modificados ao longo do programa – um exemplo é o Ideb, acrescido como critério em 2008. A Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de abril de 2009, foi o divisor de águas na definição dos novos e atuais critérios, acima citados; a Resolução CD/FNDE nº 12/2011 não modificou os critérios de distribuição dos recursos. Quando o programa foi criado, em 2004, a Resolução CD/FNDE nº 18/2004 estabelecia como critério o número de alunos que residiam na área rural e utilizavam o transporte, e nada mais.

O valor do *per capita* aluno/ano praticado no Pnate tem sido o seguinte: nos anos de 2006 a 2008, variou entre R\$ 81,56 e R\$ 116,36; em 2009, houve reajuste de 8% e passou a variar de R\$ 88,13 a R\$ 125,72; em 2010, reajuste de 37%, ficando a variação entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24; entretanto este valor tem se mantido congelado, sendo o mesmo valor no período 2011-2015.

³ Este item baseia-se na tese de doutorado de Pergher (2014).

Pontuando questões controversas do Pnate, cabe ponderar que um programa que atendeu em 2014 4,5 milhões de alunos de 5.296 municípios acaba por apresentar políticas de universalização que não dão conta de considerar as diversidades regionais, culturais e sociais.

Dentre as críticas endereçadas ao Pnate, destacam-se as relativas aos critérios adotados para a distribuição dos recursos entre os entes executores, se estes critérios garantem ou não uma adequada ou justa distribuição dos recursos. Outro ponto que gera descontentamento diz respeito ao valor *per capita* aluno/ano praticado no Pnate. Comprovadamente, o repasse feito não tem garantido na totalidade o valor gasto pelo ente que efetivamente oferta o transporte escolar (em grande parte as prefeituras), o que torna latente a necessidade de mais recursos da assistência financeira da União para efetivar um valor por aluno que seja menos inexpressivo em relação aos custos do transporte escolar cobertos com recursos dos municípios.

Aos municípios tem cabido a responsabilidade pela oferta e por grande parte do financiamento do transporte escolar, contudo, percebe-se que há um esforço por parte da União na tentativa de ampliar o acesso ao programa (abrangência para a educação básica) e de auxiliar os municípios na oferta desse serviço a partir da criação, no ano de 2007, de outro programa, o Caminho da Escola, pelo qual a União objetiva a definição de padrões de qualidade na oferta do transporte escolar rural.

Plano de ações articuladas (PAR)⁴

O PAR é um conjunto de processos, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), que visa ao cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e à observância das suas diretrizes. O processo de elaboração do PAR está disciplinado na Resolução CD/FNDE nº 29, de julho de 2007. Essa política estabelece ações e subações que deverão ser executadas, algumas exclusivamente pelos municípios e outras em colaboração com a União, para que a educação atinja o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) de 6 pontos até 2022. Na sua regulamentação, fica claro o objetivo de estabelecer critérios, parâmetros e procedimentos para a transferência e a gestão dos recursos federais de assistência voluntária às redes públicas de educação básica, cuja pactuação entre os entes federados é condição indispensável para a efetivação dessa nova relação, exigindo uma ação conjunta, de colaboração.

Na direção de avanços da política, foi editada a lei nº 12.695/2012, a qual preceitua que a União, por meio do MEC, está autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. Portanto, o FNDE, órgão do MEC que executa transferências de recursos financeiros, passou a utilizar apenas um termo de compromisso para executar a transferência direta para a implementação das ações pactuadas no PAR.

⁴ Este item baseia-se na tese de doutorado de Schuch (2014).

O PAR não tem como objetivo central a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino, contudo, a orientação para a criação dos comitês de acompanhamento da política, constituídos de uma pluralidade de sujeitos, traz no seu bojo o princípio da participação, bem como o incentivo à criação de instâncias colegiadas deliberativas, consultivas e de controle social (conselho municipal, conselhos escolares, conselho da alimentação escolar), as quais poderão favorecer uma gestão mais democrática da educação. Assim como o PAR apresenta ações/subações de cunho democrático, também disponibiliza outras com perspectiva mais gerencialista, como o Programa PDE Escola, que destina recursos aos estabelecimentos de baixo Ideb, mediante a elaboração de um planejamento estratégico por uma comissão, sem a representação de todos os segmentos da comunidade escolar.

O PAR foi aperfeiçoado ao longo dos anos desde sua implementação, no sentido de atender novas demandas dos governos, dos educadores, da sociedade e dos políticos, corrigir lacunas e estabelecer critérios de atendimento mais transparentes baseados em certos parâmetros mais publicizados, mantendo-se a indução à adoção do planejamento na gestão pelas redes municipais e estaduais de ensino. Cabe acrescentar que a lei nº 12.695/2012 previu a instituição de comitê estratégico do PAR no âmbito do MEC, com representação do Consed e da Undime, cujas atribuições são as de definir, monitorar e revisar ações, programas e atividades de assistência técnica ou financeira da União. Com isso, fica reconhecida a coparticipação do MEC e de entidades representativas de gestores estaduais e municipais na educação em deliberações significativas da política.

O PAR, além de ser um dos instrumentos de ação do Plano de Metas, insere-se na função supletiva e redistributiva da União, ou seja, por intermédio do PAR, a União complementa recursos procurando estimular a colaboração entre os entes federados, em conjunto com a sociedade; os recursos financeiros disponibilizados, contudo, ainda são tímidos se consideradas as desigualdades educacionais existentes entre as redes municipais e estaduais, reflexos de uma sociedade profundamente desigual.

Programa Mais Educação (PME)⁵

O PME foi instituído por meio da portaria normativa interministerial nº 17/2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação e estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar, prevista no parágrafo 2º do art. 34 da lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB, lei nº 9.394/960), mediante a oferta de atividades complementares no contra turno. Articula projetos e programas de seis ministérios: Educação, Cultura, Esporte, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Meio Ambiente.

O Programa teve início em 2008, nas capitais e cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes; em escolas públicas com Ideb abaixo de 2.9.

⁵ Este item baseia-se na tese de doutorado de Mosna (2014).

Os beneficiários prioritários do Programa são estudantes em situação de vulnerabilidade social, de séries com altos índices de evasão, repetência ou defasagem série/idade e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

A implementação do Programa ocorre por meio do apoio à realização de oficinas de educação, artes, cultura, esporte e lazer, em escolas e em espaços comunitários e da cidade, de modo a possibilitar, no mínimo, uma jornada escolar de sete horas diárias, nos cinco dias da semana. Para a realização dessas oficinas são repassados às escolas recursos financeiros, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O PME prevê, também, o oferecimento de três refeições diárias aos beneficiários, com repasses de recursos ampliados. A principal contrapartida dos governos subnacionais é a disponibilização de um coordenador em cada escola.

As atividades inserem-se em dez macrocampos e são desenvolvidas por profissionais da educação, educadores populares, estudantes e agentes culturais (monitores), em forma de trabalho voluntário, para o qual recebem uma ajuda de custo. Porém, o trabalho voluntário acarreta uma rotatividade de educadores, trazendo problemas para a regularidade das oficinas.

Em 2010, o decreto nº 7.083 estabeleceu uma inflexão conceitual no Programa, cuja finalidade passou a ser contribuir para a melhoria do desempenho escolar mediante a oferta de educação em tempo integral, na perspectiva da educação integral. Ou seja, de atividades complementares no turno inverso, passou a ser um Programa que propõe uma ressignificação curricular com vistas à educação integral. Em consonância, os objetivos do PME passaram a ser os seguintes: formular a política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre professores, estudantes e suas comunidades; convergir políticas setoriais para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico (PPP) de educação integral.

O lançamento dos cadernos da Série Mais Educação, em 2009, contribuiu para o Programa explicitar uma concepção de currículo integrado, constituindo-se num hibridismo autodeclarado entre as ideias de Anísio Teixeira e do Movimento das Cidades Educadoras, bem como fomentar as escolas a promoverem uma mudança curricular.

O PME tem como instâncias de gestão o Fórum Interministerial Mais Educação, em nível federal; os comitês metropolitanos e/ou regionais, com representantes de escolas, secretarias de educação e comunidade para a construção e acompanhamento de planos de ação; os comitês locais, nas escolas, com a mesma finalidade.

Desde sua instituição, em 2007, o Programa apresenta uma ampliação considerável em termos de área de abrangência, de escolas e de estudantes atendidos e inovações. Em 2012, passou a beneficiar as escolas do campo e quilombolas. Esses elementos têm oportunizado o enraizamento social do Programa. No entanto, a se manter esse cenário de expansão e a concepção de educação integral do Programa, a utilização do trabalho

voluntário e dos espaços comunitários para a realização regular das atividades precisam ser repensados, pois poderão comprometer a credibilidade do PME.

Um esboço de comparação

Elaboramos um quadro-síntese, com algumas categorias descritivas que visam dar melhor visibilidade a cada política/programa, bem como nos possibilitam comparações, das quais pontuamos algumas na sequência.

As quatro políticas em foco convergem no sentido de alocação de recursos financeiros para os entes federativos para promover a melhoria da qualidade da educação básica pública; buscar uma relação de cooperação entre os níveis de governo (inclusive com a criação de instâncias formais de deliberação ou debate); priorizar governos ou escolas em situação mais desfavorável (critério de equidade na ação da União, presente em todas as políticas aqui estudadas).

O instrumento *assistência financeira da União* integra as políticas e, em duas delas, há também assistência técnica, a qual se realiza, por exemplo, por meio da disponibilização de tecnologias de planejamento e monitoramento de políticas (o PAR) ou de orientações pedagógicas (o Mais Educação).

Quadro 1 – Algumas características da complementação da União ao Fundeb, do Pnate, do PAR e do Mais Educação

Categoria Política	Objetivo(s)	Tipo de Assistência da União	Função da União	Critério(s) de priorização	Ações dos entes subnacionais no financiamento	Instância de negociação intergovernamental
Complementação da União ao Fundeb	Manter e desenvolver a educação básica; valorizar o magistério; equiparar capacidades de financiamento da educação dos entes federativos	Financeira	Supletiva e Redistributiva	Estados cujos recursos próprios não atingem o valor mínimo nacional por aluno	Aporte de recursos aos fundos estaduais	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
Pnate	Garantir acesso e permanência na escola aos alunos residentes no meio rural	Financeira	Supletiva e Redistributiva	Rateio de recursos pelo Fator de Necessidade de Recursos do Município, que contempla: a área rural, a população que mora no campo, a posição do município na linha de pobreza e o Ideb	Aporte de recursos para além das transferências automáticas de recursos da União	–
PAR	Estabelecer critérios, parâmetros e procedimentos para a transferência e a gestão dos recursos federais de assistência voluntária às redes públicas de educação básica	Técnico-Financeira	Supletiva e Redistributiva	Indicadores de desempenho, como o Ideb, e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado	Aporte de recursos para além das transferências voluntárias de recursos da União	Comitê Estratégico do PAR: deliberações sobre a assistência da União (lei nº 12.965/12)
Mais Educação	Formular a política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre professores, estudantes e suas comunidades; convergir políticas setoriais para o desenvolvimento do PPP de educação integral	Técnico-Financeira	Supletiva e Redistributiva	Estudantes em situação de vulnerabilidade social; de séries com altos índices de evasão, repetência e/ou defasagem série/idade; e beneficiários do PBF	Aporte de recursos às escolas	Fórum Interministerial Mais Educação; comitês metropolitanos e/ou regionais; comitês locais

São políticas que incidem em diferentes vetores da ação do Estado na educação: o Mais Educação tem como foco mais direto o currículo escolar e, por meio de sua qualificação, busca incidir na garantia de padrão de qualidade do ensino; o PAR, na sua concepção mais geral de planejamento e monitoramento de ações pactuadas, mira o aperfeiçoamento da gestão educacional no âmbito estadual/local, ou seja, a gestão democrática da educação; o Pnate atua na garantia de condições para o acesso e a permanência na escola dos alunos do campo; a complementação da União ao Fundeb incide na disponibilização de meios para que os entes mais desprovidos de recursos tenham melhores condições de atuar na educação básica.

No quadro geral de ação ou ordem local de cada política, fica evidente o caráter de complementaridade de ações para a garantia de acesso, permanência e/ou melhores condições de qualidade na educação. As competências da União e dos entes governamentais subnacionais são estabelecidas em normativas nacionais – Constituição e/ou leis e/ou normas do Executivo Federal – e, nessas definições, envolve-se o Poder Legislativo (em função das normas constitucionais e/ou legais da complementação da União ao Fundeb, Pnate e PAR), como também instâncias de diálogo ou de negociação intergovernamental mais ou menos institucionalizadas (complementação da União ao Fundeb, PAR, Mais Educação).

Pelo ponto de vista normativo ou das práticas instaladas, as políticas estudadas são formas de concretização dos princípios de cooperação e colaboração intergovernamental na educação, mesmo com críticas que possam advir de suas limitações ou das demandas de maior participação das instâncias subnacionais nas deliberações político-administrativas. Suas normas e suas trajetórias têm estabelecido regras e dinâmicas de relações entre os entes federativos na educação que vão formando um legado a marcar as cruciais decisões de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e da cooperação federativa da educação.

Para finalizar: as políticas públicas como objetos de estudo

Na introdução, nos referimos às políticas públicas como objetos de reconstrução analítica por parte do pesquisador. Muller e Surel (2002) argumentam que uma política não é uma categoria analítica e sim um *constructo social* e um *constructo de pesquisa*. Como constructo social, as políticas se configuram como ações dos atores políticos, ações de expressão do poder público com dimensões institucionais e políticas, que agregam, portanto, interesses e ideias. Como constructos de pesquisa, as políticas emergem do trabalho de construção da problemática por parte dos pesquisadores. Entendemos que essa ideia de constructo de pesquisa é bastante relevante, uma vez que nos coloca, na qualidade de pesquisadores, numa dupla posição nas análises de políticas públicas. Por um lado, termos presente que os estudos não apreendem ou narram as políticas *em si*, mas as reconstituem, mais ou menos amplamente, dentro de um quadro teórico e metodológico.

Por outro lado, as escolhas quanto à construção do objeto de pesquisa, seu recorte, e aos métodos utilizados delimitam o que e como será reconstruído na trajetória da pesquisa.

Lascoumes e Le Galès (2009) apresentam um modelo de análise para o estudo do que chamam de ação pública, que compreende cinco elementos interligados: atores, representações (referenciais cognitivos e normativos), instituições, processos e resultados. Para eles, no estudo das ações públicas, cada um dos elementos, bem como as interações entre eles, são procedimentos incontornáveis para o analista de políticas. As políticas analisadas neste artigo foram objeto de estudos aprofundados que levaram em conta todos ou quase todos estes elementos, contudo, foram reconstituídas acima de acordo com o recorte planejado para este texto.

Nesse recorte, buscamos, por intermédio da descrição de conteúdos referentes a objetivos e linhas mais gerais e essenciais do funcionamento de cada política, e considerando principalmente sua regras normativas, colocar em evidência e contrastar responsabilidades dos governos nacional e subnacionais que, relacionadas, conformam uma das expressões político-institucionais pelas quais as políticas se constituem no movimento de sua (re)criação social.

Dada a organização federativa na educação nacional, e a conjugação de princípios de autonomia e interdependência dos sistemas de ensino, julgamos que o exame das atribuições de cada esfera de governo, bem como a concepção de relações intergovernamentais desenhadas nas políticas, são elementos substanciais a ter em conta nos constructos de pesquisa que buscam analisar políticas públicas educacionais no Brasil. Não são os únicos, conjugam-se a outros, mas compõem a base inicial para que se formulem questões e/ou problemáticas sobre a gênese, as práticas e/ou os resultados de políticas.

Referências

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988** [preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 13 set. 2013.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundeb, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2007/Lei/L11494.htm#art17>. Acesso em 02.08.2014.

_____. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado [...] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 03. Jun. 2015.

_____. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 04 jan. 2015.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, n. 80, 26 abr. 2007, seção 1, p. 5-6.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 18, de 22 de abril de 2004.** Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000018&seq_ato=000&vlr_ano=2004&sgl_orgao=CD/FNDE>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011.** Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000012&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela

Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fnde-legis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000012&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 06. Set. 2012.

FARENZENA, Nalú. Capacidades de financiamento da educação básica no Fundeb: uma costura. In: FERNANDES, Maria Dilnéia. GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação no Brasil**. Os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande: Editora Oeste, 2015, p. 201-227.

FARENZENA, Nalú et all. Relações intergovernamentais em políticas da educação básica brasileira. In: BOLZAN, Doris Pires Vargas (Org.). **VI Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas [Anais]**. Santa Maria, 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/58190/34814>>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2009.

MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. **Avaliação da política pública “Programa Mais Educação” em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2006.

PERGHER, Calina Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul**: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 237 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terre. **A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em um município do Rio Grande do Sul**: um olhar sobre a efetividade institucional da Secretaria Municipal de Educação. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, 2002, p. 431-442.

Políticas de Educação Superior nos cursos de Pedagogia e Serviço Social

as modalidades presencial e a distância na Região

Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul

Elaine Cristina Vaz Vaez Gomes¹

Carina Elisabeth Maciel²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar os cursos de Serviço Social e Pedagogia na região Centro-Oeste do Brasil e no estado de Mato Grosso do Sul nas modalidades Presencial e Educação a Distância (EAD) entre os anos de 1995-2012. Este trabalho mostra a prevalência do modelo EAD, e a proposta da análise é avançar nas discussões tendo em vista a relevância do processo de institucionalização e expansão da educação superior a fim de propiciar sua democratização nas modalidades em pauta. Os dados mostram que a reforma universitária oportunizou a expansão da EAD no cenário brasileiro. Os dados apresentados são do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), considerando alguns indicadores referentes às modalidades EAD e Presencial. Na região Centro-Oeste, no período de 2003 a 2011, foram identificadas 38.032 matrículas no curso de Serviço Social presencial; já para a modalidade EAD, no período compreendido entre 2007 e 2011, constam 77.816 matrículas. Com relação ao curso de Pedagogia no Estado de Mato Grosso do Sul, observamos matrículas 6,6% na universidade federal e 93,4% na rede privada. Sendo assim, destacam-se as instituições privadas de ensino que oferecem o curso de Pedagogia, tanto na região Centro-Oeste como no MS, o que evidencia a necessidade da implantação de cursos nas instituições públicas de ensino superior. Concluímos que as duas modalidades contribuem para a expansão da educação superior. A pesquisa permitiu identificar a expansão do curso de Serviço Social na região Centro Oeste, fomentando o debate da formação profissional da categoria.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social. Pedagogia. Expansão da Educação Superior. Educação Superior. EAD.

ABSTRACT: This article analyzes the traditional and distance Social Service and Pedagogy higher education courses in Brazil's Midwest and in the state of Mato Grosso do Sul (MS) between the years 1995 and 2012. This research shows the prevalence of distance learning, and proposes to advance the discussion regarding the institutionalization and expansion of higher education, so as to democratize it both as traditional and distance learning. Data shows that the reform of the higher education system has favored the expansion of distance learning in Brazil. The data used is from Anísio Teixeira National Institute of Educational Studies and Research (INEP), considering some indicators pertaining to the Distance and Traditional modalities. In the Brazilian Midwest, from 2003 to 2011 there were 38.032 enrollments for the Social Service traditional course, while distance learning had 77.816 enrollments between 2007 and 2011. For the Pedagogy course in MS, 6,6% of the enrollments were for the state's federal university and 93,4% for the private sector. The numbers show a prevalence of private-sector Pedagogy courses in

¹ Mestrado em Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPPES/MB. Professora no Curso de Serviço Social a distância da Universidade Anhanguera Uniderp. Assistente Social na Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania – SAS. Email: vazvaez@terra.com.br.

² Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul I, atuando no Programa de Pós-Graduação. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPPES/MB. Email: carina22em@gmail.com.

the Midwest as well as in MS, which underscores the need for this course to be offered by public higher education institutions. We conclude that both modalities contribute to the expansion of higher education. This research identifies the expansion of the Social Service course in the Midwest, advancing the debate on the sector's professional formation.

KEYWORDS: Social Service. Pedagogy. Expansion. Higher Education. Distance Education.

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar os cursos de Serviço Social e Pedagogia na região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul nas modalidades Presencial e EAD. O estudo é desenvolvido com base nos dados do período de 1995 a 2012. Nesse sentido, destaca-se o processo de regulamentação por meio de legislações propiciando o processo de implantação da educação a distância no Brasil nas Instituições de Educação Superior.

O estudo está vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPPES/MB e do Projeto Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil – OBEDUC/CNPq, desenvolvido pela Rede Universitas/BR. Analisam-se neste artigo aspectos da história da educação superior no Brasil, destacando-se a modalidade EAD, bem como os dados estatísticos do INEP que oportunizam desenvolver análise comparativa dos cursos de Serviço Social e de Pedagogia na Região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul, destacando neste processo a expansão da educação superior nos cursos em pauta por meio da modalidade EAD.

O artigo está organizado em seis partes. Na primeira seção é apresentada parte da história da educação no Brasil e da educação superior brasileira; na segunda, a educação superior na modalidade a distância; no terceiro tópico abordamos parte da história da educação superior no curso de Pedagogia e dados estatísticos referentes às modalidades presencial e EAD; no quarto tópico, parte da história do ensino superior no curso de Serviço Social e dados estatísticos referentes às modalidades presenciais e EAD; no quinto tópico são apresentados dados estatísticos referentes a distribuição de matrículas, destacando-se o sexo (FEM/MAS); nas considerações finais tecemos uma análise comparativa entre os dois cursos, enfatizando a expansão, oferta e implantação da educação superior, destacando as modalidades presenciais e EAD na região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul.

História da educação no Brasil e da educação superior brasileira

A educação no Brasil é iniciada com a chegada dos padres jesuítas, cuja influência na educação se estende por aproximadamente 210 anos. Os jesuítas fundavam colégios a pedido das elites locais, e sua missão e por meio das chamadas companhias Jesuíta catequizar e educar. Seu objetivo missionário era a evangelização e para tanto utilizavam

um conjunto de normas, preceitos estabelecidos para transmitir os valores por meio da educação. O método pedagógico era chamado *Ratio Studiorum*, criado para regulamentar o ensino no modelo dos Jesuítas (UNESP, 2010a).

Posteriormente a esse modelo, que cobria os quatro continentes destacando Europa, Ásia, América e África, em 1759 uma lei expulsa os jesuítas de Portugal e de seus domínios, sendo instauradas, pelo Marques de Pombal as Reformas Pombalinas na Educação, para mudar o sistema de ensino iniciado e influenciado pelas Companhias de Jesus. É válido ressaltar que antes da Reforma existiam quatro faculdades: Teologia, Direito Canônico, Direito Civil e Medicina, após a reforma surgem a de Filosofia e de Matemática (UNESP, 2010b).

A educação superior apresenta alterações importantes no decorrer da história da educação no Brasil. A seguir, apresentamos no Quadro 1 eventos importantes para a periodização da evolução da história da educação no Brasil, objetivando contribuir de forma sucinta sobre sua cronologia.

Quadro 1 – Cronologia da história do ensino no Brasil

Período	Evento
Colonial	Jesuítas 1500-1759 Pombalina 1759-1822
Monárquico	Império 1822-1889
Republicano	Primeira República 1889-1930 Era Vargas 1930-1945 Nacional Desenvolvimentismo 1946-1984 Militar 1964-1989 Transição Democrática 1984-Hoje

Fonte: Elaborado a partir de Histedbr (2014)

Na história da educação no Brasil destaca-se a década de 1930, pois em 1931 ocorreu um importante evento, a criação do Ministério de Educação, e em 1932 outro evento de grande relevância, denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Com relação a tal documento, Saviani (2004, p. 34) afirma que:

O manifesto apresenta-se, pois, como um instrumento político [...]. Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo.

De acordo com Silva (2011), o Manifesto dos Pioneiros foi um documento que representou na época grande relevância ao levantar questões como a laicidade, a gratuidade como

questão de responsabilidade do Estado, a defesa de projeto tendo em vista a escola pública, instigando uma nova história na educação e propiciando novos projetos pedagógicos.

Outro ponto de destaque na história da educação no Brasil é referente às Leis Orgânicas, que foram instauradas em 1942 e 1946; trata-se de um conjunto de reformas promulgadas por Gustavo Capanema, Ministro da Educação do Estado Novo.

Destaca-se ainda a Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB de 1996. Esta estabelece diretrizes que apontam o caminho a ser seguido, mostrando as finalidades, valores e aspectos da organização pedagógica (UNESP, 2010c). A seguir apresentamos de forma breve algumas legislações importantes na história da educação no Brasil (Quadro 2).

Quadro 2 – Evolução das legislações da educação no Brasil

Ano	Evento
1947	Elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.
1961	Promulgação da primeira LDB – Lei 4024.
1968	Lei nº 5540 – Fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.
1969	Entra em vigor a Lei nº 5.540 da reforma universitária regulamentada pelo Decreto nº 464.
1971	Lei nº 5692 – Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.
1980	Realização da I Conferência Brasileira de Educação (CBE).
1982	Lei nº 7044 – Altera os dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.
1991	Realização da sexta e última CBE.
1996	Realização do I Congresso Nacional de Educação – CONED e promulgação da segunda LDB, Lei nº 9394.

Fonte: Elaborado a partir de Saviani (2007, p. 16-17).

Ressaltamos que no Brasil a LDB define e divide o sistema de educação básica e superior. Com relação à educação superior, o artigo 43 estabelece sua finalidade:

- I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

A educação superior no Brasil é disponibilizada por meio de universidades, centros universitários, faculdades, institutos superiores e centros de educação tecnológica. O cidadão pode optar por três tipos de graduação: bacharelado, licenciatura e formação tecnológica. Os cursos de pós-graduação são divididos entre *lato sensu* (especializações e MBAs) e *strictu sensu* (mestrados e doutorados) (BRASIL, 2009).

Educação superior a distância

No Brasil o ensino superior na modalidade a distância é preconizado a partir da LDB/1996 por meio do artigo 80:

O poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada.

§1º – A educação a distância, organizada com a abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especialmente credenciadas pela União.

§2º – A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§3º – As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

A educação a distância inicia-se no Brasil a partir do Decreto nº 2.494 de 1998, que regulamenta o art. 80 da LDB/1996, supracitado.

Um grande marco da EAD ocorre em 2005/2006, o Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005, que estabelece a caracterização da educação a distância como modalidade educacional, organizada segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares e a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, para “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006).

O Quadro 3 demonstra o processo de implantação da educação superior a distância no Brasil, a partir das legislações que a regulamentam.

Quadro 3 – Legislações da educação superior na educação a distância no Brasil

Ano	Evento
1986	Criada a Comissão de especialistas do Ministério da Educação e Cultura – MEC.
1986	Criado o Conselho Federal de Educação para discutir a proposta de uma Universidade aberta.
1992	Criada a Coordenadoria Nacional de Educação a Distância na estrutura do MEC.
1993	Convênio entre MEC e Universidades Públicas Brasileiras.
1994	Criado o Sistema Nacional de Educação a Distância – SNEAD.
1996	Lei nº 9394 de 20/12, LDB.
1996	Decreto nº 1.917 de 27/05 – Criação da Secretaria de Educação a Distância – SEED.
1997	Criação oficial do Programa de Informática na Educação, vinculado à SEED/MEC.
1998	Decreto nº 2494 – Regulamenta o artigo 80 da LDB.
1998	Decreto nº 2561 – Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2494/1998 que regulamenta o disposto no art.80 da Lei nº 9394/1996.
1998	Portaria nº 301/1998 – Trata da normatização dos procedimentos para credenciamento de instituições para oferta de cursos na modalidade EAD.
2005	Decreto nº 5622 – Caracteriza a educação a distância como modalidade educacional.
2006	Decreto nº 5800 – Institui a Universidade Aberta do Brasil – UAB.
2006	Decreto nº 5773 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.
2007	Decreto nº 6303 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Fonte: Elaborado a partir de Costa (2012).

História da educação superior do curso de pedagogia no Brasil

No Brasil o curso de Pedagogia inicia-se por meio do Decreto Lei nº 1.190 de 04/04/1939, projeto do Ministro da Educação Gustavo Capanema, no governo de Vargas. O curso era ofertado por meio da organização da Faculdade Nacional de Filosofia, na época chamada Universidade do Brasil (DURLI; SCHERIBE, 2011). O referido Decreto trata da primeira regulamentação do curso de Pedagogia e da organização da Faculdade Nacional de Filosofia. O art. 2 explicita que a referida faculdade compreenderá quatro secções fundamentais, entre elas a pedagogia.

O Quadro 4 apresenta, de forma breve, a evolução do curso de Pedagogia:

Quadro 4 – Cronologia da evolução do curso de Pedagogia no Brasil

Ano	Evento
1939	Decreto Lei nº 1190 – Da organização a Faculdade Nacional de Filosofia.
1942	Decreto Lei nº 4244 – Lei Orgânica do Ensino Secundário.
1946	Decreto Lei 8558 – Criação do Ministério de Educação e Saúde.
1946	Decreto Lei 8530 – Lei Orgânica do Curso Normal.
1961	Lei 4024 LDB e currículo mínimo – Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
1962	Parecer CFE nº 251 dispõe sobre o currículo mínimo e a duração do curso de Pedagogia.
1962	Parecer CFE nº 292 regulamenta a licenciatura organizada por meio de 3 disciplinas: Psicologia da Educação, Elementos de Administração Escolar, Didática e Prática de Ensino, mantendo o título de bacharel e licenciatura em Pedagogia.
1968	CFE 252 – Organização e Funcionamento dos cursos. Extinguiu a distinção entre bacharel e licenciatura, apresentando a proposta dos especialistas em administração escolar, inspeção, dentre outros.
1968	Lei 5540 – Reforma Universitária.
1972	Lei 5692 – LDB.
1973	CFE nº 22 inicia-se e norteia-se normas para todos os cursos de licenciatura.
1975	CFE nº 67 apresenta orientação básica.
1975	CFE nº 68 redefini a formação pedagógica das licenciaturas.
1975	CFE nº 69/70/71 dispõe sobre a regulamentação do curso na formação superior.
1978	I Seminário de Educação Brasileira, na Universidade UNICAMP.
1980	I Conferência Brasileira de Educação na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
1983	I Encontro Nacional de Belo Horizonte.
1996	Realização do I Congresso Nacional de Educação CONED e promulgação da segunda LDB, Lei nº 9394.
2006	CNE/CP nº 1 de 15 de maio institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia.

Fonte: Elaborado a partir de Brito (2006), Durli e Scheribe (2011), Vieira (2008) e Ribeiro e Miranda (2008).

A conquista da primeira LDB e a promulgação da LDB de 1996 são grandes marcos na história do curso de Pedagogia. Merece destaque, ainda, a oferta do curso por meio da modalidade a distância, corroborando para o processo de institucionalização do ensino superior a distância em MS.

A Tabela 1 a seguir apresenta o quantitativo de matrículas no curso de Pedagogia.

Tabela 1 – Número de matrículas – curso de Pedagogia presencial e EAD

Ano	Brasil		Centro-Oeste		Mato Grosso do Sul	
	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD
1995	116.852	–	11.310	–	2.315	–
1996	123.700	–	12.404	–	2.387	–
1997	121.845	–	13.248	–	2.871	–
1998	139.893	–	15.329	–	2.928	–
1999	168.758	–	17.210	–	4.131	–
2000	217.546	1.383	22.523	813	4.955	–
2001	261.091	5.200	32.088	1.570	6.017	–
2002	322.874	39.338	42.232	1.759	7.213	189
2003	373.878	47.532	45.110	2.950	7.579	340
2004	388.350	49.077	44.318	2.310	6.735	691
2005	372.159	69.500	36.974	2.280	5.832	796
2006	357.742	107.525	32.367	1.202	4.943	1.202
2007	335.180	157.313	28.547	6.501	4.125	3.049
2008	313.608	222.596	26.060	11.832	4.202	5.633
2009	287.127	286.771	25.054	13.940	4.078	7.924
2010	301.529	273.833	28.643	14.003	5.818	10.863
2011	310.423	282.219	29.759	15.992	4.214	14.924
2012	312.499	296.295	27.856	27.543	3.722	26.413
Total Geral	4.825.054	1.838.582	491.032	102.695	84.065	72.024
1995/2003 Δ%	219,9	3336,9	298,8	262,8	227,4	79,9
2003/2011 Δ%	–17	493,7	–34	442,1	–44,4	4289,4
2011/2012 Δ%	0,7	5	–6,4	72,2	–11,7	76,9

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

Os dados da Tabela 1 evidenciam que ocorreu o aumento de matriculados no curso de Pedagogia na modalidade a distância no período de 2003-2011. Tal caracterização é observada tanto em nível de Brasil, com 493,7%, quanto na região Centro-Oeste com 442,1% e em Mato Grosso do Sul, apontando um aumento significativo de 4289,4%. No período de 2011-2012, destaca-se um aumento de 76,9% de matrículas no curso de Pedagogia na modalidade EAD em MS.

Podemos observar que este cenário reflete o resultado das políticas neoliberais iniciadas nos anos de 1990 e dos programas de incentivo às políticas de inclusão, destacando a Universidade Aberta do Brasil – UAB, que propicia o acesso, implantação e expansão da educação superior por meio da modalidade EAD.

Tabela 2 – Número de matrículas na esfera administrativa – curso de Pedagogia Presencial

Ano	Centro-Oeste					Mato Grosso do Sul			
	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total Geral	Estadual	Federal	Privada	Total Geral
1995	846	3.024	703	6.737	11.310		674	1.641	2.315
1996	836	3.461	1.119	6.988	12.404		633	1.754	2.387
1997	1.093	3.720	1.106	7.329	13.248	92	686	2.093	2.871
1998	1.373	4.020	1.400	8.536	15.329	91	722	2.115	2.928
1999	1.615	4.063	1.046	10.486	17.210	141	805	3.185	4.131
2000	2.689	7.318	1.169	11.347	22.523	585	1.461	2.909	4.955
2001	8.366	8.280	1.294	14.148	32.088	756	1.492	3.769	6.017
2002	15.984	9.224	1.280	15.744	42.232	1.075	1.517	4.621	7.213
2003	15.478	8.236	1.070	20.326	45.110	1.608	1.517	4.454	7.579
2004	14.397	7.904	788	21.229	44.318	1.440	1.183	4.112	6.735
2005	10.994	5.525	581	19.874	36.974	1.398	1.188	3.246	5.832
2006	8.629	6.187	535	17.016	32.367	1.431	1.090	2.422	4.943
2007	7.967	3.736	736	16.108	28.547	934	1.093	2.098	4.125
2008	6.493	3.656	651	15.260	26.060	932	1.097	2.173	4.202
2009	4.939	3.621	761	15.733	25.054	817	970	2.291	4.078
2010	4.240	4.014	731	19.658	28.643	595	1.068	4.155	5.818
2011	4.180	4.095	749	20.735	29.759	559	1.104	2.551	4.214
2012	3.708	3.823	826	19.499	27.856	546	1.104	2.072	3.722
Total Geral	113.827	93.907	16.545	266.753	491.032	13.000	19.404	51.661	84.065
%	23,2%	19,1%	3,4%	54,3%		15,5%	23,1%	61,5%	

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

A Tabela 2 demonstra a caracterização diferenciada no curso de Pedagogia presencial, onde observamos que o total da região Centro-Oeste apontou 23,2% na rede estadual, 19,1% federal, 3,4% municipal e 54,3% privada. No estado de Mato Grosso do Sul observamos 15,5% estadual, 23,1% federal e 61,5% privada. Interessante salientar que os dados apontam que no estado de Mato Grosso do Sul ocorre maior percentual de instituições privadas de ensino superior. Sendo assim, entendemos que ocorre a necessidade de fomentar a discussão para implantação de instituições de ensino superior públicas, onde ocorrem maiores incentivos para oportunizar ao aluno(a) o ensino, pesquisa e extensão, o que contribui para uma formação de qualidade.

Corroborando com as colocações de Bittar, Oliveira e Lemos (2011, p. 126) que explicitam que “as transformações ocorridas desde 1995 evidenciam que o sistema assumiu uma perspectiva mais mercantil, sendo mais regulado pelo mercado”, ressaltamos que esse processo é iniciado na década de 90, destacando-se a promulgação da LDB/1996, em especial o artigo 80 que fomenta a implantação da educação superior na modalidade EAD, oportunizando a criação de cursos em universidades privadas, dados que podemos visualizar na tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Número de matrículas na esfera administrativa – curso de Pedagogia EAD

Ano	Centro-Oeste				Mato Grosso do Sul		
	Estadual	Federal	Privada	Total	Federal	Privada	Total
1995	–	–	–	–	–	–	–
1996	–	–	–	–	–	–	–
1997	–	–	–	–	–	–	–
1998	–	–	–	–	–	–	–
1999	–	–	–	–	–	–	–
2000	813	–	–	813	–	–	–
2001	1.570	–	–	1.570	–	–	–
2002	1.570	189	–	1.759	189	–	189
2003	773	2.177	–	2.950	340	–	340
2004	647	1.663	–	2.310	691	–	691
2005	1.420	860	–	2.280	796	–	796
2006	–	330	872	1.202	330	872	1.202
2007	–	4.071	2.430	6.501	632	2.417	3.049
2008	1.734	5.225	4.873	11.832	806	4.827	5.633
2009	1.455	4.544	7.941	13.940	105	7.819	7.924
2010	232	2.947	10.824	14.003	146	10.717	10.863
2011	53	874	15.065	15.992	162	14.762	14.924
2012	–	1.278	26.265	27.543	527	25.886	26.413
Total Geral	10.267	24.158	68.270	102.695	4.724	67.300	72.024
%	10,0	23,5	65,5	–	6,6	93,4	–

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

Os percentuais referem-se ao total de matriculados na educação a distância no curso de Pedagogia. A tabela 3 oportuniza visualizarmos que na região Centro-Oeste, do total de matriculados de 1995 a 2012, 10% é referente à rede estadual, 23,5% à federal e 65,5% à privada. No Estado de Mato Grosso do Sul observamos 6,6% na federal e 93,4% na privada. Podemos observar que se destacam as instituições privadas de ensino que oferecem o curso de Pedagogia, tanto na região Centro-Oeste como no MS, o que evidencia a necessidade da implantação de cursos nas instituições públicas de ensino superior. Na região Centro-Oeste as instituições privadas receberam 65,5% das matrículas e no Estado de Mato Grosso do Sul o percentual expressivo de 93,4%. Os dados demonstram a necessidade de fomentar a discussão no sentido de contribuir para a criação de cursos por meio da modalidade a distância em universidades públicas em MS.

História da educação superior do curso de Serviço Social

Apresentaremos uma breve explanação da história do curso de Serviço Social no Brasil, tendo como base as informações transcritas do site da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS por Castro (2010) e do site da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

O ensino superior na graduação de Serviço Social é ofertado no Brasil em 1936 em São Paulo e posteriormente, em 1937, no Rio de Janeiro, na época capital brasileira (CASTRO, 2010). Após a primeira escola de Serviço Social ofertada na PUC-SP, surgem outros cursos no Brasil, devido a sua experiência acadêmica (PUC-SP, 2014).

A Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social – ABESS, atualmente Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, foi criada em 1946 com o objetivo da defesa dos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e também da articulação entre graduação e pós-graduação (ABEPSS, 2014).

O curso de Serviço Social tem seu marco em 1953, ano em que o ensino de Serviço Social é reconhecido. Na década de 1980 destaca-se a proposta do currículo mínimo para a graduação e, posteriormente, nos anos 90 há a consolidação das Diretrizes Curriculares para o curso.

O Quadro 5 evidencia a evolução do curso de Serviço Social, destacando as legislações que normatizam e instrumentalizam o curso no país.

Quadro 5 – Cronologia da evolução do curso de Serviço Social no Brasil

Ano	Evento
1947	Código de Ética Profissional do Assistente Social.
1953	O ensino de Serviço Social foi reconhecido por meio da Lei no 1.889, de 13 de junho de 1953. Dispõe sobre os objetivos do ensino do serviço social, sua estruturação e ainda as prerrogativas dos portadores de diplomas de Assistentes Sociais e Agentes Sociais.
1957	A profissão foi regulamentada com a Lei nº 3252.
1965	Código de Ética Profissional do Assistente Social.
1975	Código de Ética Profissional do Assistente Social.
1982	Currículo Mínimo para o curso de Serviço Social.
1986	Código de Ética Profissional do Assistente Social.
1993	Código de Ética Profissional do Assistente Social.
1993	Lei nº 8662 Regulamentação da Profissão.
1994	Resolução nº 290 sobre o Código de Ética Profissional.
1994	Resolução nº 293 sobre o Código de Ética Profissional.
1996	Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social, baseada no Currículo Mínimo, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária em 08/11.
1996	Resolução nº 333 sobre o Código de Ética Profissional.
1997	Padrões de Qualidade para autorização e reconhecimento de cursos de graduação em Serviço Social.
1999	Diretrizes Curriculares ABEPSS.
2001	CNE/492 emite parecer sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Serviço Social.
2001	CNE/1363 retifica o parecer CNE/492 que aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Serviço Social.
2002	Resolução CNE/ CES nº15 a respeito das Diretrizes.
2007	Resolução CNE/ CES nº 02 dispõe sobre a carga horária mínima e procedimentos relativos a integralização e duração dos cursos de graduação bacharelados na modalidade presencial.
2007	Resolução CFESS nº 512 reformula as normas gerais para o exercício da fiscalização profissional e atualiza a Política Nacional de Fiscalização.
2010	Lei nº 12.317 dispõe alteração referente a Lei de Regulamentação da Profissão.
2010	Política de Estágio em Serviço Social da ABEPSS.
2011	Resolução nº 594 sobre o Código de Ética Profissional.

Fonte: Elaborado a partir de informações disponíveis no site da UNIPAC/UDI (2011).

Tendo em vista o objetivo de analisar a expansão dos cursos em pauta por meio dos dados do INEP no período de 1995-2012, mostraremos na tabela 4 a seguir algumas características e reflexões inerentes ao curso de Serviço Social nas modalidades presencial e EAD.

Tabela 4 – Número de matrículas – curso de Serviço Social – Presencial e EAD

Ano	Brasil		Centro-Oeste		Mato Grosso do Sul	
	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD
1995	19.027	–	982	–	275	–
1996	19.237	–	989	–	267	–
1997	20.152	–	1.043	–	248	–
1998	20.928	–	1.072	–	242	–
1999	22.121	–	1.120	–	257	–
2000	23.262	–	1.438	–	267	–
2001	25.599	–	1.480	–	226	–
2002	28.266	–	1.557	–	227	–
2003	31.986	–	1.737	–	290	–
2004	36.125	–	1.632	–	390	–
2005	42.164	–	1.701	–	563	–
2006	47.867	–	1.810	–	686	–
2007	52.868	31.115	2.167	2.303	787	2.303
2008	57.731	101.890	2.554	6.931	907	6.931
2009	62.681	68.055	2.950	11.776	857	11.776
2010	68.724	74.474	4.470	16.071	1.864	16.071
2011	72.019	80.650	4.501	16.262	919	16.262
2012	75.551	97.428	4.829	24.473	636	24.473
Total Geral	726.308	453.612	38.032	77.816	9.908	77.816
1995/2003 Δ%	68,1	–	76,8	–	5,4	–
2003/2011 Δ%	125,1	159,2	159,1	606,1	216,9	606,1
2011/2012 Δ%	4,9	20,8	7,2	50,5	-30,8	50,5

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

Os dados da Tabela 4 evidenciam as particularidades inerentes ao quantitativo de matrículas no curso de Serviço Social. Sendo assim, observamos que no período de 2003-2011 ocorreu um aumento expressivo do número de matriculados, tanto no Brasil como um todo, quanto na Região Centro-Oeste e também no Estado de Mato Grosso do Sul, apontado um salto de 606,1%. No período de 2011-2012 ocorreu um percentual negativo na modalidade presencial em MS e salto para 50,5% na modalidade EAD. Os dados indicam que o aumento foi acentuado no período de 2003-2011. Entendemos assim que o Sistema UAB contribui nesse processo, bem como as reformas da educação superior, ocasionadas por meio das políticas neoliberais que fomentam a criação e a implantação da modalidade EAD no cenário brasileiro, o que se torna um fenômeno na contemporaneidade. Sendo assim, entendemos ser necessário enfatizar a discussão para

a implantação de cursos EAD em instituições públicas, dados que podemos visualizar na tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Número de matrículas na esfera administrativa – curso de Serviço Social – Presencial e EAD

Ano	Presencial			EAD	
	Centro-Oeste		Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste e MS	
	Federal	Privada		Privada	
1995	426	556	982	275	—
1996	427	562	989	267	—
1997	467	576	1.043	248	—
1998	494	578	1.072	242	—
1999	518	602	1.120	257	—
2000	613	825	1.438	267	—
2001	593	887	1.480	226	—
2002	591	966	1.557	227	—
2003	593	1.144	1.737	290	—
2004	598	1.034	1.632	390	—
2005	510	1.191	1.701	563	—
2006	493	1.317	1.810	686	—
2007	530	1.637	2.167	787	2.303
2008	570	1.984	2.554	907	6.931
2009	618	2.332	2.950	857	11.776
2010	789	3.681	4.470	1.864	16.071
2011	911	3.590	4.501	919	16.262
2012	978	3.851	4.829	636	24.473
Total Geral	10.719	27.313	38.032	9.908	77.816
%	28,2%	71,8%		100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

Na Tabela 5 observamos que o curso de Serviço Social na modalidade presencial registra 28,2% matriculados em Instituições de Ensino Superior Federal e 71,8% em Instituições de Ensino Superior Privada. No Estado de Mato Grosso do Sul 100% das matrículas no curso de Serviço Social são nas Instituições de Ensino Superior privadas, seja nos cursos presenciais ou na modalidade de educação a distância. Interessante observar que a tabela evidencia um maior número de matrículas no estado de Mato Grosso do Sul na modalidade a distância, totalizando 77.816 matrículas. Observamos mais uma vez as mudanças na educação superior ocasionadas após aprovação da LDB, em especial o marco da EAD que oportuniza a expansão da educação superior por meio dessa modalidade; entretanto, os dados apontam maior representatividade em universidades privadas.

Tabela 6 – Municípios que oferecem o curso de Serviço Social Presencial na esfera Federal

Ano	Brasília – DF	Goiânia – GO	Cuiabá – MT	Paratinga – MT	Total Geral
1995	149	–	277	–	426
1996	158	–	269	–	427
1997	181	–	286	–	467
1998	199	–	295	–	494
1999	238	–	280	–	518
2000	251	–	262	100	613
2001	242	–	269	82	593
2002	265	–	251	75	591
2003	257	–	261	75	593
2004	246	–	278	74	598
2005	246	–	264	–	510
2006	248	–	245	–	493
2007	259	–	271	–	530
2008	241	–	329	–	570
2009	262	47	309	–	618
2010	357	95	337	–	789
2011	444	143	324	–	911
2012	482	174	322	–	978
Total Geral	4.725	459	5.129	406	10.719

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

A Tabela 6 demonstra a quantidade de matrículas, destacando a categoria administrativa federal, onde observamos melhor os estados que oferecem o curso de Serviço Social em instituições de ensino superior públicas. O estado de MT apresenta 5.129 matriculados, além de Paratinga no mesmo estado, totalizando 5.535 matriculados. Conforme dados do INEP, no estado de Mato Grosso do Sul 100% da oferta do curso de Serviço Social na modalidade a distância encontra-se nas instituições públicas, como observamos na Tabela 5, e na modalidade presencial o curso não é oferecido em instituições públicas no MS, conforme Tabela 6. Identificamos assim que em MS o sistema educacional de ensino superior está de forma expressiva privatizado, enfatizando as políticas neoliberais, que fomentam a mercantilização da educação superior.

Corroborando com Bittar, Oliveira e Lemos (2001, p. 126), que afirmam que “esse processo de mercantilização, na educação superior, ocorreu em parte pelo crescimento acelerado da oferta de vagas via setor privado”.

A seguir apresentaremos nas Tabelas 7 e 8 conforme dados estatísticos do INEP a caracterização da educação superior na região Centro-Oeste e no estado de Mato Grosso do Sul, em termos de distribuição de matrículas por gênero (FEM/MAS).

Comparativo de distribuição de matrículas por sexo (FEM/MAS)

Tabela 7 – Distribuição de matrícula na região do Centro-Oeste por sexo (MAS/FEM)

Ano	CENTRO-OESTE							
	Pedagogia				Serviço Social			
	Presencial		EAD		Presencial		EAD	
	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS
1995	10.152	1.158	–	–	919	63	–	–
1996	11.080	1.324	–	–	887	102	–	–
1997	12.098	1.150	–	–	999	44	–	–
1998	13.984	1.345	–	–	1.020	52	–	–
1999	15.650	1.560	–	–	1.069	51	–	–
2000	20.264	2.259	698	115	1.352	86	–	–
2001	28.835	3.253	974	596	1.380	100	–	–
2002	38.478	3.754	1.132	627	843	714	–	–
2003	40.828	4.282	2.678	272	1.611	126	–	–
2004	40.081	4.237	2.087	223	1.519	113	–	–
2005	33.483	3.491	1.906	374	1.567	134	–	–
2006	29.552	2.815	783	419	1.658	152	–	–
2007	25.905	2.642	5.758	743	1.982	185	2.001	302
2008	23.324	2.736	10.302	1.530	2.313	241	5.922	1.009
2009	23.147	1.907	12.150	1.790	2.717	233	9.938	1.838
2010	26.314	2.329	12.792	1.211	4.071	399	14.189	1.882
2011	27.477	2.282	14.718	1.274	4.118	383	14.707	1.555
2012	25.809	2.047	25.448	2.095	4.388	441	22.031	2.442
Total Geral	446.461	44.571	91.426	11.269	34.413	3.619	68.788	9.028
1995/2003 Δ%	302,1	269,7	283,3	136,5	75,3	100	–	–
2003/2011 Δ%	–32,7	–46,7	449,5	368,3	155,6	203,9	634,9	414,9
2011/2012 Δ%	–6,0	–10,3	72,9	64,4	6,5	15,1	49,7	57,0

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

A Tabela 7 mostra o crescimento de matrículas de alunos do sexo masculino na Região Centro-Oeste, onde em 2012 se registraram 2.442 matrículas no curso de Serviço Social na modalidade a distância, para 3.619 no curso presencial. Observamos que no período de 2003-2011 ocorreu um aumento significativo de 414, 9% de matrículas referentes ao sexo masculino. Com relação à Pedagogia na educação a distância registrou-se 11.269 matriculados. Vale explicitar que nos dois cursos a profissão nasce com a presença expressiva do sexo feminino. Observa-se que na região Centro-Oeste ocorre um aumento de matrícula do sexo masculino em ambos os cursos na educação a distância, porém é válido destacar que o curso de Serviço Social no período de 2003-2011 apontou um crescimento de 414,9%, enquanto o curso de Pedagogia registrou 368,3% no mesmo período.

Tabela 8 – Distribuição de matrícula em Mato Grosso do Sul por sexo (MAS/FEM)

ANO	MATO GROSSO DO SUL							
	Pedagogia				Serviço Social			
	Presencial		EAD		Presencial		EAD	
	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS
1995	2.064	251	–	–	254	21	–	–
1996	2.089	298	–	–	252	15	–	–
1997	2.598	273	–	–	237	11	–	–
1998	2.549	379	–	–	227	15	–	–
1999	3.574	557	–	–	246	11	–	–
2000	4.332	623	–	–	253	14	–	–
2001	5.327	690	–	–	215	11	–	–
2002	6.380	833	158	31	213	14	–	–
2003	6.711	868	294	46	270	20	–	–
2004	6.055	680	604	87	363	27	–	–
2005	5.223	609	700	96	522	41	–	–
2006	4.492	451	783	419	628	58	–	–
2007	3.763	362	2.700	349	728	59	2.001	302
2008	3.846	356	4.981	652	827	80	5.922	1.009
2009	3.737	341	7.067	857	801	56	9.938	1.838
2010	5.364	454	9.995	868	1.708	156	14.189	1.882
2011	3.842	372	13.822	1.102	854	65	14.707	1.555
2012	3.374	348	24.508	1.905	589	47	22.031	2.442
Total Geral	75.320	8.745	65.612	6.412	9.187	721	68.788	9.028
1995/2003 Δ%	225,1	245,8	86	48,3	6,3	-4,8	–	–
2003/2011 Δ%	-42,7	-57,1	4601,3	2295,6	216,3	225	634,9	414,9
2011/2012 Δ%	-12,2	-6,4	77,3	72,8	-31	-27,7	49,7	57

Fonte: Elaborado a partir de dados do censo da educação superior brasileira: 1995-2012.

A Tabela 8 demonstra o crescimento de matrículas com relação ao sexo masculino, no Estado de Mato Grosso do Sul. Podemos observar que no período de 2003-2011 o crescimento das matrículas do sexo masculino na modalidade a distância no curso de Pedagogia foi de 2295,6% e no curso de Serviço Social, de 414,9%. Tal crescimento propicia mudança na história de ambos os cursos, uma vez que nasceram sob a influência e presença do sexo feminino. Os dados registram que no período de 2011-2012 em ambos os cursos na modalidade a distância houve um aumento expressivo do sexo masculino, destacando: 72,8% no curso de Pedagogia e 57% no curso de Serviço Social.

Considerações finais

Identificamos que as políticas educacionais desenvolvidas na década de 1990 determinam alterações importantes na configuração da educação superior nacional. Nesse sentido Bittar, Oliveira e Lemos (2012, p. 126) afirmam que “[...] desde a aprovação da LDB, foram definidas e implementadas políticas pautadas pelos princípios da

flexibilidade, da competitividade e da avaliação, que foram capazes de reestruturar o sistema de educação superior”.

Por meio dos dados do INEP no ano de 2008 na região Centro-Oeste, observamos o aumento da oferta de vagas nos cursos de Pedagogia, totalizando 11.832 matrículas na educação a distância. É válido ressaltar que o ano anterior registrava 6.501 matriculados no curso de pedagogia. Já em 2012 ocorre um aumento de 72,2% com 27.543 matriculados no mesmo curso. O período de 2003-2011 tem um crescimento de 442,1% de matrícula na graduação a distância no curso de Pedagogia na Região Centro-Oeste e em MS identificamos, conforme Tabela 1, o aumento expressivo de 4289,4%.

Com relação aos dados apresentados identificamos uma diferenciação quando esta é apontada em percentual, diferente da perspectiva visualizada quando o quantitativo é apresentado em números. A pedagogia na modalidade a distância totaliza 102.695 (Tabela 1) matriculados e o curso de Serviço Social 77.816 (Tabela 5) matrículas na região Centro-Oeste. Entretanto, quando analisada por meio de dados percentuais, no período de 2003-2011 a Pedagogia apresenta um aumento de 442,1% e o Serviço Social de 606,1% nas matrículas na modalidade educação a distância. A forma de apresentação dos dados interfere na interpretação que o leitor realiza dos mesmos, ou seja, mesmo apresentando um número maior de matriculados, a Pedagogia tem uma expansão percentual menor do que o curso de Serviço Social na região Centro-Oeste.

Identificamos assim a expansão, privatização e mercantilização da educação superior, uma vez que o estado de Mato Grosso do Sul registra, conforme dados estatísticos do INEP, no curso presencial de pedagogia um total geral de 84.065 matriculados (Tabela 2), sendo 61,5% em instituições privadas, e a distância, 72.024 matriculados (Tabela 3) com 93,4% em instituições privadas.

Já o curso de Serviço Social no estado de MS na modalidade presencial totaliza 9.908 matrículas em instituições privadas e 77.816 (Tabela 4) na modalidade a distância. Quando comparado com a Região Centro-Oeste observamos, conforme (Tabela 4), que esta apresenta um aumento de 159,1% e o MS de 216,9% na mesma modalidade. Notoriamente, a modalidade a distância tem um aumento expressivo de 606,1% no Estado de Mato Grosso do Sul no período de 2003-2011. Destacamos que o curso de Serviço Social tem característica diferenciada da Pedagogia, uma vez que este é ofertado apenas em Instituições privadas em ambas as modalidades no estado, sendo necessária a criação e implantação do curso de Serviço Social em instituições públicas.

Este cenário representa os resultados das políticas neoliberais implantadas na educação superior. Nesse sentido Bittar, Rodriguez e Almeida (2006, p. 68) colocam que:

[...] as políticas públicas de educação superior foram desenvolvidas na perspectiva da reforma do estado preconizada pela perspectiva neoliberal, que teve como consequência a retração de investimentos públicos e implementação de políticas educacionais que favoreceram o crescimento da iniciativa privada, seguindo, assim, as orientações das agências financiadoras internacionais, pautadas na privatização e no desmonte dos serviços públicos.

Outro fator a ser destacado concerne o governo: o período de 2003 a 2011, governo Lula, demonstra uma característica inclusiva por meio de programas de políticas de inclusão social, destacando o Programa Fome Zero na área social, o Prouni nas IES privadas, o Reuni nas IFES e a educação a distância na educação superior envolvendo todas as categorias administrativas.

Em relação ao gênero, observamos que em ambas as profissões há prevalência maior do sexo feminino, devido à gênese dos referidos cursos, que têm seu início com mulheres. Salientamos que o ano de 2008 aponta uma mudança no cenário profissional de ambas as profissões, contanto com a presença relevante do sexo masculino, mudando a caracterização histórica das profissões. No curso de Pedagogia no ano de 2008 identificamos 1.530 matrículas do sexo masculino na educação a distância na Região Centro-Oeste, que no ano anterior contava com 743 matrículas. O sexo masculino no curso de Serviço Social também apresenta uma maior representatividade no ano de 2008, apontando um crescimento com 1.009 matrículas em comparação ao ano anterior, que indicava apenas 302 matrículas. Em Mato Grosso do Sul o sexo masculino tem um crescimento expressivo no curso de Pedagogia na modalidade EAD apontando 72,8% enquanto o Serviço Social registra 57%.

Os resultados apontados no artigo nos permitem visualizar a implantação, oferta e expansão da educação superior na modalidade EAD, destacando a implementação das políticas neoliberais iniciadas no mandato do governo de FHC que repercutiram na educação superior no governo Lula, destacando os programas desenvolvidos nesse nível de educação. Nesse sentido destacamos a institucionalização dos cursos nas modalidades a distância, ampliando as matrículas e contribuindo para a expansão das vagas nas IES públicas e privadas.

Observamos, ainda, que os cursos de Serviço Social na região Centro-Oeste são ofertados exclusivamente em IES privadas, onde nem sempre há o incentivo para pesquisa e extensão; tal realidade se difere daquela do curso de Pedagogia, ofertado em grande escala nas instituições públicas.

Nesse cenário de expansão da educação superior em ambos os cursos, privilegia-se o acesso por meio da modalidade EAD, reforçando a ótica das políticas neoliberais, aprofundando a análise de que a educação tem se transformado em mercadoria.

É notória a necessidade de discussão e acompanhamento pelas instituições no âmbito do Serviço Social, bem como na Pedagogia, uma vez que o curso de pedagogia no período de 2003-2011 tem um percentual negativo de -34,0% de matrícula, enquanto a educação a distância aumenta para 442,1% em quantitativo de matrícula. Inclusive, no período de 2011-2012 ocorre novamente um percentual negativo indicando -6,4%, na modalidade presencial enquanto que a modalidade a distância no mesmo período aumenta para 72,2% (Tabela 1). O curso de Serviço Social também aponta um crescimento

de 50,5% na modalidade a distância neste período e um aumento de 606,1% no período de 2003-2011 (Tabela 4).

Observamos que a educação a distância é um fenômeno da educação superior e que tal modalidade oportuniza a oferta e expansão desse nível de educação. Entretanto, é necessário observar que a oferta de vagas é distribuída com maior ênfase pelas IES privadas. A mercantilização da educação apresenta contradições importantes: favorece a ampliação de vagas, mas amplia as possibilidades de lucro das IES privadas; amplia o acesso a educação, mas determina que a maioria dos sujeitos, ou o Estado, pague por isso. Ou seja, a expansão da educação superior é realizada, mas as lacunas determinadas pelo sistema capitalista deixam fraturas que não caracterizam essa educação superior como democrática.

Os dados evidenciam a expansão e ampliação do número de matriculados por meio da modalidade EAD, entretanto os dados mostram um percentual mais expressivo nas instituições privadas. Ao longo do estudo observamos o desafio proposto ao Estado de viabilizar vagas e criar cursos em instituições públicas a fim de possibilitar a gratuidade e democratização do ensino superior, bem como, maiores condições de acesso e permanência em instituições públicas.

Referências

- ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Institucional – quem somos**. Disponível em: <<http://www.abepss.org.br/paginas/ver/1>>. Acesso em: 1 ago. 2014.
- BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; LEMOS, Jandernaide. Reforma da Educação Superior a partir dos anos 1990 e suas repercussões na Região Centro-Oeste. **Teoria e Prática da Educação**, v. 14, n.2, p. 123-137, maio/ago. 2011.
- BITTAR, Mariluce; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria; ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel. Educação superior em Mato Grosso do Sul: 1991-2004. In: RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org). **Educação superior brasileira 1991-2004: Mato Grosso do Sul**. Brasília: INEP, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 5.800/2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior brasileira: 1995-2012**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.

- BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Portal Brasil. **Saiba como funciona o sistema de ensino superior no Brasil**. 13/11/2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2009/11/ensino-superior>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=61:decreto-no-5622-19122006-decreto&catid=14:dec_retos&Itemid=44>. Acesso em: 4 ago. 2014.
- BRITO, Rosa Mendonça de. Breve histórico do curso de pedagogia no Brasil. **Revista Dialógica**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2006. Disponível em: <http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no1/1breve_historico_curso_pedagogia.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- CASTRO, Manuel Henrique. **História do Serviço Social na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2010.
- COSTA, Jociane Rocha de Macedo. **O processo de institucionalização da educação a distância no Brasil**. 2012. 167 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/49813/000850605.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- DURLI, Zenilde; SCHEIBE, Leda. Curso de pedagogia no Brasil: olhando o passado, compreendendo o presente. **Revista Educação em Foco**, ano 14, n. 17, p. 79-109, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacao-emfoco/article/view/104>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- HISTEDBR. **Períodos**. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_primeira_republica_intro.html>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Curso de Serviço Social**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/graduacao/servico-social>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- RIBEIRO, Mônica Luiz de Lima; MIRANDA, Maria Irene. **Diretrizes curriculares nacionais para o curso de Pedagogia: análise histórica e política, 2008**. Disponível em: <<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/EC13.pdf>>. Acesso em: out. 2014.
- SAVIANI, Dermeval et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

- SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SILVA, João Carlos da. O tema da escola pública no manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, v. 20, n. 44, p. 521-539, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/educacaopublica/article/view/321/289>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- OS PRIMEIROS tempos: a educação pelos Jesuítas**. UNESP, Univesp TV, 2010a. (20 min). Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/109>>. Acesso em: 28 jul. 2014.
- UNESP. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. **A reviravolta de Pombal: nasce a educação laica**. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/110>>. Acesso em: 4 ago. 2014.
- UNESP. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. **Entrevista com o Professor Jamil Cury sobre a LDB**. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/76>>. Acesso em: 4 ago. 2014.
- UNIPAC/UDI. Universidade Presidente Antonio. Faculdade Antonio Carlos de Uberlândia. **Quando surgiu o serviço social no Brasil**. 29 mar. 2011. Disponível em: <<http://servicosocialunipacudi.blogspot.com.br/2011/03/quando-surgiu-o-servico-social-no.html>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- VIEIRA, Suzane da Rocha. A trajetória do curso de pedagogia – de 1939 a 2006. In: 1º Simpósio Nacional e XX Semana da Pedagogia. 11 a 13 de novembro, 2008, Unioeste, Cascavel – PR. **Anais...** Disponível em: <<http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/4/Artigo%2013.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

Reflexões sobre os desafios da gestão municipal das ações de formação continuada de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC

um estudo de caso com um município do interior cearense

Roberta da Silva¹

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios da gestão municipal das ações de formação de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, a partir do desenho proposto pelo Programa e da perspectiva de alinhamento entre as ações de formação continuada às demais ações previstas nos cinco eixos estruturantes do Programa: Educação Infantil, Gestão Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização e Formação do Leitor. A metodologia adotada para a realização do trabalho foi a abordagem qualitativa, pelo método estudo de caso, cuja coleta de dados utilizou análise documental de registros em arquivos e realização de entrevistas semiestruturadas junto à equipe municipal do PAIC. Os achados da pesquisa apontam para desafios que são analisados sob a perspectiva de princípios norteadores do Programa, bem como de formação continuada que compreenda o professor como protagonista de sua ação pedagógica.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Municipal; Formação Continuada de professores; PAIC

ABSTRACT: The aim of this study is analyzing the challenges of managing the teacher formation activities of the Timely Literacy Program (Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC). It takes into account the program's design and the intended alignment between the continued education activities and the other actions outlined by the program's five structuring vectors: Early Childhood Education, Town Management, External Evaluation, Literacy and Reader training. The methodology is qualitative, specifically a case study using data from document reviews, archives and semi-structured interviews with the local PAIC staff. The findings point to certain challenges, which are analyzed in reference to the Program's directives, as well as a framework that places the teacher as protagonist of his/her pedagogical action.

KEYWORDS: Municipal management; Continuing teacher training; PAIC

¹ Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *Campus Cedro*. Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública-Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutoranda em Psicologia-Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Contato: robertaacopiara@yahoo.com.br

Introdução

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre os desafios da gestão municipal das ações de formação continuada de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, discutindo o desenvolvimento dessas ações de formação sob a perspectiva da gestão municipal, a partir do desenho proposto pelo Programa.

O PAIC consiste numa política do Estado do Ceará de enfrentamento ao analfabetismo escolar, estabelecendo como prioridade a alfabetização das crianças da rede pública de ensino até o final do 2º ano do ensino fundamental. O Programa se estende a todos os 184 municípios cearenses e deposita no estabelecimento de uma política de formação de professores, aliada às ações que compõem seus eixos estruturantes (educação infantil, gestão municipal, alfabetização, avaliação externa e formação do leitor, as possibilidades de se atingir a meta de alfabetização proposta).

Apresentada como uma das estratégias mais eficazes na melhoria das condições de aprendizagem dos alunos e, conseqüentemente, da elevação dos indicadores educacionais, a formação continuada de professores consiste numa temática de relevância, sobretudo a partir da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, que prevê em seu artigo 67, inciso II, “o aperfeiçoamento profissional continuado como uma obrigação dos poderes públicos”.

Gatti (2008) discute que a legislação brasileira tem sido impulsionadora das iniciativas de educação continuada no país, alertando para o fato de que a concepção de formação subjacente aos sistemas educacionais determina os princípios que nortearão suas respectivas propostas. Ou seja, o modelo de formação é definido pelas demandas educacionais postas em cada época e em cada conjuntura, redefinindo o perfil do professor frente a essas demandas, no intuito de enfrentar os problemas do baixo nível de aprendizagem dos alunos a fim de proporcionar melhores condições de desempenho dos mesmos, elevando os indicadores de qualidade da educação nos contextos em que são implementados.

Diante dessa perspectiva, analisar a gestão das ações de formação continuada de professores diante das demandas para as quais são planejadas requer uma compreensão da concepção de formação contínua com vistas a distinguir aspectos que possam caracterizar esses programas como espaços de ampliação do conhecimento adquirido na formação inicial ou como propostas de abordagem tecnicista, que reduz o papel do professor a mero executor de tarefas impostas.

Nóvoa (2008) defende que desenvolver a escola exige sim, dentre outras condições, repensar as tarefas dos docentes, porém, argumenta que:

Os professores nunca viram o seu saber específico devidamente reconhecido. Mesmo que se reitere a importância de sua missão, a tendência é considerar sempre que lhes basta dominar bem a sua matéria de ensino e ter uma certa aptidão para a comunicação para o trabalho com os alunos. (NÓVOA, 2008, p. 227).

Arroyo (2002) defende que o processo de formação contínua deve possibilitar o desenvolvimento da consciência política e profissional, argumentando que a imagem negativa sobre os professores, no que diz respeito ao despreparo dos mesmos, sugere um entendimento de que a solução para esse panorama estaria concentrada em “política de treinamento e titulação.” Por outro lado, se há a compreensão de que a imagem negativa vem “da falta de consciência político-ideológica, a solução será a reeducação política, a formação da consciência” (ARROYO, 2002, p. 203).

Diante dessa reflexão, infere-se que a falta de condições dos professores de conduzirem o que lhes cabe do previsto nas reformas educacionais pode ser resultado do fato de que tais reformas tenham desconsiderado as reais necessidades dos docentes ou simplificado de maneira exagerada o significado de ensinar (FULLAN; HARGREAVES, 2000).

Este trabalho buscará provocar reflexões junto a professores e gestores educacionais quanto à implementação de uma política pública nos contextos locais, estimulando a realização de uma leitura de suas realidades e de uma discussão acerca dos princípios norteadores dos desenhos das ações propostas, no intuito de promover uma recontextualização das ações previstas considerando as especificidades de cada realidade.

O trabalho, inicialmente, contextualiza o Programa Alfabetização na Idade Certa, apresentando seus objetivos e eixos estruturantes, bem como a proposta de formação continuada apresentada aos municípios. Na sequência, são apresentados o percurso metodológico adotado para a realização do estudo e os resultados alcançados, seguidos das análises que apontam caminhos para a recontextualização das ações aqui defendida.

O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC

O PAIC foi criado em 2005, configurando-se como uma política do Estado do Ceará, instituída pela Lei nº 14.026, de 17.12.07, sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado – SEDUC-CE, representando uma ação concreta de combate ao analfabetismo escolar, movimento iniciado pelo Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE², em 2004, estimulado pela experiência de Sobral³, município cearense pioneiro dessa empreitada.

Os princípios norteadores dessa política são coerentes com as reformas educacionais da década de 1990, período caracterizado pelo objetivo maior de “oferecer a todos iguais oportunidades de acesso a uma educação de qualidade, fortalecer a profissão docente, aumentar o investimento educacional e abrir os sistemas de educação e ensino às demandas da sociedade” (GARJADO, 2000, p. 333), a partir de compromissos assumidos por seus governos e por

² Instância de caráter plural, democrática e representativa, é um pacto societário para a superação do “analfabetismo escolar” firmado entre várias forças da sociedade cearense e formalizado no plenário da Assembleia Legislativa, no dia 25 de março de 2004 (CEARÁ, 2006, p. 22).

³ Partindo do diagnóstico inicial que identificou 48% de crianças ainda incapazes de ler palavras ao final da 2ª série em 2000, a Secretaria Municipal de Educação definiu como primeira meta a alfabetização bem sucedida de 100% das crianças de 07 anos de idade matriculadas na 1ª série e como segunda meta a alfabetização de 100% das crianças de 08 anos e mais, que haviam sido promovidas para as séries subsequentes sem que já soubessem ler (CEARÁ, 2006, p. 165).

organismos internacionais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia.

Segundo o relatório final do CCEAE (CEARÁ, 2006), a partir do resultado da avaliação aplicada aos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB em 2003, 71,6% dos alunos cearenses avaliados encontravam-se abaixo do desempenho desejável. O relatório (CEARÁ, 2006) faz ainda referência à publicação do SAEB de 2004, que constatava que mais de sete a cada dez crianças que terminavam a 4ª série no Ceará tinham gravíssimas dificuldades de leitura e de compreensão.

Em maio de 2007, todos os municípios assinaram um protocolo de intenções firmando compromisso entre as partes envolvidas (Estado e municípios), definindo as competências e responsabilidades dos respectivos entes federativos partícipes, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos eficientes, bem como as prioridades para a conjugação de esforços entre Estado e municípios. Dentre os objetivos estabelecidos, destacam-se: “priorizar o processo de alfabetização de todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino e estimular o compromisso dos professores alfabetizadores com a aprendizagem das crianças” (Protocolo de Intenções que celebram entre si o Estado do Ceará e os municípios, em 24 de maio de 2007).

O PAIC estabelece os padrões de desempenho esperados dos alunos ao final do processo de alfabetização, os quais indicam se a meta de alfabetização estabelecida foi cumprida ou não. Os padrões desejados estão expressos na escala de proficiência do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará-Alfabetização – Spaeece-Alfa⁴, que é utilizada para medir o nível de competência das crianças ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, apresentando cinco níveis de alfabetização com seus respectivos níveis de proficiência.

Para o cumprimento da meta de alfabetização esperada, o Programa prevê um trabalho sistemático, marcado por metas intermediárias que, se cumpridas, ensejarão o cumprimento dos objetivos macros do Programa, constantes em cada eixo estruturante, deixando explícita a preocupação não somente com os anos iniciais do Ensino Fundamental, mas também com a melhoria dos indicadores educacionais como um todo, uma vez que, cumprida a metas de alfabetização na idade certa, espera-se uma redução progressiva nas taxas de abandono e de retenção escolar, sobretudo nos anos finais do Ensino Fundamental.

Na tentativa de estimular os municípios à priorização da alfabetização no tempo certo, o Estado vinculou a distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS aos indicadores municipais, possibilidade prevista na Lei Nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007, regulamentada pelo Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, cuja primeira distribuição se deu em 2009, tendo 2007 e 2008 como base de cálculo (CEARÁ, 2012, p. 86). Com a mudança proposta, a fatia menor da cota-parte, 25%, que era dividida em três partes (12,5% relativos à proporção dos gastos em educação, 7,5% equitativamente distribuídos a todos os municípios e 5% de acordo com a população de cada município) passa a ser calculada a partir de três

⁴ O Spaeece-Alfa consiste numa avaliação anual, externa e censitária, aplicada para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da Rede Pública (estaduais e municipais). Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em 11/08/2013.

índices: Índice de Qualidade da Educação – IQE (18%), Índice de Qualidade da Saúde – IQS (5%) e o índice de Qualidade do Meio Ambiente – IQM (2%).

O Índice de Qualidade Educacional – IQE é composto pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano associada à média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (Spaace-Alfa) e 5º ano (Spaace e Prova Brasil). O maior peso do índice (12% do total de 18%) é relativo aos resultados de alfabetização mantidos no 2º ano. O restante (6% dos 18%) refere-se aos indicadores do 5º ano.

Os eixos estruturantes do PAIC

Os eixos estruturantes do Programa direcionam direta ou indiretamente o desenvolvimento de uma política de formação continuada de professores, oportunizando uma ação docente mais eficaz, a partir do diálogo com as ações previstas nos eixos.

O *Eixo da Gestão Municipal da Educação* visa ao fortalecimento da autonomia da gestão, priorizando a aprendizagem dos alunos. Apresenta como objetivos: a elevação o IDEB das séries iniciais, a redução do abandono e da evasão escolar, e a correção do fluxo escolar, prevendo ainda o estabelecimento de uma política de formação de professores continuada e em serviço, a partir do desenvolvimento de ações que representam uma cultura de gestão escolar eficaz, tais como consolidação da capacidade de diagnosticar e planejar, difusão da cultura do monitoramento e reorganização de processos de gestão municipal (CEARÁ, 2012).

O *Eixo da Avaliação Externa* é considerado pelo Programa como imprescindível para a elaboração de propostas de intervenção pedagógica. Apresenta como objetivos “Disseminação da avaliação externa no município como ferramenta para definição de políticas e estruturação de equipe de avaliação externa nas SMEs” (CEARÁ 2012, p.77), fornecendo elementos que possam subsidiar a elaboração de intervenções pedagógicas em tempo hábil, redimensionando o rumo do processo ensino-aprendizagem ao evidenciar a qualidade dos serviços a partir do desempenho dos alunos nos testes.

O *Eixo da Formação do Leitor* visa ao fomento do prazer em ler, favorecendo o desenvolvimento da alfabetização dos alunos, almejando “implementar cantinhos de leitura em 100% das salas de aula do 1º e 2º ano e acompanhar 100% das crianças de 1º e 2º ano para que leiam, no mínimo, cinco títulos de literatura infantil a cada ano letivo” (CEARÁ, 2012, p.77). Para o Programa, a aprendizagem da leitura representa a aquisição de uma nova linguagem, que permite o acesso a conhecimentos e informações, ampliação de horizontes, desenvolvimento de capacidade crítica e exercício da cidadania.

O *Eixo da Educação Infantil* considera essa fase de escolaridade como de extrema relevância para o sucesso escolar dos alunos nas etapas posteriores, apresentando como objetivos “ampliar o atendimento das crianças de zero a três anos de idade e atender 100% das crianças de quatro e cinco anos de idade” (CEARÁ, 2012, p.77).

O *Eixo da Alfabetização*, de que faz parte a formação de professores, objetiva “Alfabetizar 100% das crianças até o final do 2º ano, com comprovação por meio do Spaace-Alfa e alfabetizar os alunos não alfabetizados de 3º ao 9º ano” (CEARÁ 2012, p.77), através do

desenvolvimento das ações de formação de professores e aquisição de materiais estruturados. Esse eixo representa o objetivo macro do PAIC, que é o da alfabetização no tempo certo, funcionando os demais eixos como suporte, cujas ações previstas estão diretamente relacionadas à *Alfabetização*.

O Programa conta com um sistema integrado de monitoramento das ações previstas para os eixos na dimensão das Coordenadorias Regionais – CREDE's, dos municípios e das escolas por meio das equipes regionais e municipais, mantendo foco na gestão escolar, o que permite o redirecionamento das ações previstas nos eixos durante o processo de execução, buscando a efetividade dos objetivos postos, na perspectiva de fortalecer os canais de diálogo entre os eixos como um todo e, sobretudo, com as ações de formação de professores.

A formação de professores

A ação de formação continuada de professores do PAIC, integrante do eixo da alfabetização, articula-se aos demais eixos estruturantes do Programa, alinhando as ações previstas como um todo e assim contribuindo para o alcance da meta de alfabetização das crianças. É realizada por meio de cooperação técnica entre o Estado e os municípios, com intuito de “retomar o uso de metodologias de alfabetização de crianças, tendo como referência materiais que oferecessem condições para o professor desenvolver seu trabalho” (CEARÁ, 2012, p. 123).

Os fundamentos considerados pelo Programa atribuem extrema relevância à formação continuada de professores, cujo desenho se baseia nas questões voltadas à prática como ferramenta fundamental para o alcance da meta de alfabetização.

A propósito do estabelecimento de uma política de formação continuada de professores em serviço, os municípios são estimulados a elaborar suas próprias propostas para os professores que atuam nos anos finais do Ensino Fundamental. O PAIC acredita que a formação deve estar articulada à proposta pedagógica e ao currículo para que haja impacto sobre a aprendizagem dos alunos (CEARÁ, 2012, p.112).

É igualmente foco do PAIC o desenvolvimento de um programa de formação de professores articulado à distribuição de material estruturado, entendido como “um conjunto de materiais diversificados destinados a professores e alunos, com base em metodologias de alfabetização, propondo uma rotina diária de atividades para a sala de aula e tarefas de casa” (CEARÁ, 2012, p.125), e que serve de base para as formações dos professores.

O Programa apresenta quatro estratégias de desenvolvimento das formações de professores. A estratégia adotada nas formações para os professores da Educação Infantil é a de formação de técnicos das SMEs para que possam orientar o processo formativo nas próprias redes (CEARÁ, 2012 p. 143). A proposta é que os técnicos participem dos encontros que ocorrem mensalmente e estructurem, com apoio da SEDUC, um processo de formação de seus professores e outros profissionais da Educação Infantil.

Em relação ao 1º ano, a estratégia adotada foi a criação de um material estruturado ao qual se integra a formação de professores dessa etapa escolar. O material estruturado do 1º ano

é um recurso didático desenvolvido e financiado pela SEDUC. As formações são ministradas por profissionais contratados como consultores pela SEDUC e são realizadas integrando momentos presenciais, encontros de avaliação e acompanhamento à distância, por meio da observação em sala de aula por parte de um formador. Para a realização das formações nos municípios, a estratégia adotada é a formação de formadores municipais, que participam de momentos de formações conduzidos pelas equipes da consultoria responsável e a partir disso realizam as formações com os professores nas instâncias locais.

Com os professores do 2º ano, a estratégia de formação é semelhante à do 1º ano, mantendo-se o vínculo entre a formação e o material didático estruturado, selecionado pelos municípios. As editoras realizam as formações diretamente nos municípios que selecionaram os respectivos materiais (CEARÁ, 2012).

Para os professores do 3º ao 5º ano, os momentos de formação tiveram início em 2011, quando PAIC lançou o PAIC + (PAIC Mais), com o objetivo de elevar os resultados de aprendizagem dos alunos da rede pública até o 5º ano (CEARÁ, 2012, p. 156). Com esse público, as ações de formação são realizadas pelas equipes municipais, que participam de momentos de formação com a equipe de formadores da consultoria contratada, a mesma responsável pela elaboração do material estruturado adotado, também com acompanhamento da SEDUC. Nos municípios, os formadores realizam a formação junto aos professores, mediante as orientações recebidas.

Além da agenda própria de cada proposta de formação, os encontros de professores do 1º ao 5º agregam atividades previstas nos eixos da avaliação externa, como a realização de oficinas para apresentação e análise dos dados, com foco no desenvolvimento da capacidade de compreensão e interpretação dos resultados e formulação de estratégias de intervenção pedagógica (CEARÁ, 2012, p. 122), e do eixo formação do leitor, com a previsão de oficinas de dinamização dos acervos de literatura infantil, de contação de histórias, leitura de imagem e utilização de gêneros textuais diversos, teatro de bonecos, musicalização de histórias e criação literária (CEARÁ, 2012, p. 138).

Percurso metodológico

No intuito de responder à questão-problema que norteou a realização da pesquisa, “*Quais os desafios da gestão municipal no desenvolvimento das ações de formação continuada de professores do PAIC?*”, a abordagem adotada foi a pesquisa qualitativa, na modalidade estudo de caso, que de acordo com Yin (2001, p. 21) “contribui, de forma inigualável, para compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.”.

O município selecionado para composição do caso foi um dos pioneiros na implementação do Programa, candidatando-se voluntariamente a participar do piloto e realizando na ocasião a principal ação dessa primeira fase do PAIC, a avaliação diagnóstica censitária de leitura e escrita dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental.

Os dados da pesquisa foram coletados através de análise documental, de registro em arquivos para contextualização do Programa e para descrição do caso, e da realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com a equipe gestora do Programa no Município (Gerente Municipal e cinco formadoras municipais), para identificação dos desafios percebidos no gerenciamento das ações de formação continuada de professores, a partir do que é proposto pelo Programa.

Os dados foram analisados mediante uma estratégia analítica geral, à luz do objetivo proposto pelo PAIC no que diz respeito à formação de professores, seguida do estabelecimento de categorias de análise a partir do conteúdo das entrevistas, diante da principal questão disparadora, qual seja, a de identificar junto aos entrevistados os maiores desafios enfrentados para a gestão dessas ações formativas.

Apresentação e discussão dos resultados

O contexto municipal e os desafios da gestão das ações de formação

A educação do município pesquisado é gerida pela SME que, segundo a Lei Municipal Nº 1.524/09 de 01 de Setembro de 2009, artigo 24, “é órgão de definição e coordenação de políticas e diretrizes educacionais voltadas para o sistema de ensino e comprometidas com o desenvolvimento social inclusivo e a formação cidadã”, de cujo conjunto de competências, expresso no artigo 25, destacam-se as de “promover o desenvolvimento de pessoas para o sistema de ensino, garantindo qualidade na formação e valorização profissional” e “promover treinamento dentro de sua área de competência” (Lei Municipal Nº 1.524/09 de 01 de Setembro de 2009).

Os momentos de formação continuada de professores do PAIC são conduzidos por um grupo de formadores que compõem a equipe do Programa no Município, formada por uma coordenadora municipal e por professores formadores, cujo papel consiste em desenvolver as ações de formação no município conforme a dinâmica proposta pelo PAIC, comum a todos os municípios cearenses: promover para a Educação Infantil, no 1º, 3º, 4º e 5º anos, a formação dos formadores de Língua Portuguesa e Matemática e promover a formação do 2º ano através da editora que elabora o material selecionado pelo Município.

Os encontros de formação ocorrem mensalmente, com duração de 08 horas, sendo 04 destinadas ao estudo de Língua Portuguesa, momento no qual é inserida a formação do eixo do leitor, com duração de aproximadamente 01 hora, conduzido pela formadora responsável no 1º ano e pela própria formadora de Língua Portuguesa do 3º ao 5º ano; e 04 para o estudo de Matemática. Para cada área, há um formador específico.

As questões apontadas como desafios da gestão em relação à ação de formação de professores do PAIC foram agrupadas por categorias de análise a partir da ocorrência nas entrevistas: a) planejamento das ações de formação; b) desarticulação entre as ações formativas; c) proposta de formação centrada no material estruturado; d) acompanhamento e monitoramento das ações de formação.

Planejamento das ações de formação

A proposta de formação continuada de professores para a rede municipal obedece integralmente à proposta do PAIC, o que revela que a SME não apresenta uma proposta própria de formação docente, embora tenha autonomia para tal, limitando-se a executar as ações sugeridas pelo Programa, sem considerar as reais necessidades formativas locais, tampouco a participação dos professores nesse processo.

No que diz respeito ao planejamento dessas ações, a equipe formadora sugere limitações acerca de uma reflexão coletiva dos caminhos dessas formações no contexto local, reforçando a ideia de repasse de um modelo pronto, afastando-se de um espaço de formação capaz não apenas de prescrever tarefas, mas, sobretudo, de contribuir com o desenvolvimento de um profissional autônomo e consciente politicamente. Cada formadora que compõe a equipe do PAIC apenas socializa as agendas junto aos professores, sem que haja uma discussão sobre os princípios que as orientam e as norteiam, no intuito de que esses momentos, embora se desenvolvam em espaços temporais distintos, possam alinhar-se na possibilidade da gestão local. Essa fragmentação e desarticulação são destacadas nas entrevistas que seguem:

[...] não foi assim entendido que isso é necessário né ainda está pegando essa questão do formador do 1º, do 2º, do 3º, antes de elaborar sua formação, de planejar sua formação, sentar com o grupo de formadores do PAIC, Educação Infantil, 1º, 2º, 3º, 4 e 5º ano e construir uma proposta que tenha link entre elas, entre cada formação, isso ainda está muito limitado. (CM, 2013)

No Município a educação infantil tá tendo, tá recebendo duas formações, a do PAIC e a da editora porque mesmo à revelia do PAIC, o município adotou um material para a educação infantil certo, então a editora tá oferecendo formações para os professores da educação infantil voltadas para o material (CM, 2013).

A partir de 2013, as ações de formação de professores do PAIC estão convivendo com as ações de formação do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, que atendem a professores do 1º, 2º e 3º anos das turmas seriadas e multisseriadas, sendo cada turma acompanhada por um formador específico, capacitado por encontros presenciais promovidos pela Rede de Universidades Públicas em parceria com o MEC. Isso dificulta ainda mais o planejamento das ações formativas, como se observa no trecho que segue:

[...] são muitos desafios [...] tem toda aquela **questão de logística** que é muito difícil pra Secretaria [...] **a questão de tirar os professores de sala**, ainda é um limite porque são muitas formações. **Tem formação PAIC e tem formação PNAIC, tem formação matemática, tem formação de linguagem e esse professor tem que sair da sala porque é formação continuada em serviço [...] fica sempre outro professor** [...] eu acredito que era preciso que tivesse também um momento para esses professores que substituem os professores [...] (CM, 2013, grifos nossos).

Observa-se que alguns aspectos relacionados ao planejamento se sobressaem na fala da entrevistada: a logística da organização das formações, a liberação e substituição dos professores nos dias de encontros, que acontecem em dias letivos, considerando a grande quantidade

de formações a cada mês. Outro aspecto observado é a gestão do tempo dos encontros em decorrência do deslocamento dos professores, conforme se percebe na fala abaixo:

[...] **tem a questão da distância, é um grande desafio**, porque por exemplo, a gente marca pra 7h e 30min, sempre eu vejo tem professor chegando 8h e 30min, 9h, tem professor que precisa sair 2h da tarde por conta de transporte, às vezes eles pedem pra sair pra resolver alguma coisa no centro porque não vai ter outro momento. Esse eu ainda **acho um grande desafio pra gente trazer esses professores integralmente pra formação**. Uma outra dificuldade que eu acho também, **é a hora do estudar do professor, ele ter assim um momento, um prazer, uma vontade de estudar pra entrar em sala de aula, pra ele saber o que realmente está acontecendo, qual é realmente o planejamento que ele tem pra acontecer**, então ainda falta assim um pouco do tempo e é porque nós já estamos com essas 04 h, né, que é bastante vantajoso que eles estão fora de sala semanal, mas ainda falta assim, uma, não sei se é vontade ou engajamento, uma coisa mais do estudo pra poder fazer o planejamento. (F 4, 2013, grifos nossos).

Os desafios apontados pela equipe gestora do Programa encontram-se fortemente relacionados com a gestão local, sobretudo no que diz respeito às funções de organização – considerando as questões específicas do contexto, tais como lotação de professores e respectivas jornadas de trabalho – e à articulação entre as ações desenvolvidas não apenas no âmbito do PAIC e da formação continuada, mas dos demais setores da SME. Planejar a educação e a sua gestão implica delinear e tornar clara e explícita em seus desdobramentos a sua intenção, os seus rumos, os seus objetivos, a sua abrangência e as perspectivas de sua atuação, além de organizar de forma articulada todos os aspectos necessários para a sua efetivação (LÜCK, 2009, p. 32).

Desarticulação no desenvolvimento das ações formativas

Não obstante o PAIC pretenda desenvolver ações de formação de professores articuladas aos eixos estruturantes, sustenta-se o entendimento de que as estratégias descritas supõem o desenvolvimento de um conjunto de ações pontuais e desarticuladas no interior do Município, o que se infere ocorrer nos momentos de formação a partir do trecho seguinte, que discorre sobre o alinhamento entre os momentos de formação:

Não reuniões juntos, é só se for assim, no caso, cada formador faz o seu planejamento individual, no caso são duas formadoras da educação infantil elas duas se reúnem e planejam a sua formação, a do 1º ano faz a dela sozinha, é 3º, 4º e 5º ano, são duas de matemática, [...] a gente se reúne e faz a nossa e a formadora do 3º, 4º e 5º Português faz a dela, específico né, cada um faz o seu, não tem aquela questão assim de reunir as cinco formadoras e fazerem um planejamento, uma formação do Município, no caso, cada uma faz a sua específica (F 4, 2013).

Percebe-se que as ações de formação destinadas a cada grupo de professores não encontram um ponto de convergência, mesmo estando no interior de um mesmo Programa, de um mesmo contexto de atuação, com formadores que compõem uma mesma equipe de trabalho. Esse entendimento induz a um outro, qual seja, o de que a distinção entre as equipes responsáveis pela formação dos formadores, somada à postura do Município de não propor uma conversa necessária entre os formadores municipais e, conseqüentemente, entre as ações de formação desenvolvidas, agrega às ações de formação um caráter pontual e fragmentado, na

perspectiva de um saber técnico nos moldes de treinamento, sem espaço para a formação política numa perspectiva crítica (ARROYO, 2002).

Considerando que a perspectiva do Programa aponta para a articulação dos eixos estruturantes com a formação de professores, essa ainda não se dá de modo eficaz, como afirma C.M. ao se pronunciar sobre o diálogo das ações de formação com os eixos da formação do leitor e da avaliação externa:

o eixo do leitor entra em todas as formações, 1º, 2º, 3º, 4º e 5º ano, no dia da formação de linguagem, o eixo do leitor entra com a sua formação do eixo do leitor que é no máximo 01 hora, 1 hora e meia, certo, que na verdade não atende a necessidade, porque pra atender tinha que ter uma formação só do eixo do leitor, né, e voltando àquele ponto dos formadores, o formador do eixo do leitor teria que sentar com o formador de linguagem de cada ano 1º, 2º, 3º, 4º e 5º ano, pra inserir a sua formação, mas inserir mesmo, dentro do contexto de estudo, não isso, que ainda não está acontecendo que o PAIC deixa a desejar porque não trabalha nessa linha, sabe, eu vejo que é o próprio PAIC que ainda não está trabalhando nessa linha, de ter esse link, de na formação dos formadores garantir que isso seja trabalhado lá, que seja discutido lá, que seja planejado, certo, eu acho que ainda é uma limitação do PAIC mesmo (CM, 2013).

Em se tratando do eixo da formação do leitor, percebe-se também uma limitação do diálogo com as ações de formação de professores, o que igualmente se observa em relação ao eixo da avaliação externa, segundo o conteúdo da entrevista que segue:

As avaliações externas e formação, eu acho que assim ainda está, ainda é limitado sabe, é essa questão de discutir as avaliações externas nas formações. É preciso se discutir mais, se trabalhar mais descritores, entendeu, é porque assim, eu preciso conhecer é os descritores, que eu tô trabalhando é pra que meu aluno aprenda a ler a escrever [...] Então, se eu conheço os descritores, eu sei como trabalhar e eu sei que é dentro disso aqui que meu aluno vai ser avaliado. Eu acho que as formações precisam ainda trabalhar mais os descritores nos momentos de formações; os professores precisam se empenhar mais em conhecer, em estudar os descritores e a formação é o momento excepcional pra isso. Eu tô lhe dizendo isso por experiência de 2º ano muito tempo, né e nos momentos que gente estuda os descritores é muito importante [...] Então eu acho que é importante nas formações se gere momentos de estudos descritores, certo, que são bases para as avaliações externas (CM, 2013).

Os relatos mostram que o trabalho com os eixos também agregam caráter pontual às formações de professores, por não se inserirem efetivamente nesses momentos, aqui entendendo inserção não como algo que se sobrepõe à inclusão de uma pauta na programação, mas sim como uma proposta em que os eixos, ao perpassarem as formações, possam convergir para o desenvolvimento do processo de alfabetização.

No Município pesquisado, as ações de formação de professores do PAIC se realizam concomitantemente às formações do PNAIC e, embora as formações do PNAIC não se constituam o objeto de estudo da pesquisa, as mesmas surgem como um desafio para a gestão municipal, conforme declara C.M.:

O que percebo, no momento, é que a formação do PNAIC tem seu foco numa abordagem teórica e conceitual. Embora relacionando os estudos com a prática de sala de aula, é diferente das formações do PAIC, que além de abordar as questões teóricas, promovem um direcionamento muito focado na prática de sala de aula. O acompanhamento das ações do PAIC em sala de aula é bem

mais sistematizado, o que no meu entender, garante a aplicação por parte do professor daquilo que foi trabalhado. (CM, 2013)

A simultaneidade das ações de formação do PAIC e do PNAIC pode, contudo, sinalizar para a possibilidade de minimizar o aspecto reducionista da formação, ora direcionada às técnicas e à instrumentalização dos professores, ora aos estudos mais teóricos, desde que se efetive um diálogo necessário e imprescindível, trabalho que pode ser realizado pela equipe municipal responsável pela coordenação dos programas, considerando uma visão abrangente e articuladora de todos os seus segmentos e ações realizáveis pela perspectiva humana do trabalho educacional (LÜCK, 2009, p. 82).

Proposta de formação centrada no material estruturado

A intensa relação proposta pelo PAIC entre formação e material estruturado é presente nas entrevistas concedidas pela equipe municipal do Projeto:

Esse casamento formação e material estruturado é assim, como se a gente tivesse, é, não é uma certeza, mas a gente tem certeza de que esse é o caminho certo, porque isso faltava. A gente viu o sucesso do 2º ano por conta do material estruturado, a editora que criou, elaborou aquele material é quem faz as formações e a gente via que a coisa, é, melhorava, crescia, por conta disso e com esse material que agora o PAIC criou né, estruturou um material para o 1º, para o 3º, para o 4º e para o 5º, a gente acredita que é um fator importante para que o professor que passou pela aquela formação, ele agora sim, ele agora sabe trabalhar ele agora tem como planejar consciente de que aquele material agora eu conheço, eu sei como trabalhar com meu aluno, com esse material. Foi muito, eu acredito, que vai ser assim o ponto ápice do sucesso nesse casamento formação, material, aprendizagem, eu acho que vai gerar aprendizagem porque melhorou as condições de trabalho e planejamento do professor, o material estruturado (CM, 2013).

Tem a base teórica e tem a base prática, assim, de usar mesmo o livro, de ver como é o planejamento de ver como é atividades e também tem sempre a parte do estudo de textos, da teoria mesmo, a gente sempre faz meio que dividido, diversificado, uma parte do dia a gente vai pros estudos, pra teoria, pra conhecer e a outra parte é pro planejamento em si como a gente trazer atividades diferenciadas pra gente colocar no dia-a-dia, dentro do projeto (F 2, 2013).

Diante da existência de um recurso didático disponível ao professor, é conveniente que o mesmo conheça o material, compreenda sua organização, para melhor utilizá-lo. No entanto, atribuir a esse material a condição de guia dos docentes é, no mínimo, desconsiderar a perspectiva da formação de um profissional autônomo (NÓVOA, 2008; ARROYO, 2002), embora se perceba nos trechos das entrevistas de F2 a necessidade e possibilidade de inserção de atividades diversificadas no planejamento dessas formações, numa perspectiva de tráfego entre teoria e prática.

A significativa dimensão atribuída ao uso do material estruturado no Município torna-se evidente quando a gestão do Programa considera que a formação direcionada para a utilização do material seja o caminho para oportunizar ao professor um trabalho mais consciente de uso desse material, numa perspectiva das ações de formação que inferimos ser tecnicista, pois minimiza saberes teóricos e se reflete numa prática de repasse e cumprimento de agendas

estabelecidas, como se registra nos trechos das entrevistas que seguem, nos relatos do modo como as formações são desenvolvidas, em se tratando da programação sugerida por ocasião das formações dos formadores municipais:

Então, a gente se dirige até Fortaleza porque as formações acontecem lá a nível de Estado, todas as CREDEs se dirigem num período de dois dias inteiros de formação **e é repassado pra gente o que a gente tem que chegar e passar pros professores aqui, quando chega aqui em Acopiara, no nosso município.** Muito material audiovisual, geralmente vídeos, material impresso e apostilas e também cadernos dos professores geralmente pra um bimestre eles nos entregam. Até agora 2013 aconteceram duas formações em Fortaleza, **nós assistimos e consequentemente quando chegamos aqui repassamos para os professores do município.** Um dia para cada turma: um dia para o 3º, um dia para o 4º e um dia para o 5º. (...) **nós replicamos o que recebemos lá, mas com alguns ajustes,** algumas adaptações, de acordo com o nível de nosso município (F4, 2013, grifo nosso).

dentro desses dois dias, sempre são dois dias, a gente vê quais são as dificuldades, e o que é que a gente pode fazer pra estar trabalhando com eles. Quando eu chego, aí eu vou começar a preparar duas atividades que é mensal, **eu vou preparar pra dois meses essa que eu recebi pra repassar para os meus professores do 1º ano** (F 2, 2013, grifo nosso).

O que aqui se evidencia é que o caráter de “transferência” encontra-se muito presente na compreensão das formadoras e, embora se preserve a perspectiva de trabalho frente ao desenho planejado pelo Programa para as ações de formação continuada, dado o contexto estadual em que as mesmas são desenvolvidas, a recontextualização dessa proposta no nível local é indispensável, como sinaliza F3: “as adaptações são necessárias diante da realidade de cada município, mas muito do que é colocado lá é aproveitado” (F3, 2013).

Embora se perceba entre o grupo de formadoras um apontamento para a necessidade de “adaptações” diante da realidade do Município, as evidências sugerem que há uma “transposição” do que os formadores recebem em suas respectivas formações, sem que a própria equipe de formação no Município incorpore essa compreensão de autonomia mediante o que PAIC propõe, considerando o real contexto local.

Acompanhamento e Monitoramento

O acompanhamento das formações de professores é realizado pela gerente regional e pela formadora responsável a partir de visitas técnicas nos dias de formação e através de relatórios enviados a cada mês pelo formador municipal, que condensa informações obtidas a partir de uma ficha de avaliação preenchida pelos professores participantes.

As fichas de avaliação contêm informações sobre o trabalho do formador e demais aspectos relevantes da formação: a interação com os professores, segurança, objetividade e clareza na explanação dos conteúdos, na condução didática, na utilização satisfatória dos materiais ou recursos didáticos para dinamizar o repasse, o cumprimento da agenda e as metodologias e dinâmicas utilizadas; se a formação correspondeu às expectativas, se os participantes cumpriram o horário e se a logística favoreceu a execução do encontro. Os formadores relatam as

dificuldades encontradas para a realização das formações e apresentam os encaminhamentos para resolver os problemas identificados.

O monitoramento é aqui compreendido como uma etapa importante do planejamento educacional, representando “o cuidado e o interesse por determinar a qualidade efetiva do trabalho realizado” (LÜCK, 2009, p. 43). O monitoramento previsto pelo PAIC das ações de formação desenvolve-se a partir de um relatório das formações elaborado pelas formadoras com acompanhamento da coordenadora e por meio de visitas às salas de aula, como se observa no trecho da entrevista:

Através de visitas, nós fazemos uma agenda, um calendário e nos direcionamos às regiões e fazemos as visitas nas salas sem avisar, sem comunicar, geralmente surpresa né, mas nada que vá cobrar, vá avaliar, vá é punir, não é pra isso é só pra ver como é que realmente tá acontecendo o trabalho, e graças a deus nós vemos um retorno positivo, eles tão fazendo a parte deles, realmente o que eles tão vendo na formação, eles tão levando para a sala (F 4, 2013).

A gestão de resultados “corresponde a um desdobramento de monitoramento e avaliação, com foco específico diretamente nos resultados esperados” (LÜCK, 2009, p. 56), e no caso em questão baseia-se na apresentação e comparação dos resultados das avaliações externas, como se pode observar:

É a gente tá tentando, procurando. Nós tivemos uma queda muito grande aí nos resultados do Spacece, a gente trabalhou esses resultados com os gestores, é nó fizemos um seminário de apropriação dos resultados, é recebemos os dados da SEDUC, a gente tratou dessas informações, eu sou muito fissurada em dados e aí eu fiz gráfico [...] eu fiz gráficos de todas as formas que você possa imaginar, e a gente orientou que eles identificassem os meninos, como é que estão e tornassem a comunidade escolar consciente, ciente desses dados para que a escola faça, desenvolva um plano de ação, pra gente poder trabalhar esses resultados [...] (SM, 2013).

A postura adotada foi de muito cuidado em oferecer a formação e não deixar que fator nenhum externo implique na data daquela formação certo. A formação tem que acontecer, a gente atribui esses resultados que o Município de alguma forma caiu né e caiu mesmo caiu bastante foi por conta que no ano passado as formações não foram garantidas da forma que vinha né, que vinha sendo. As formações de 2º ano, a própria editora deixou de dar três formações, certo. Agora sim, o que a Secretaria tá vendo é que a formação faz a diferença, que a gente tem que garantir que essas formações aconteçam, que os professores precisam estar nessa formação, garantir que os professores saiam da escola naquele dia que tenha um professor substituindo, que de forma alguma o professor pode ser penalizado no dia da formação, no sentido de não ir porque não ter quem fique certo. A Secretaria tá tentando trabalhar por esse lado, garantir que a formação (CM, 2013).

Percebe-se que a formação dos professores e o trabalho realizado pelos docentes são fortemente responsabilizados pelo baixo desempenho do Município nas avaliações externas, e embora o PAIC defenda a ideia do desenvolvimento de ações articuladas, é na figura do professor que se depositam as expectativas de se alavancar os resultados almejados.

Considerações finais

O processo de democratização do acesso ao ensino, somado às transformações sociais que ocorrem num ritmo cada vez mais dinâmico, bem como a corrida pela permanência com sucesso dos alunos na escola, exige que os estabelecimentos de ensino e seus professores atribuam novos significados a seus papéis. Mas isso não pode ser imposto aos docentes, há de se ter uma compreensão dessa necessidade, uma incorporação desse novo papel profissional, papel esse perenemente monitorado pelas metas de aprendizagem estabelecidas.

As contribuições aqui apresentadas convergem para uma perspectiva de formação continuada de professores que de fato amplie as condições de atuação dos docentes nos mais diversos espaços de atuação: garantindo-lhes o direito à formação continuada (LDB 9394/96), formação que atenda às demandas dos sistemas educacionais que reorienta o trabalho dos professores (GATTI, 2008) e que promova o desenvolvimento de um profissional autônomo, capaz de refletir sua prática e intervir conscientemente em seu contexto de atuação (NÓVOA, 2008; ARROYO, 2002).

Tal perspectiva prevê o desenvolvimento de competências que assegurem aos docentes maior autonomia para tomadas de decisão mais eficazes nos seus respectivos contextos, rompendo com os modelos de formação demasiadamente técnicos ou voltados exclusivamente para a aplicação de metodologias em sala de aula.

Os municípios dispõem da autonomia necessária para redesenhar um cenário novo para o desenvolvimento das ações de formação continuada, sendo-lhes possível ajustar o desenho da formação à realidade do contexto local, desde que estejam sensíveis a essa necessidade. Conduzir o professor a um lugar de destaque nas formações não implica em uma redução do papel da gestão, mas pressupõe a formação de líderes atuando em sala de aula, com condições de desenvolver seu trabalho de modo mais independente, porém dentro da expectativa do Programa.

As problemáticas enfrentadas pelo Município pesquisado para o desenvolvimento das ações de formação de professores exigem um olhar mais abrangente da gestão local para a incorporação e entendimento de que a formação continuada de professores é uma ação necessária ao Município, porém essas ações de formação estão para além do cumprimento de um protocolo de intenções ou do previsto em Lei própria. Torna-se imperativo promover uma reflexão acerca dessas propostas de formação continuada desenvolvidas pelos sistemas de educação por meio de programas ou projetos, ressaltando-se, além dos objetivos para os quais foram propostos, as questões que estimularam e fundamentaram esses programas, considerando os contextos nos quais são desenvolvidos.

Referências

ACOPIARA. **Lei Municipal N° 1.524/09 de 01 de Setembro de 2009**. Dispõe sobre o modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Municipal, promove

- a extinção e criação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/bdlegislacao/uploads/Acopiara_EA.pdf>. Acesso em 12 jun. 2013.
- ARROYO, Miguel G. **Ofício de Mestre: imagens e auto-imagens**. 6 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional**, Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2015.
- CEARÁ, Assembleia Legislativa do Estado. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: Educação de Qualidade Começando pelo Começo** – Organizadores: Rui Rodrigues Aguiar; Ivo Ferreira Gomes; Márcia Oliveira Cavalcante Campos. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.
- CEARÁ. Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Publicado no D.O.E. em 6 junho de 2008.
- CEARÁ. Lei Nº 14.023, DE 17.12.07 (Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. D.O.E. de 19 de dezembro de 2007).
- CEARÁ. Governo do Estado. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará**. Secretaria de Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.
- FULLAN, Michael; HARGREAVES, Andy. **A Escola como Organização Aprendente. Buscando uma educação de qualidade**. Trad. Regina Garcez. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.
- GARJADO, M. **Reformas Políticas na América latina: balanço de uma década**. Marcos Históricos na reforma da educação. Belo Horizonte: Fino Traço, 2000.
- GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. Fundação Carlos Chagas. **Revista Brasileira de Educação**. v. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

- YIN, Robert K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MINISTÉRIO da Educação. **Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa-PNAIC**. 24 de abril de 2012. Disponível em <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2013.
- NÓVOA, Antonio. Os Professores e “novo” espaço público da educação. In: TARDIF, Maurice; LESSARD Claude (orgs). **O Ofício de Professor: histórias, perspectivas e desafios internacionais**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- PROTOCOLO de intenções que celebram entre si o estado do Ceará e os Municípios. Disponível em <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/historico/legislacao>>. Acesso em: 30 jul. 2013.
- SECRETARIA Municipal de Educação de Acopiara. **Relatório de Ações**. Acopiara: SME, Junho de 2013. 2 p.

Como os livros didáticos de alfabetização contemplam os diferentes percursos de aprendizagem?

Maísa Alves Silva¹

Ana Lúcia Horta Nogueira²

RESUMO: O presente artigo propõe discutir o modo como alguns livros didáticos de alfabetização levam em conta os diferentes ritmos de aprendizagem e as diferenças individuais dos alunos no processo de ensino, favorecendo situações de sucesso ou fracasso escolar. Por meio da análise de orientações ao professor e de enunciados de atividades ao aluno de seis livros didáticos, de referenciais acerca do sucesso e fracasso escolar (SAWAYA, 2012; PROENÇA, 2002; CASTRO; PIOTTO, 2007) e da Teoria Histórico Cultural (VIGOTSKI, 1995, 2007, 2010), discute a importância de que a heterogeneidade das classes escolares seja considerada, entendendo-as enquanto *fonte de desenvolvimento* (VIGOTSKI, 2010). As investigações mostraram a importância de levar em conta os ajustes das atividades didáticas feitos pelo professor, de modo a melhor atender os diferentes percursos de aprendizagem dos alunos, criando situações de inclusão e sucesso escolar.

PALAVRAS-CHAVE: livros didáticos de alfabetização; diferenças individuais; fonte de desenvolvimento (Vigotski).

ABSTRACT: This paper discusses how some literacy textbooks take into account the different ways of learning and students' individual differences in the teaching process, producing situations of success or failure at school. Building on studies about success and failure at school (SAWAYA, 2012; PROENÇA, 2002; CASTRO; PIOTTO, 2007) and the Historical-Cultural Theory (VYGOTSKY, 2007, 2010, 1995), we analyse teacher guidelines and formulation of student questions in six textbooks, and point out the importance of considering the heterogeneity in school classes, understanding it as a *source of development* (VIGOTSKI, 2010). The investigations showed that the adjustments in the educational activities made by the teacher are very important and must be taken into consideration to better assist the students in the different ways of learning, creating situations of school inclusion and success.

KEYWORDS: literacy textbooks; individual differences; development sources (Vygotsky)

¹ Pedagoga, Mestre em Educação pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto – USP.

² Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Departamento de Psicologia Educacional da Faculdade de Educação da UNICAMP. Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação pela UNICAMP. Membro do Grupo de Pesquisa Pensamento e Linguagem (GPPL) – FE-UNICAMP.

Introdução

No presente texto, problematizamos de que modo algumas políticas públicas educacionais que se efetivam por meio de implementação e uso de determinados livros didáticos de alfabetização podem/poderiam deflagrar formas inclusivas de intervenção pedagógica, tendo em vista as diferenças individuais, a diversidade relacionada aos modos de aprender e aos percursos de desenvolvimento.

Para tanto, retomando a discussão que desenvolvemos em outros trabalhos (SILVA, 2011, 2015), destacamos alguns aspectos do Programa Ler e Escrever, que se configura como um programa do governo estadual paulista para o ensino da leitura e escrita sistematizado em uma coleção de livros didáticos para os anos iniciais do Ensino Fundamental, e do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que estabelece diretrizes que circunscrevem as orientações presentes nos manuais dos livros didáticos orientados ao professor. Por meio de análises de propostas de atividades e de orientações para o professor presentes em dois volumes do programa Ler e Escrever e em quatro livros de alfabetização aprovados pelo PNLD, explicitamos como os diferentes percursos e ritmos de aprendizado podem ser contemplados pelas propostas educativas, tendo em vista a criação de condições mais adequadas para a participação de todos os alunos nos processos educativos.

Nosso objetivo é, assim, analisar como a inclusão e o cuidado com as diferenças, em especial as diferenças relacionadas ao processo de aprendizagem dos alunos são contempladas pelos livros didáticos por nós selecionados, a fim de compreender como estas propostas podem produzir e potencializar situações de fracasso ou sucesso escolar.

Diferenças e diversidade: desenvolvimento cultural, sucesso e fracasso escolar

A questão dos diferentes ritmos e processos de aprendizado pode ser melhor compreendida a partir dos argumentos de Vigotski e de autores da perspectiva histórico-cultural. Segundo o autor (VIGOTSKI, 1995, 2010), o desenvolvimento cultural resulta da apropriação das experiências sociais e culturais que são vivenciadas de forma diferenciada por cada indivíduo, o que explicaria as diferenças individuais: “É a sociedade e não a natureza que deve figurar em primeiro lugar como fator determinante do comportamento do homem. Nisso consiste toda a ideia de desenvolvimento cultural” (VIGOTSKY, 1995, p. 89). Nesta perspectiva, portanto,

[o] desenvolvimento psíquico não é entendido como a efetivação das possibilidades biológicas predefinidas, mas está enraizado nas formas de mediação e de interação social, podendo ser compreendido enquanto processo de inserção na cultura e nas relações sociais. (NOGUEIRA, 2006, p.133)

Assim, tendo em vista o processo de desenvolvimento cultural, as condições concretas condensadas no meio social e cultural não se configuram como circunstâncias que determinam o desenvolvimento, mas, como afirma Vigotski, como *fonte de desenvolvimento*.

[O] meio não pode ser analisado por nós como uma condição estática e exterior com relação ao desenvolvimento, mas deve ser compreendido como variável e dinâmico. Então o meio, a situação de alguma forma influencia a criança, norteia o seu desenvolvimento. Mas a criança e seu desenvolvimento se modificam, tornam-se outros. E não apenas a criança se modifica, modifica-se também a atitude do meio para com ela, e esse mesmo meio começa a influenciar a mesma criança de uma nova maneira. (VIGOTSKI, 2010, p.691)

A concepção do meio como *fonte de desenvolvimento* traz uma interessante provocação para pensarmos o modo como a escola lida com as diferenças individuais. De modo geral, desde a ampla difusão do modelo de *ensino simultâneo* no Brasil, no final do século XIX (ALVES, 2006), a organização do trabalho pedagógico tem estado sempre orientada pela premissa de que todos os alunos não somente realizam as tarefas escolares ao mesmo tempo, mas principalmente aprendem e se desenvolvem da mesma forma e no mesmo ritmo. Ou seja, o advento de uma nova forma de organização do trabalho educativo, *ensino simultâneo*, a partir de algumas soluções materiais (entre elas o uso do quadro-negro em substituição às lousas individuais, por exemplo), se pautou por uma expectativa de uniformidade com relação aos processos de aprendizado dos alunos, ao mesmo tempo em que a fortalecia. Segundo esta expectativa, qualquer diferença pode ser indicativa de desvio e/ou problema.

Por outro lado, se considerarmos as práticas educativas que organizam as relações em sala de aula e oportunizam situações de aprendizagem como *fontes de desenvolvimento* que medeiam o desenvolvimento cultural, temos argumentos para compreender como e porque os alunos não aprendem todos ao mesmo tempo e da mesma forma. Assim, segundo esta perspectiva,

a heterogeneidade, característica presente em qualquer grupo humano, passa a ser vista como fator imprescindível para as interações em sala de aula. Os diferentes ritmos, comportamentos, experiências, trajetórias pessoais, contextos familiares, valores e níveis de conhecimentos de cada criança (e do professor) imprimem ao cotidiano escolar a possibilidade de troca de repertórios, de visões de mundo, confrontos, ajuda mútua e consequente ampliação das capacidades individuais (REGO, 1998, p.63-64).

Os estudos acerca do fracasso escolar no Brasil também contribuem de forma relevante para a compreensão das diferenças individuais. Historicamente, a forma de compreender a diversidade entre os indivíduos ou grupos, assim como o fracasso escolar tem sido muito distinta. Desde as décadas de 1920 e 1930, surgiram teorias que, sem se indagar acerca da desigualdade social, atribuíam à criança, sua família e meio social a responsabilidade pelas dificuldades de aprendizagem, reforçando os preconceitos raciais, tais como a Teoria da Carência Cultural e a Teoria da Diferença Cultural (PATTO, 1997; SAWAYA, 2002, 2012). Desta forma,

[sem] colocar em xeque a existência de igualdade de oportunidades na ordem social vigente, as teses explicativas sobre a heterogeneidade da população encontraram sustentação em ciências como a Psicologia, cuja tendência foi inicialmente atribuir a pobreza à inferioridade inata e, posteriormente, como decorrência de desencontros culturais devido à escassez, à privação ou à exclusão dos benefícios da civilização moderna. (SAWAYA, 2012, p.161)

Apenas a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, com a elaboração dos primeiros estudos que questionavam esta posição, dentre os quais destacamos as pesquisas de Gouveia, em 1976, e de Gatti, em 1981 (conforme indicado por Sawaya, 2002), configurou-se a “necessidade da investigação da participação do próprio sistema escolar na produção do fracasso” (SAWAYA, 2002, p.200). Dentre os estudos que trilham este caminho, Patto (1997) já destacava a necessidade de também apontar o fracasso como produto da instituição escolar despreparada para atender às diferenças dos alunos.

Neste contexto de discussão, a partir do entendimento da escola como responsável pela produção do fracasso escolar e da ruptura com a ideia das dificuldades de aprendizagem como decorrência da “incapacidade” do aluno, emerge

a concepção teórica que nos permite analisar o *processo de escolarização e não os problemas de aprendizagem* desloca o eixo da análise do indivíduo para a escola e o conjunto de relações institucionais históricas, psicológicas, pedagógicas que se fazem presentes e constituem o dia-a-dia escolar. (PROENÇA, 2002 p.191. Grifos do autor).

Neste sentido, diversos autores (SAWAYA, 2002, PROENÇA, 2002) destacam a importância de investigar o próprio sistema escolar na produção do fracasso, indicando que as dificuldades de aprendizagem são produzidas por diferentes mecanismos escolares, tais como a qualidade do ensino oferecido aos alunos, os materiais didáticos utilizados e o excesso de atividades burocráticas que permeiam o trabalho do professor.

O fracasso escolar e a construção de uma escola comprometida com a escolarização das classes populares são produzidos pela multiplicidade de fatores que interferem no processo de escolarização, em que professor e alunos são sujeitos sociais envolvidos no conjunto de relações e sentidos que se estabelecem no interior da escola e na relação da escola com a sua clientela e a sociedade. (SAWAYA, 2002, p.204)

Entretanto, apesar do surgimento de estudos e teorias críticas com relação às teorias do Déficit e da Diferença Cultural há mais de três décadas, a questão das diferenças de aprendizagem e do fracasso escolar ainda tem sido objeto de vários estudos que, conforme apontam Castro e Piotto, “concebem as dificuldades de aprendizagem como um problema individual” (2007, p.121). Em artigo no qual apresentam análise da literatura em psicologia entre os anos 2000 e 2004, essas autoras afirmam que dentre um total de dezesseis artigos de mestrados e doutorandos sobre o tema “fracasso escolar”, apenas três desses artigos não trataram as dificuldades de aprendizagem como caráter individual, mantendo “uma visão de dificuldade de aprendizagem focalizada no contexto da aprendizagem, retirando do âmbito individual e contextualizando a família e a escola como possuindo influências no desempenho escolar” (ibid., p.123). São poucos,

portanto, os trabalhos que consideram “que a escola é o espaço em que as relações sociais e individuais se articulam em uma rede de relações complexas que precisam ser analisadas como tais” (PROENÇA, 2002, p.192).

Tendo em vista as contribuições da psicologia histórico-cultural e dos estudos sobre o fracasso escolar brevemente retomadas acima, gostaríamos de voltar à organização das propostas educativas diante da diversidade de ritmos e processos de aprendizagem. Considerando as noções de *fonte de desenvolvimento* e de *produção do fracasso escolar*, é possível destacar que os mecanismos escolares – tudo que faz parte das complexas relações existentes no ambiente escolar, tanto entre os sujeitos como entre eles e os variados materiais escolares – constituem condições para o desenvolvimento cultural dos alunos, potencialmente produzindo situações de sucesso e também de fracasso escolar.

Para efeitos deste texto, propomos olhar para alguns livros didáticos de alfabetização – do Programa Ler e Escrever e alguns aprovados pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – como parte integrante dos complexos mecanismos escolares, entendidos como

o conjunto de objetos envolvidos nas atividades-fim da escola. Tudo aquilo que ajuda a aprendizagem que cumpre à escola patrocinar — computadores, livros, cadernos, vídeo, canetas, mapas, lápis de cor, televisão, giz e lousa, entre outras coisas — é material escolar. (LAJOLO, 1996, p.3)

Neste universo, alguns materiais escolares são mais frequentes e dominantes que outros, visto que organizam mais diretamente o processo de ensino-aprendizagem. Entre eles, destacamos os livros didáticos, ao qual todos os alunos têm acesso e porque determinam “conteúdos e condicionam estratégias de ensino, marcando, pois, de forma decisiva, o *que se ensina e como se ensina o que se ensina*” (LAJOLO, 1996, p.4).

Assim, por meio da análise de enunciados de algumas atividades para o aluno e de orientações do livro didático para o professor, procuramos destacar como as propostas para a organização do trabalho pedagógico e do processo ensino-aprendizagem levam em conta a diversidade entre os alunos em sala de aula, suas diferentes experiências, ritmos e processos de aprendizado.

Os (manuais dos) livros didáticos de alfabetização e as orientações para os professores

Atualmente, as escolas públicas brasileiras são contempladas por alguns programas oficiais que preveem a distribuição gratuita de livros didáticos para todos os alunos matriculados. Dentre estes programas, temos o PNLD, de responsabilidade do Ministério da Educação, que existe desde o ano de 1985 e que em 1996 passou a analisar as coleções didáticas a serem adotadas em todas as escolas públicas do país. As editoras inscrevem suas coleções, que passam pelo crivo da avaliação do Programa, realizada em

muitas etapas. Se aprovadas, as escolas fazem a escolha das coleções a serem utilizadas por um período de três anos, quando ocorrerá uma nova avaliação. As obras escolhidas são compradas pelo MEC juntamente às editoras. A cada ano são avaliados os livros de um determinado ciclo escolar (Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e Ensino Médio e também Educação de Jovens e Adultos) (BATISTA, 2003; SAMPAIO, 2010).

Se considerarmos as escolas públicas do estado de São Paulo, existe a possibilidade de que também recebam os materiais elaborados pela Secretaria Estadual de Educação (SEESP), quando os municípios estabelecem convênio com a secretaria estadual. E, além dos livros previstos pelos programas governamentais (PNLD e SEESP), no caso daqueles municípios que decidem pela contratação dos “sistemas de ensino” privados, as escolas da rede pública ainda recebem os livros didáticos, os programas de assessoria e treinamento para os professores elaborados pelo sistema contratado.

Em qualquer uma destas situações – PNLD, SEESP ou “sistemas de ensino” – o livro didático é sempre acompanhado por orientações para o professor sobre o desenvolvimento da proposta educacional, seja na forma de um manual de orientações para uso do livro, seja na forma de comentários inseridos no próprio livro destinado ao professor, ou até mesmo na forma das orientações dadas nas atividades de formação continuada.

Como destaca Bronckart, esses documentos se configuram como prescritivos ou prefigurativos na medida em que “definem as tarefas específicas que devem ser realizadas, que pré-atribuem essas tarefas a categorias particulares de actantes e que tematizam diversos aspectos das condições de realização das tarefas, do controle de sua eficácia” (BRONCKART, 2008, p.132). Se considerarmos que, na maior parte das situações escolares, o professor recorre ao livro didático como elemento organizador do trabalho educativo, torna-se extremamente relevante observar e analisar como as orientações dadas ao professor prefiguram determinadas formas de ação e intervenção junto aos alunos. Importante ainda dizer que as orientações dadas ao professor são marcadas por determinadas concepções acerca do desenvolvimento infantil, do ensino da leitura e da escrita, mesmo quando não claramente explicitadas ao professor que, de certa forma, passa a veicular estas concepções na medida em que realiza as prefiguradas formas de intervenção educativa.

Neste sentido, buscando analisar como as orientações do livro didático podem produzir determinadas formas de ação docente diante da diversidade dos percursos de desenvolvimento dos alunos, torna-se relevante indagar: como as orientações tematizam e compreendem as diferenças individuais? Qual é o grau de generalidade ou especificidade com que os alunos são considerados? Quais são as possíveis formas de intervenção indicadas para lidar com as diferenças individuais? Ao abordar as diferenças individuais, como e quais são os agentes indicados pelas orientações para atuar junto aos alunos (a instituição, a metodologia, os professores)?³

³ Na elaboração destas questões, retomamos e adaptamos os elementos indicados por Machado e Bronckart (2005, p.186).

Para discutir tais questões, analisaremos as orientações de livros didáticos para o professor. Seleccionamos seis livros didáticos⁴ de alfabetização (do 1º e 3º anos do Ensino Fundamental), considerando: (i) as orientações para o professor inseridas ao longo das atividades no exemplar do professor; (ii) as orientações do manual do professor, geralmente colocadas como um anexo na parte final do exemplar do professor; e (iii) os enunciados das atividades dirigidas aos alunos.

Livros didáticos de alfabetização e o olhar para as diferenças

É corrente nos manuais dos livros didáticos para o professor o discurso acerca das diferenças entre as experiências dos alunos, os ritmos e processos de aprendizagem, salientando principalmente a importância de que o professor esteja atento a todas estas questões e busque estratégias para atendê-las. Como podemos ver nos trechos abaixo destacados, dos manuais dos primeiros volumes da coleção **Porta Aberta** (doravante PA):

(...) Além do objetivo geralmente indicado pelo livro, o professor, que conhece os alunos e os objetivos visados com a atividade de leitura, pode propor para a leitura a finalidade que mais se adequar aos objetivos da aula e às demandas da classe. (BRAGANÇA; CARPANA, 2011, p. 9).

E da coleção **Viraver** (doravante VV):

Investigar o conhecimento que os alunos trazem consigo para a escola deve ser o ponto de partida para o planejamento da prática escolar, especialmente com crianças de classes de alfabetização.

As diferenças de contexto socioeconômico e familiar fazem com que as crianças tenham mais ou menos oportunidades de participar de atividades sociais mediadas pela escrita. No Brasil, as disparidades sociais acirram ainda mais essas diferenças: crianças oriundas de famílias que consomem a tecnologia da informática convivem com outras em cujos ambientes domésticos é difícil encontrar lápis e papel. (MIRANDA; MICARELLO; SCHAPPER, 2012, p.15)

Em alguns momentos, o manual do professor busca lançar alguma luz ao trabalho e às experiências do docente, muito no que diz respeito aos diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos em sala de aula, às diferenças sociais e às dificuldades que podem aparecer ao longo do processo, salientando inclusive a necessidade de que o professor extrapole o material para que consiga atender às diferentes demandas dos seus alunos. O professor parece ser colocado como parte importante do processo de ensino-aprendizagem, no qual suas experiências, seus conhecimentos são postos como de extrema importância para que os objetivos de aprendizagem de seus alunos sejam atingidos por meio também do trato com as diferenças.

⁴ Vale destacar que os seis livros foram selecionados a partir de critérios concernentes e pertinentes às pesquisas mencionadas no presente artigo (SILVA, 2011, 2015), que acabaram por se tornar objeto de investigação também neste texto. No processo de seleção dos livros para análise, buscamos um livro de cada um dos agrupamentos indicados no Guia do PNLD 2013 e o material do Programa Ler e escrever (SEESP), material largamente utilizado nas escolas públicas paulistas.

Porém, ao nos depararmos com certas atividades e orientações, o lugar de destaque do professor parece desaparecer. Repetidamente, são dadas orientações ao professor, que parece ser visto como um executor de tarefas, e não como um sujeito que de fato medeia a aprendizagem dos alunos e cujos conhecimentos são de fato requisitados.

A coleção PA é repleta de indicações, orientações, “dicas”, como as que abaixo reproduzimos do livro didático do professor:

Professor, é importante realizar esta atividade primeiro com seu próprio nome. Escreva-o em uma folha de cartolina, em letra de forma. Leia-o em voz alta e destaque a primeira letra. Recorte e cole uma figura cujo nome comece com essa letra.

Em seguida, peça aos alunos que escrevam o próprio nome no espaço azul e a letra inicial no espaço amarelo. Ofereça revistas ou jornais e peça que recortem uma figura cujo nome comece com a letra do nome deles. Por fim, oriente-os a colar a figura abaixo do nome.

Se julgar conveniente, amplie a atividade, pesquisando a letra inicial do seu nome grafada de várias maneiras. (BRAGANÇA; CARPANEDA, 2011, p.12 – textos em cor contrastante no original).

Professor, mais uma vez, ressaltamos a importância de transcrever a letra da música e cantá-la várias vezes, apontando as palavras com uma régua. Ao acompanhar a sua leitura, os alunos tentarão identificar onde está escrito aquilo que eles estão ouvindo.

Sugerimos também fazer uma atividade de dramatização. Para isso, forme uma roda com os alunos, na qual um aluno ficará no centro, representando o pião entrando na roda, rodando, bambeando. (*ibid.*, p. 107 – textos em cor contrastante no original)

Os recortes sugerem o que o professor deve fazer, como deve agir, seus atos e gestos. São orientações que se voltam à prescrição do trabalho do professor, e que não mencionam os diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos. O mesmo ocorre com as demais coleções analisadas: as páginas de atividades estão repletas de orientações, destacadas com dizeres dirigidos ao professor, e os manuais do professor, com exceção da coleção VV, apresentam além das “dicas” ao longo das atividades, uma seção do manual para “orientações” ou “sugestões” para as atividades propostas no livro do aluno. E muitas vezes, a própria instrução das atividades ao aluno é bastante diretiva sobre o trabalho do professor, como podemos ver no seguinte enunciado de livro didático do aluno da coleção **Tempo de Aprender** (doravante TA):

OUÇA COM ATENÇÃO O POEMA QUE O PROFESSOR VAI LER. NO POEMA, ESTÃO FALTANDO ALGUMAS VOGAIS E TAMBÉM UMA PALAVRA NO TÍTULO. QUANDO O PROFESSOR INDICAR A PALAVRA QUE PRECISA SER COMPLETADA, CONVERSE COM OS COLEGAS E O PROFESSOR PARA DESCOBRIR QUAL É A VOGAL QUE FALTA. MAS ANTES, SEU PROFESSOR VAI LER APENAS A METADE DO TEXTO E FAZER A VOCÊ ALGUMAS PERGUNTAS. (SIQUEIRA et al, 2011, p.31 – texto em caixa alta no original)

Ao mesmo tempo em que o material didático busca passar essa imagem do professor valorizado, experiente, nos deparamos com comentários que são extremamente fechados, prescritores e, até mesmo, irrelevantes. De acordo com Machado e Bronckart (2005), nos textos prescritivos para o trabalho docente, os professores

são postos como adjuvantes ou como instrumentos de um processo que se apresenta com um caráter inelutável ou quase mecânico, sendo seu trabalho maior posto como sendo o trabalho de aplicar os princípios propostos (MACHADO; BRONCKART, 2005, p.205).

E quando o material busca, com a organização de seu discurso, dar relevância ao trabalho docente, ao mesmo tempo ele o restringe, como podemos ver ainda no manual do livro didático para o professor da coleção PA.

Como essas regras são bastante complexas [relações grafema/fonema], o professor poderá ampliar algumas atividades presentes no volume, propondo a escrita de palavras e pequenos textos contextualizados e significativos que exijam, a cada vez mais, reflexões por parte do aluno sobre qual fonema precisa representar e qual grafema deverá empregar nessa tarefa. (BRAGANÇA; CARPANEDA, 2011, p.71).

Embora o manual aponte a possibilidade de ampliação de algumas atividades, não chega a destacar que essa ampliação é esperada e necessária para atender os diferentes ritmos e processos de aprendizado. Sob o discurso de ampliação das atividades por parte do professor, o material já traz algumas atividades nas quais deverão ocorrer tal ampliação: as de escrita de palavras ou de pequenos textos. Mais uma vez, o manual planeja para o professor, determina o que deve ser feito, cabendo a ele apenas selecionar as atividades.

E vale notar também a forma como o livro didático apresenta essa ideia da ampliação das atividades. O professor “poderá ampliar algumas atividades presentes no volume”, dando mais atividades no mesmo modelo das que estão presentes no livro, alongando as que lá estão. Vemos, assim, que mesmo quando a coleção PA busca passar essa ideia de que valoriza as experiências do professor para a extrapolação do material, ele restringe sua atuação. Parece, na verdade, uma armadilha da construção do discurso do manual para que o professor continue cumprindo as tarefas como forma de efetivar os objetivos anteriormente indicados pelo livro didático.

Podemos encontrar algo semelhante também no livro da coleção **Fazendo e Compreendendo** (doravante FC). O manual afirma que

Independentemente das opções didáticas da escola, os gêneros fazem parte de nossa realidade linguística, cultural e social. Retirá-los de sua realidade concreta, transpô-los para o universo escolar e transformá-los em objetos de estudo exige observar o desenvolvimento global dos alunos em relação às suas capacidades de linguagem. *E, além disso, exige proceder a uma seleção de gêneros que mais interessam aos objetivos do projeto da escola e pensar numa progressão curricular e em sequências didáticas que viabilizem aos alunos o contato, o estudo e a apropriação dos gêneros.*(CEREJA; MAGALHÃES, 2011, p.15)

Porém, mais uma vez, quem seleciona os gêneros que serão trabalhados e a progressão curricular e as sequências didáticas? Não é o professor. Mais uma vez, é o livro didático que predefine os gêneros e os objetivos de aprendizagem da escola. Dessa forma, o livro generaliza as realidades que imagina encontrar na sala de aula, pois nenhum livro de distribuição em larga escala, como são os livros didáticos do PNLD, seria

capaz de atender às realidades das escolas, aos ritmos de aprendizagem dos alunos, às diversidades e diferenças, restringido o trabalho com gêneros àquilo que o livro julga relevante com base nos demais documentos do MEC, como os Parâmetros Curriculares Nacionais. São necessidades imaginadas, tradadas de modo genérico, sem considerar os conhecimentos do professor, suas experiências, o conhecimento de seu ambiente de trabalho e de seus alunos. Estes são alguns aspectos a serem considerados quando tratamos da organização do PNLD.

Vale destacar que as poucas orientações ao professor acerca dos diferentes ritmos de aprendizagem e da diversidade inerente ao ambiente escolar estão presentes no manual do professor, mas não se refletem nas atividades dos alunos. Em nenhum momento encontramos considerações acerca da possibilidade de que todos os alunos não aprendam da mesma maneira, no mesmo ritmo, e que possivelmente no final do ano letivo nem todos os alunos tenham aprendido tudo. As atividades dos livros didáticos vão sendo apresentadas como se os alunos estivessem todos aprendendo da mesma forma, em um mesmo processo de elaboração do conhecimento, não sendo levantada sequer a possibilidade de algo diferente estar ocorrendo. É como se o livro didático fosse capaz de produzir os mesmos efeitos em todos os alunos, uma receita que se bem seguida pelo professor terá garantia de êxito. É o que Machado e Bronckart (2005) denominam de “contrato de felicidade”, que escamoteia os possíveis problemas e desencontros.

No manual do professor do Programa Ler e Escrever, denominado de Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor Alfabetizador para a 2ª série/3º ano⁵, que se apresenta em dois volumes, um para cada semestre, os diferentes ritmos de aprendizado chegam a ser indicados em uma nota de rodapé de uma tabela com uma sugestão de organização da rotina semana de sala de aula: “*Apenas para os alunos que já sabem ler e escrever convencionalmente” e “**Para os alunos que ainda não sabem ler nem escrever” (SÃO PAULO, 2010a, p. 41).

Essas instruções, legenda da tabela de rotina semanal, indicam as atividades que deverão ser trabalhadas com os alunos ainda não alfabetizados (aquelas que ajudam o aluno a refletir sobre o sistema de escrita), e aquelas que deverão ser direcionadas aos alunos considerados alfabetizados (ortografia e separação de sílabas). Embora uma tabela semelhante, com as atividades semanais a serem propostas conforme o dia da semana, também seja apresentada no segundo volume do guia, esta legenda com ressalvas só aparece no primeiro volume. Isto seria uma indicação de que o guia pressupõe que a partir do 2º semestre letivo todos os alunos já estarão escrevendo de forma convencional? E como o aluno que ainda está em processo de apropriação da escrita poderá participar das atividades?

Com relação à continuidade da reflexão do sistema de escrita para os alunos ainda não alfabetizados, o material dá indicação de que os professores ampliem seu repertório buscando atividades no volume I do Guia da 2ª série/3º ano e nos Guias do 2º ano.

⁵ Todo o material – livros do aluno e guias para o professor – do programa Ler e Escrever está disponível em: <<http://lerees-crever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjkaslkA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3>>.

Sugere, portanto, que o professor busque na série anterior formas e atividades para o aluno que ainda não lê e não escreve, apesar de eles estarem em outra faixa etária, vivendo outras experiências. Além disso, não se considera que, se o aluno fez seu 2º ano na escola pública estadual, ele já teria tido contato com essas mesmas atividades. O guia do Programa Ler e Escrever ainda sugere uma substituição de atividades: os alunos que sabem ler e escrever fazem atividades de pontuação e ortografia, e os que não sabem, fazem atividades de alfabetização.

Assim, nos parece que a proposta é sustentada pela noção de que o processo de aprendizagem deve passar necessariamente pelo mesmo percurso, como se houvesse uma única forma de aprender e ensinar, cabendo ao aluno se adequar a este modelo. O guia não chega a suspeitar que o aluno não aprenda devido à inadequação das atividades e do percurso de ensino escolhido. Isto pode ser indicativo da ideia (questionável) de que o aprendizado da escrita se dá de forma linear, dos aspectos mais simples para os mais complexos, impedindo à criança o acesso total às atividades de escrita desenvolvidas nas aulas regulares. Também não considera que na mesma atividade – por exemplo, rever coletivamente a pontuação de um texto – os alunos podem apreender e desenvolver diferentes aspectos do funcionamento da linguagem escrita, a depender do momento de elaboração da escrita em que cada um deles esteja. Desta forma, a substituição de uma atividade (pretensamente) mais complexa por uma mais simples só reitera a diferença entre os alunos: quando os alunos ainda não alfabetizados farão as atividades de pontuação e ortografia? O que os demais alunos estarão aprendendo e eles não? Será que o fato de ainda não saberem ler e escrever pode ser impeditivo de participarem e compreenderem outros aspectos do funcionamento da escrita?

Entendemos que, ao não levar em conta esta diferença de aprendizagem entre os alunos e sua diversidade, o Programa acaba por acentuar as diferenças, contribuindo mais para a produção do fracasso do que para a inclusão de todos os alunos no processo de alfabetização. As diferenças são apenas destacadas, sem que o professor tenha orientações ou alternativas para lidar com os diferentes percursos e momentos de aprendizagem dos alunos.

Inclusão escolar: Por que contemplar os diferentes percursos de aprendizagem?

Em nossas análises procuramos destacar como os livros de alfabetização selecionados preveem um percurso de ensino da leitura e escrita para um aluno idealizado. No caso das coleções aprovadas no PNLD, apesar do manual do professor mencionar a possibilidade de que nem todos os alunos aprendam no ritmo “esperado”, este fato é praticamente apagado quando analisamos as atividades dirigidas aos alunos, uma vez que quase não aparecem sugestões de percursos alternativos. Com relação ao Programa Ler e Escrever, o guia dá orientações claras sobre como o docente deve proceder diante do aluno que

não atendeu às expectativas de aprendizagem planejadas, prevendo que o aluno refaça o mesmo percurso, situação que, a nosso ver, não promove a inclusão, mas sim provoca uma diferença ainda maior no processo de aprendizado, uma vez que a proposta é a da substituição das atividades complexas por atividades mais simples. Questionamo-nos anteriormente sobre a necessidade de olharmos o modo como as orientações tematizam as diferenças individuais. Vemos assim que, apesar de menções à questão dos aspectos individuais do desenvolvimento, nos guias analisados ainda permanece a expectativa de alunos ideais, reforçando as diferenças que podem culminar em situações de fracasso.

Como Machado e Bronckart (2005) destacam, é comum que as prescrições imaginem um aluno ideal e trabalhem para ele, esquecendo que os alunos elaboram seus conhecimentos mediados pelas relações escolares, trazem experiências e conhecimentos que são distintos, se apropriam de modos diferentes dos objetos de conhecimento, aprendem em ritmos diferentes. Também esquecem que o professor, como autor de sua prática profissional, recria os instrumentos de trabalho, transforma as situações de ensino conforme observa as diferentes formas de participação dos alunos nas atividades propostas.

Vemos, portanto, que os alunos que seriam beneficiários finais das prescrições (MACHADO; BRONCKART, 2005) dos guias e manuais dos livros didáticos podem ser negligenciados pelas propostas com tendências homogeneizantes, que desconhecem os diferentes percursos de aprendizagem e, acima de tudo, não oferecem opções de atividades nas quais todos os alunos possam participar independentemente do nível de elaboração da linguagem escrita em que cada um se encontra.

Se, nas últimas décadas, uma das conquistas das escolas públicas brasileiras foi a distribuição gratuita de livros didáticos para todos os alunos, agora é fundamental pensar de que forma os livros didáticos podem ser utilizados pelos professores de forma autoral, reconhecendo que os ajustes, modificações e recriações das propostas educativas para acolher os alunos em seus mais diversos percursos definem a profissionalidade docente. Deste modo, considerando as especificidades e diferenças nos ritmos de aprendizagem dos alunos, as propostas de intervenção poderiam ser mais condizentes com as diferentes realidades escolares do que as propostas indicadas pelos livros didáticos, como as recomendações de substituição de atividades, conforme apresentamos anteriormente.

Em nome do mito da homogeneidade das salas de aula, a riqueza e fecundidade da heterogeneidade dos grupos escolares são desconsideradas. Entendemos que as formas mais inclusivas de educação são aquelas que lidam com as diferenças individuais em meio à heterogeneidade de uma classe escolar, compreendendo as situações de ensino escolar como *fonte de desenvolvimento* (VIGOTSKI, 2010).

E é somente por meio da (atu)ação docente que os diferentes ritmos e percursos de aprendizagem podem ser coletivamente agenciados, produzindo situações de sucesso e inclusão escolar.

Referências Bibliográficas

- ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. 4.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.
- BATISTA, A. A. G. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, R.; BATISTA, A.A.G. (orgs). **Livro didático de Língua Portuguesa, letramento e cultura escrita**. Campinas: Mercado das Letras, 2003.
- BRONCKART, J.-P. **O agir nos discursos**: das concepções teóricas às concepções dos trabalhadores. Trad.: A.R. Machado; M.de L.M. Matêncio. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2008.
- CASTRO, L. F. R. F.; PIOTTO, D. C. Dificuldades de aprendizagem ou de ensino? Uma breve revisão da literatura em Psicologia. **Aprender - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação**, Vitória da Conquista, ano V, n.9, p. 101-126, 2007.
- LAJOLO, M. Livro didático: um (quase) manual do usuário. *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n. 69, pp. 3-9, jan./mar. 1996.
- MACHADO, A. R.; BRONCKART, J.-P. De que modo os textos oficiais prescrevem o trabalho do professor? Análise comparativa de documentos brasileiros e genebrinos. **DELTA**, v.21, n.2, p.183-214, 2005.
- NOGUEIRA, A. L. H. Sobre condições de vida e educação: infância e desenvolvimento humano. **Horizontes**, v. 24, n. 2, p.129-138, jul./dez. 2006.
- PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T.A. Queiroz, 1997.
- PROENÇA, M. Problemas de aprendizagem ou problemas de escolarização? Repensando o cotidiano escolar à luz da perspectiva histórico-crítica em Psicologia. In: OLIVEIRA, M. K; REGO, T. C.; SOUZA, D. T. R. (Orgs.). **Psicologia, educação e as temáticas da vida contemporânea**. São Paulo: Moderna, 2002. p.177-195.
- REGO, T. C. R. Educação, cultura e desenvolvimento: o que pensam os professores sobre as diferenças individuais. In: AQUINO, J. G. (Org). **Diferenças e preconceitos na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1998.
- SAWAYA, S. M. A psicologia e o Programa “Ler e Escrever”: a formação de professores na escola. **Educação em Revista**. v. 28, n. 1, p. 157-180, mar./2012.
- SAWAYA, S. M. Novas perspectivas sobre o sucesso e o fracasso escolar. In: OLIVEIRA, M. K; REGO, T. C.; SOUZA, D. T. R. (orgs.). **Psicologia, educação e as temáticas da vida contemporânea**. São Paulo: Moderna, 2002. p. 197-213.

- SILVA, M. A. **“Sabedoria para tentar cumprir, mas não passar por cima”**: as relações entre prescrições oficiais, trabalho docente e aprendizado na sala de reforço. 2011. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.
- SILVA, M. A. **Pela mediação da aprendizagem em sala de aula**: as orientações aos professores nos livros didáticos do 1º ano do Ensino Fundamental. 2015. 131f. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.
- VIGOTSKI, L.S. **A formação social da mente**. Trad.: J.C. Neto; L.S.M. Barreto, S.C. Afeche. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- VIGOTSKI, L.S. Quarta aula: a questão do meio na pedagogia. Trad.: M.P. Vinha. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 21, n.4, p.681-701, 2010.
- VIGOTSKI, L.S. **Obras escolhidas**. Trad.: L. Kuper. Ver. e adap.: N.J.V. Vargas; I. Filanova. Vol. III (Problemas del desarrollo de la psique). Madrid: Visor, 1995.

Livros didáticos analisados

- BRAGANÇA, A.; CARPANEDA, I. **Porta Aberta: letramento e alfabetização, 1º ano**. São Paulo: FTD, 2011.
- CEREJA, W. R.; MAGALHÃES, T. C. **Coleção Fazendo e Compreendendo Português, 1º ano**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MIRANDA, C.; MICARELLO, H.; SCHAPPER, I. **Viraver: Letramento e Alfabetização, 1º ano**. São Paulo: Scipione, 2011.
- SÃO PAULO, Secretaria da Educação. **Ler e escrever: guia de planejamento e orientações didáticas; professor – 2ª série** / Secretaria da Educação, Fundação para o Desenvolvimento da Educação. 3. ed. São Paulo: FDE, 2010a. v. 1. Disponível em: <<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjkjas-lkA=302&manudjsns=0&tpMat=1&FiltroDeNoticias=3>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- SÃO PAULO, Secretaria da Educação. **Ler e escrever: guia de planejamento e orientações didáticas; professor – 2ª série** / Secretaria da Educação, Fundação para o Desenvolvimento da Educação. 3. ed. São Paulo: FDE, 2010b. v. 2. Disponível em <<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjkjaslkA=302&manudjsns=0&tpMat=1&FiltroDeNoticias=3>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- SIQUEIRA, C. C.; SILVA, D. G.; SILVA, E. O.; ABROMOVICH, M. C. **Letramento e Alfabetização – Coleção Tempo de Aprender, 1º ano**. 2. ed. São Paulo: IBEP, 2011.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a garantia de um sistema educacional inclusivo: possibilidade ou utopia?

Samuel Vinente

Márcia Duarte

RESUMO: O texto discute as novas demandas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014) para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) de estudantes que compõem o Público-Alvo da Educação Especial (PAEE). Realizou-se uma análise documental com foco na meta 4 do PNE, sancionado por intermédio da Lei nº 13.005/2014, e nas publicações do Ministério da Educação que norteiam sua implementação. Os dados evidenciam que, por mais que haja avanços no campo das políticas públicas, precisa-se de mecanismos que possibilitem a efetivação do direito do acesso e permanência na escola para os estudantes PAEE. Tais mecanismos sugerem: (a) criação e consolidação do Sistema Nacional de Educação; (b) análise dos indicadores educacionais do INEP, e; (c) avaliação e monitoramento dos planos estaduais e municipais. Portanto, implantar uma política decenal com vistas à garantia de um sistema educacional inclusivo requer planejamento, avaliação e monitoramento, bem como a participação efetiva dos entes federados e da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Especial. Políticas Públicas. Plano Nacional de Educação.

The National Education Plan (2014-2024) and the guarantee of an inclusive educational system: possibility or utopia?

ABSTRACT: The text discusses the new demands of Brazil's National Education Plan – PNE (2014) for specialized educational services for special education students. This study presents a documental analysis focused on the PNE goal #4, sanctioned by means of Law N° 13.005/2014 and in the Ministry of Education's publications that guide the implementation. The data shows that while there are advances in the public policy, we still need to work on mechanisms to enable the actual right of access and permanence in school for special education students. Such mechanisms suggest: (a) the creation and consolidation of the National Education System; (b) analysis of the educational indicators from INEP and (c) assessment and monitoring of the state and city education plans. Therefore, implementing a ten-year policy that aims to ensure an inclusive education system requires planning, evaluation and monitoring, as well as the effective participation of federal entities and civil society.

KEYWORDS: Special Education. Public Policies. National Education Plan.

Introdução

A legislação educacional brasileira avançou no sentido de assegurar o acesso e a permanência de grande parcela da população na escola, mesmo com inúmeros desafios (CURY, 2002, 2005; DOURADO, 2007; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; BUENO; MELETTI, 2012; SAVIANI, 2014a, 2014b). No entanto, a permanência e apropriação de conhecimentos dos estudantes Público-Alvo da Educação Especial¹ (PAEE) na Educação Básica tem se mostrado, ainda, um desafio nos dias atuais (BRASIL, 2001, 2008; CURY, 2005; KASSAR; ARRUDA; BENATTI, 2011; BUENO; MELETTI, 2012; VINENTE; OLIVEIRA, 2014; VINENTE; DUARTE, 2015).

Recentemente, com a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, garante-se na legislação educacional e projeta-se para a próxima década a *universalização* do atendimento escolar na Educação Básica, aos estudantes dos quatro (4) aos dezessete (17) anos. Dentre as dez diretrizes presentes no texto do PNE, propõe-se também a erradicação do analfabetismo, a superação das desigualdades educacionais e a universalização do atendimento escolar (BRASIL, 2014a).

O artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III do PNE assegura que os entes federados deverão garantir em seus planos educacionais o atendimento às necessidades específicas da Educação Especial por meio de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino (BRASIL, 2014a). Sendo assim, problematizam-se, neste trabalho, os seguintes questionamentos: (1) a garantia desse sistema é uma possibilidade ou utopia, tendo em vista sua proposição em textos legais anteriores? (2) quais as implicações do atual PNE para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) de estudantes PAEE? (3) como a sociedade civil pode articular-se para que o PNE seja implementado na prática?

No cerne da atual discussão, o trabalho objetiva analisar as políticas públicas relacionadas à inclusão escolar de estudantes PAEE, tendo como *escopo* de análise a meta 4 do PNE vigente, que trata sobre a *universalização* do acesso à Educação Básica e ao AEE de estudantes PAEE, preferencialmente na rede regular de ensino, “ [...] com a garantia de um *sistema educacional inclusivo*, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014a, grifo nosso).

Levando-se em consideração a necessidade de problematizarmos questões sobre o PNE em consonância com a política educacional e a educação especial, o trabalho baseou-se num processo de análise por meio da pesquisa documental realizada no PNE e em dispositivos que consubstanciam as políticas de inclusão escolar. Segundo Gil

¹ Compõem o grupo de estudantes Público-Alvo da Educação Especial (PAEE) alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme previsto no artigo 58 da LDB (1996), por meio de redação dada pela Lei nº 12.796/2013. Esse grupo é representado atualmente nas pesquisas pela sigla PAEE, aparecendo inicialmente no artigo 1º do Decreto nº 7.611/2011, que dispõe sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado e dá outras providências. Sendo assim, optamos por manter em todo o texto essa terminologia.

(2008), esse tipo de pesquisa vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

O estudo vincula-se a uma pesquisa desenvolvida no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação Especial da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas (FAPEAM), compondo o cronograma do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Escolarização da Pessoa com Deficiência (GEPEPD).

1 Aspectos históricos e legais do Plano Nacional de Educação

O primeiro PNE surgiu no ano de 1962, elaborado ainda durante a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a Lei nº 4.024/1961, de 20 de dezembro de 1961. O PNE foi proposto pelo Ministério da Educação (MEC), sendo aprovado na época pelo Conselho Federal de Educação (CFE).

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, ao fixar as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, dispunha da assistência financeira aos Estados e Distrito Federal mediante a organização do sistema federal com caráter supletivo (BRASIL, 1971). Ao mesmo tempo em que se garantia na legislação da época *planos nacionais de educação* a serem estabelecidos, pouco se avançou no cenário educacional devido ao contexto histórico que assolava o país – o regime militar.

Após o período de redemocratização do Estado, em 1988, a Constituição Federal (CF) incitou a discussão sobre a formulação de um novo plano, “[...] com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação” (BRASIL, 2001). Em redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, o artigo 214 da CF prevê que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (BRASIL, 1988, art. 214, n.p.)

No entanto, passaram-se alguns anos até que a promulgação desse plano fosse efetivada, mesmo já estando previsto na legislação anteriormente. A LDB, promulgada por meio da Lei Darcy Ribeiro nº 9.394/1996, no artigo 9º, reiterou que caberia à União elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996). Nos artigos 10 e 11 dessa mesma Lei, ficou definido que os Estados e Municípios elaborariam seus planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos da União.

Após ser aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado mediante a Lei nº 10.172/2001, o PNE (BRASIL, 2001) entrou em vigor com os seguintes objetivos e

prioridades: (a) elevação global do nível da escolaridade da população; (b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; (c) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência na escola; e (d) democratização da gestão do ensino público (BRASIL, 2001).

No entanto, pode-se perceber que poucos foram os avanços para o cumprimento das metas do PNE anterior. Dez anos não seriam ainda suficientes para que o Estado *pagasse uma dívida* histórica a uma grande parcela da população brasileira, excluída da escola ao longo de quinhentos anos. Ainda assim, algumas metas foram incorporadas ao texto da lei, visando assegurar a *universalização do ensino* principalmente para o Ensino Fundamental².

Buscando atender às novas demandas sociais, o PNE (BRASIL, 2001) avançou ao promover, mesmo que no âmbito documental, o direito de acesso à escola e permanência na mesma, principalmente no tocante aos estudantes PAEE. O reconhecimento da diferença e a busca de mecanismos para o atendimento da diversidade humana protagonizou belos discursos no âmbito do PNE anterior.

Por incorporar demandas da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, resultante de uma conferência mundial realizada na Tailândia, o PNE anterior atendia aos acordos internacionais do qual o Brasil tornou-se signatário. Previa-se no texto legal a adequação do espaço escolar, dos equipamentos e dos recursos. Falava-se também de uma escola aberta à diversidade e que contemplasse a participação da comunidade escolar.

No que se referia ao AEE de estudantes PAEE, predominavam as classes e as escolas especiais. Orientava-se na lei que as escolas especiais prestariam apoio aos programas de integração, em colaboração com o poder público. Sendo assim, recomendava-se a “[...] celebração de convênios intermunicipais e com organizações não-governamentais, para garantir o atendimento da clientela”. (BRASIL, 2001, n.p.).

Já se propunha no texto anterior do PNE que as escolas especiais atendessem apenas estudantes com graus de deficiência mais severos. Apontava-se para uma preocupação na oferta dos serviços de Educação Especial em razão do diagnóstico realizado a partir dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tais dados anunciavam que 59,1% dos municípios brasileiros não ofereciam serviços de Educação Especial para os estudantes PAEE (BRASIL, 2001). Para minimizar a ausência de ações do Poder Público junto a esses estudantes, normatizou-se no PNE a celebração de convênios com vistas à oferta do AEE.

O PNE (2001) previa 28 objetivos e metas para a modalidade de Educação Especial, a serem cumpridas num total de dez anos. Dentre elas pode-se destacar: (a) oferta de estimulação precoce; (b) formação de professores da Educação Infantil e Ensino Médio para atendimento desse público; (c) aplicação de testes de acuidade visual/auditiva em todas as instituições de Educação Infantil e Ensino Fundamental; (d) criação de classes

² Tal ênfase dada ao Ensino Fundamental se devia principalmente pela obrigatoriedade do Ensino Fundamental passar a ser estendidas também ao Ensino Médio e à parte da Educação Infantil, conforme Emenda Constitucional nº 59/2009 (altera a redação da CF) e Lei nº 12.796/2013 (altera a redação da LDB).

especiais, salas de recursos e outros espaços para o AEE³; (e) disponibilização de livros didáticos falados, em Braille e caracteres ampliados para alunos cegos e com baixa visão, dentre outros (BRASIL, 2001).

Na perspectiva de Cury (2005), “É do reconhecimento da igualdade essencial de todos os indivíduos da espécie humana que se nutriram as teses dos direitos universais da pessoa humana e, por decorrência, as teorias da cidadania, da democracia [...]” (CURY, 2005, p. 59). Sendo assim, a mobilização em torno de um plano que contemple as diferenças é crucial para que se garantam direitos inerentes e sejam possibilitadas oportunidades de aprendizagem aos estudantes PAEE.

2 O Plano Nacional de Educação (2014): demandas e perspectivas atuais

A legitimação de um plano educacional com período decenal deve ser entendida como uma política de Estado, devendo ser efetivada com a participação intensiva dos entes federados e da sociedade civil (AGUIAR, 2010; OLIVEIRA, 2011; OLIVEIRA, et al, 2011; SAVIANI, 2014a; 2014b). As políticas de Estado são traduzidas por Oliveira (2011) como políticas que envolvem mais de uma agência de Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou dispositivos já existentes, tendo sua incidência em setores sociais mais amplos.

Ao realizarem análise dos documentos preparatórios para o PNE, Laplane e Prieto (2010) apontam que durante a última década houve o aumento da visibilidade de temas relativos a inclusão, refletindo então nas discussões anteriores à aprovação do plano uma “[...] presença maciça na formulação de princípios e metas educacionais para a próxima década” (LAPLANE; PRIETO, 2010, p. 919).

Após longa discussão no Congresso Nacional e nos demais fóruns de discussão, o PNE atual (2014) foi sancionado por meio de lei três anos após o encerramento da vigência do plano anterior. Ou seja, o Brasil ficou anos sem nenhum plano nacional que dispusesse de normas e estratégias para a educação nacional, o que denunciou a falta de vontade política na institucionalização de um plano que atendesse aos interesses da população e dos inúmeros movimentos sociais (VINENTE; DUARTE, 2015).

O contexto de aprovação e publicação do texto do PNE foi o ano de 2014, ano em que houve a *corrida eleitoral* aos cargos de presidente da República, senadores, deputados federais e estaduais e governadores de Estado. O plano apresenta diversas diretrizes, um total de dez, presentes no artigo 2º, incisos de I a X, os quais elencamos: **(a)** erradicação do analfabetismo; **(b)** universalização do atendimento escolar; **(c)** superação das desigualdades educacionais; **(d)** melhoria da qualidade da educação; **(e)** promoção do

³ O atendimento educacional especializado (AEE) é o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, que pode ser prestado de forma complementar (aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento) ou suplementar (aos educandos com altas habilidades ou superdotação), vide Decreto nº 7.611/2011.

princípio da gestão democrática da educação pública; (f) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, entre outros (BRASIL, 2014a).

Diferentemente do plano anterior, o atual PNE estabelece dez *diretrizes* que norteiam as ações a serem executadas e vinte *metas* a serem implementadas por meio de *estratégias*. Destacam-se no texto as seguintes metas: (a) universalização da Educação Infantil na etapa da pré-escola; (b) universalização do Ensino Fundamental; (c) universalização do Ensino Médio; (d) alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do Ensino Fundamental; (e) educação em tempo integral; (f) alcance dos índices mínimos do IDEB; (g) elevação da taxa de alfabetização da população brasileira, dentre outras (BRASIL, 2014a, grifo nosso).

O artigo 4º delega ao Ministério da Educação (MEC), ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ao Fórum Mundial de Educação e às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal o monitoramento contínuo e a avaliação do atual PNE. Garante-se na lei que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes federados sejam reformulados a fim de que viabilizem as metas e estratégias do plano (BRASIL, 2014a).

Quanto ao AEE, o artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III, normatiza que se deve garantir o atendimento das necessidades específicas na Educação Especial, assegurando um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades, bem como a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL, 2014a). Mais uma vez a legislação delinea a Educação Especial como transversal aos níveis (Educação Básica e Superior), etapas (Educação Infantil, Ensinos Fundamental e Médio) e modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância).

Vinente et al. (2014) ao analisarem os dispositivos do novo PNE alertam que apesar do objetivo de “universalizar” o atendimento escolar aos estudantes PAEE, as estratégias para tal universalização não estariam claramente definidas. Para os autores, o principal debate em torno da meta 4 seria a coexistência dos setores público e privado na oferta do AEE.

A parceria público/privado tem sido recorrente desde a década de 1990 na legislação educacional brasileira, sendo inerente ao atual modelo econômico em vigência no Brasil. Para Garcia e Michels (2011), “[...] a reforma do Estado brasileiro na década de 1990 favoreceu uma situação que já estava naturalizada para a Educação Especial, qual seja a relação público/privado na execução do atendimento educacional” (GARCIA; MICHELS, 2011, p. 110).

A meta quatro (4) do PNE propõe a universalização da escola, para a população PAEE de quatro (4) a dezessete (17) anos, bem como o AEE preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de *sistema educacional inclusivo*, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

No texto da lei há a possibilidade desse atendimento em diferentes espaços e em parceria com as instituições. Corroborando com o estudo de Kassir, Arruda e Benatti (2011) sobre as políticas de inclusão escolar, entendemos que a “[...] presença das instituições tem sido em parte financiada pelo Estado e sustentada pela legislação” (KASSAR; ARRUDA; BENATTI, 2011, p. 25).

Embora possa afirmar-se que houve poucas modificações no que se refere à forma de oferta do AEE do plano anterior (BRASIL, 2001) ao plano atual (BRASIL, 2014)⁴, a intensa mobilização dos diversos segmentos da sociedade quanto à manutenção ou extinção das instituições que ofertavam os serviços de Educação Especial garantiu uma correlação de forças, na qual é enfraquecida a concepção de *inclusão total*⁵ adotada pelo MEC para implementação da política de Educação Especial.

Nesse contexto, levando-se em consideração a intensa polêmica que envolve a escolarização dos estudantes que compõem o PAEE, a concepção de inclusão total perde forças no novo PNE e garante outras formas na organização do AEE e mesmo na constituição dos serviços de Educação Especial.

A Nota Técnica nº 108/2013, de 21 de agosto de 2013, referente à meta 4 do PNE, emitida pelo MEC, estabelece que a Educação Especial deixa de ser um sistema paralelo e segregacionista de ensino, passando a ser estabelecido como modalidade que possui função complementar (BRASIL, 2013). O documento informava a posição do MEC, contrária ao que este denominava um “equivoco conceitual” sobre o emprego do termo “preferencialmente” no substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, referindo-se ao acesso à educação regular.

Mesmo com o amplo debate que se estabeleceu na época, o texto aprovado e publicado manteve a meta de universalização do AEE aos estudantes “preferencialmente na rede regular de ensino”, garantindo-se também a oferta desse serviço em “[...] salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014a, n.p.).

Para o cumprimento da meta foram propostas dezenove (19) estratégias, das quais destacamos: **(a)** oferta da educação bilíngue; **(b)** repasse financeiro às escolas públicas e instituições especializadas; **(c)** implantação de salas de recursos multifuncionais; **(d)** formação de professores para o AEE; **(e)** manutenção e ampliação de programas suplementares, entre outras.

⁴ Em 2001 o PNE organizava as formas de atendimento educacional por meio da participação dos alunos nas: (a) salas comuns; (b) salas de recursos; e, (c) salas e escolas especiais. No atual plano, mantém-se quase a mesma estrutura alterando os termos para salas de recursos multifuncionais, classes, escolas e serviços especializados, podendo ser públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014).

⁵ O termo *full inclusion* (Gartner; Lipsky, 1989; Stainback; Stainback, 1984 in MENDES, 2006) é traduzido como *inclusão total* por Mendes (2006) e representa uma concepção de política de inclusão que compreende a matrícula de todos os estudantes com deficiência no sistema regular de ensino.

Pode-se dizer que só o fato de se propor *universalização* do acesso à escola para esse público-alvo já soa como uma utopia⁶, tendo em vista que muitos alunos que não integram esse grupo ainda estão excluídos do processo de escolarização (CURY, 2005 VINENTE; OLIVEIRA, 2014; SAVIANI, 2014a; SAVIANI, 2014b; VINENTE; DUARTE, 2015). Além disso, torna-se necessário criar mecanismos sólidos para que se implemente uma *universalização* do atendimento desse público em apenas dez (10) anos.

Para Laplane e Prieto (2010), “[...] o novo Plano Nacional de Educação terá como tarefas principais articular as reivindicações dos grupos historicamente preteridos, de modo a integrar os esforços na direção de atender às suas particularidades, sem pulverizar recursos e duplicar ações” (LAPLANE; PRIETO, 2010, p. 939).

Sendo assim, conforme o texto da lei pode ser que haja uma prioridade na oferta da Educação Infantil e do Ensino Médio em virtude das modificações que ocorreram na legislação, tendo em vista que, na última década, deu-se preferência ao Ensino Fundamental.

Com a extensão da obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica pelo Poder Público por meio das alterações na CF (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996), parte da Educação Infantil (pré-escola) passa a ser compreendida como “direito público e subjetivo”. Será um desafio planejar a oferta de serviços para o suporte à inclusão escolar e a garantir a matrícula das crianças pequenas nos estabelecimentos públicos de ensino.

Além disso, pretende-se fomentar a oferta desse atendimento ao PAEE, visando oferecer assegurar a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da Educação Especial nos diferentes níveis e modalidades de ensino, preferencialmente na Educação Básica (BRASIL, 2014a). Será necessário implantar salas de recursos multifuncionais e outros serviços de educação especial na Educação Infantil, bem como consolidar a formação dos professores que atuam nessa etapa de ensino. Essas novas demandas trarão à tona a necessidade de estudos que visem avaliar a execução das diversas estratégias referentes à meta 4.

Se o MEC vem adotando há algum tempo a implantação das salas de recursos multifuncionais no país, o PNE (2014) intensifica que haverá maior fomento à expansão dessas salas e formação continuada de professores para o AEE, tanto nas escolas urbanas, como nas escolas do campo, indígenas e de comunidades quilombolas (BRASIL, 2014a).

Acredita-se, no entanto, que são necessários mais estudos no campo das políticas educacionais visando verificar o cumprimento dessa estratégia proposta no referido plano, no sentido de monitorar a implementação das políticas públicas para o atendimento desse público.

⁶ Os autores concebem *utopia* não como atividade irrealizável, mas como incerto e longínquo. Nessa perspectiva, não concebemos a garantia de um sistema educacional inclusivo como incerta, pois projeta-se para a próxima década metas e estratégias com força de lei. Entretanto, quando o legislador aponta como diretriz a *universalização* no prazo exposto cabe aí problematizar a necessidade de intensa participação dos entes federados para que se avance na garantia de um sistema educacional inclusivo.

3 Por uma avaliação e monitoramento do PNE: o sistema educacional inclusivo em questão

Ao menos no discurso do Governo Federal em vigência, a educação entrou em pauta. O atual lema, intitulado “Brasil: pátria educadora”, busca atender aos anseios dos movimentos sociais e políticos que ao longo dos últimos anos vêm ganhando espaço, desde a mobilização nacional por parte dos recursos provenientes da exploração da reserva petrolífera do Pré-Sal (reserva petrolífera explorada pela Petrobrás com produção abundante) à representação nos diversos fóruns de discussão sobre políticas educacionais. O artigo 5º do PNE prevê a destinação de parcela do recurso para manutenção e desenvolvimento do ensino, visando cumprir a meta prevista no inciso IV, do artigo 214 da CF (BRASIL, 2014a).

Avançou-se também na democratização do acesso à escola e na criação de programas de transferência de renda, moradia, alimentação, estruturação das universidades e expansão das matrículas em todos os níveis de ensino. Em nenhum momento pode-se analisar a atual conjuntura como algo dependente apenas das ações de um partido político ou da *esquerda* ter assumido o poder, mas sim do avanço no campo das políticas sociais já garantidos desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), demandas essas, que aos poucos, vêm se efetivando (CURY, 2002, 2005; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; SAVIANI, 2014b; VINENTE; OLIVEIRA, 2014; VINENTE; DUARTE, 2015).

Se os termos *sistema educacional inclusivo* encontram-se presentes nos dispositivos jurídicos há algum tempo, é necessário criar mecanismos para que essas palavras não se consolidem como utopia, mas como possibilidade para que a escola seja cada vez mais enriquecida com a diversidade humana. Podem-se apontar três elementos imprescindíveis para que um dia alcancemos um sistema educacional inclusivo, a serem tratados a seguir: (1) a criação e consolidação do SNE; (2) a análise dos indicadores educacionais do INEP; e (3) a avaliação e o monitoramento dos planos estaduais e municipais de educação.

3.1 A criação e consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE)

As discussões sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), a ser instituído pelo PNE, não são recentes. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) já previa em seu artigo 214 esse sistema, de modo que se garantisse a execução das metas e estratégias do PNE para que se alcançasse os princípios estabelecidos pelo plano.

Saviani (2012) já nos alertava sobre o uso inadequado do termo *sistema*, no qual o autor incitava a sociedade a discutir sobre a ausência de “[...] uma reflexão mais demorada sobre a noção de sistema educacional e sua utilização no quadro da educação brasileira” (SAVIANI, 2012, p. 13). Para o autor, “[...] o sistema não é um dado natural, mas é sempre um produto da ação humana” (SAVIANI, 2014b, p. 1). Sendo assim, o “sistema” seria o resultado do amplo processo de “sistematização”, que exige dos entes federados e da sociedade civil uma ampla reflexão.

O sistema é definido pelo autor como “[...] unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2014b, p. 4). Portanto, o sistema nasce da tomada de consciência sobre a realidade educacional do país, constituindo-se como alternativa para a superação dos problemas educacionais.

Pode-se considerar-se um avanço a inserção do SNE na pauta do PNE, pois o plano anterior não previa a articulação em torno da criação de um sistema, mesmo que tal demanda já fosse prevista anteriormente em outros dispositivos. Em contrapartida, na atual conjuntura há uma ampla discussão em torno da criação desse sistema, debate que vem sendo conduzido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), vinculada ao MEC.

Oliveira (2011) apresenta em sua análise as implicações de um sistema educacional bem articulado para o avanço na superação de desigualdades e superação de disparidades entre os entes federados:

Por que o novo PNE deveria trazer em seu bojo o Sistema Nacional de Educação? A resposta a essas indagações pode estar nos obstáculos que o regime federativo impõe à gestão e organização da educação, na pouca integração revelada entre estados e municípios, na persistência de desigualdades e desequilíbrios históricos entre regiões, na fragmentação entre as redes públicas nos seus distintos níveis (municipais, estaduais e federal). (OLIVEIRA, 2011, p. 330)

O PNE prevê no artigo 13 a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que, de acordo com o documento, será “[...] responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014a, art. 13). É dever do Poder Público instituir em lei específica o SNE, sendo estipulado o prazo de dois anos a contar da publicação do PNE.

De acordo com o próprio PNE, esse sistema englobaria o equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo o artigo 214 da Constituição Federal, o PNE articularia o SNE em *regime de colaboração* de modo a assegurar as diretrizes e normas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Saviani (2014 b) apresenta a seguinte reflexão em torno do SNE:

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação. A ele cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o Sistema opera, formular diretrizes, definir metas e indicar os meios pelos quais essas metas serão atingidas no período de vigência do plano definido pela nossa legislação em dez anos. (SAVIANI, 2014b, 32)

Do ponto de vista do autor, o PNE e o SNE devem estar articulados entre si, a partir do contexto de regulação do sistema nacional pelo plano. Ao problematizar questões em torno do SNE, Saviani (2014a) traz o seguinte questionamento: “Diante da reiterada resistência

do Estado em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país, como instituir o Sistema Nacional de Educação?” (SAVIANI, 2014a, p. 34).

O autor, ao tecer suas considerações, aponta para os obstáculos políticos presentes no cenário educacional brasileiro, tais como a descontinuidade nas políticas educativas, os obstáculos filosófico-ideológicos e os legais. Na mesma linha de raciocínio, Saviani (2014a) destaca o que ele intitula de *perversa equação* que ilustra a política educacional até os dias atuais, tal como pode ser observado no quadro 1:

Quadro 1 – Políticas educacionais no Brasil (*Equação perversa*)

Filantropia + Protelação + Fragmentação + Improvisação
= Precarização geral do ensino no país

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Saviani (2014a, p. 40)

O quadro 1, ao ser analisado no âmbito da história da Educação Especial, não aponta resultados diferentes dos discutidos pelo autor. A descontinuidade de políticas, a fragmentação do AEE, no qual as salas de recursos multifuncionais tornam-se ambientes segregados, e a improvisação na formação de professores e na implementação das políticas de Educação Especial provocam a precarização do ensino, principalmente aos estudantes PAEE (KASSAR; ARRUDA; BENATTI, 2011; GARCIA; MICHELS, 2011; VINENTE et al., 2014; VINENTE; DUARTE, 2015).

Se a filantropia, a protelação, a fragmentação e a improvisação foram fatores para a exclusão e a precarização do ensino, torna-se necessário então construir caminhos distintos. Para a superação de tal fórmula é necessário que, além do estabelecimento do SNE, haja intensa avaliação e exaustivo monitoramento das políticas educacionais voltadas a este segmento populacional. Se isso for possível, “teremos, assim, um sistema único em todo o país assegurando a todos os brasileiros um mesmo tipo de educação” (SAVIANI, 2014, p. 60b).

3.2 Análise dos indicadores educacionais do INEP

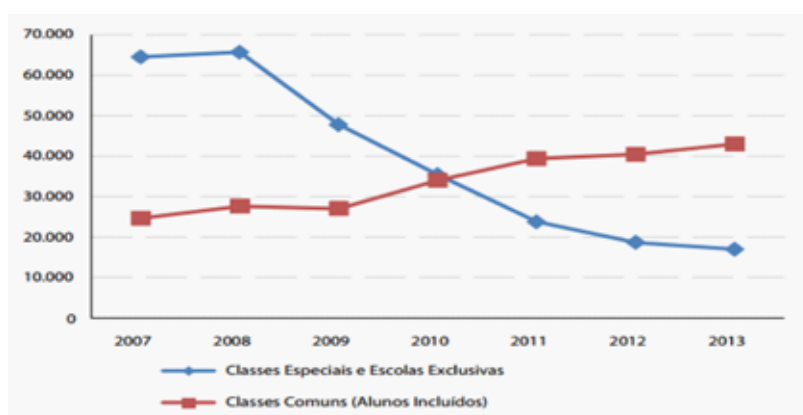
Além de fomentar o debate em torno da criação e consolidação do SNE, torna-se indispensável também a análise e o monitoramento dos indicadores educacionais no tocante à matrícula de estudantes PAEE nos sistemas de ensino. O monitoramento dos dados referentes ao Censo Escolar da Educação Básica, que anualmente é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), aponta um direcionamento para a tomada de decisões e possibilidades de avaliação do PNE.

O Censo Escolar baseia-se num “[...] levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep” (INEP, 2015, n.p.). De acordo com o Instituto, essas informações são utilizadas “[...] para traçar um

panorama nacional da Educação Básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação [...]” (INEP, 2015, n.p.)

Os dados do INEP 2014, referentes ao Censo Escolar da Educação Básica 2013, apontam uma queda na matrícula de estudantes PAEE nas classes/escolas especiais e evidenciam um aumento significativo na matrícula desses estudantes nas classes comuns, no período de 2007 a 2013, como ilustra o gráfico 1:

Gráfico 1 – Número de Matrículas de estudantes Público-Alvo da Educação Especial no Brasil.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2014)

Mesmo que os dados elencados no gráfico 1 tenham apontado um crescimento no contingente de matrículas nas classes comuns, não se pode afirmar que o acesso à escolarização vem se universalizando, tampouco que os estudantes das classes/escolas especiais estão todos migrando para as classes comuns (VINENTE; DUARTE, 2015).

A legislação ainda permite que o AEE seja ofertado tanto em salas de recursos multifuncionais, quanto em centros de AEE. Nessa perspectiva, a matrícula dos estudantes PAEE pode ser efetivada em instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial. Assim, é garantido no Decreto nº 7.611/2011 o apoio técnico e financeiro do Poder Público às instituições supracitadas (BRASIL, 2011), diferentemente do previsto na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008).

É importante destacar que as matrículas de estudantes PAEE vêm crescendo tanto em escolas públicas quanto em particulares, no período de 2007 a 2013, como pode ser observado na tabela 1 (a seguir). Precisa-se, então, averiguar se ambos os sistemas de ensino estão preparados para atender a esses estudantes, no sentido de oferecer recursos pedagógicos, métodos e técnicas adequadas e acessibilidade curricular e arquitetônica.

Tabela 1 – Número de Matrículas na Educação Especial por rede de ensino

Ano	Matrículas nas escolas públicas	Matrículas nas escolas particulares
2007	410.281	244.325
2009	454.927	184.791
2011	588.896	163.409
2013	664.466	178.876

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2014).

Nota-se que, se a matrícula na rede particular diminui entre 2007 e 2011, ela cresceu entre 2011 e 2013. Já na rede pública, como se pode verificar na tabela 1, a matrícula cresceu tanto entre 2007 e 2009, quanto em 2011 e 2013, ou seja, está em crescente ascensão.

No tocante à intersectorização das políticas públicas para o acompanhamento desse público-alvo, a estratégia 4.9 contida no PNE prevê a colaboração, o acompanhamento e o monitoramento por meio de programas sociais, pretendendo-se fortalecer acesso à escola e ao AEE, bem como a permanência e o desenvolvimento acadêmico dos estudantes PAEE beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude (BRASIL, 2014a).

Outra estratégia contida no PNE diz respeito à garantia do atendimento escolar integral aos educandos PAEE dos quatro aos dezessete anos, podendo ser oferecido na própria escola ou em instituições especializadas. É importante destacar que nos casos em que o estudante frequenta a escola em um turno e no outro participa do AEE, o estudante já possui um tempo mais amplo de permanência na escola. Entretanto, a leitura do texto permite diversas interpretações, pois o atendimento garantido pode basear-se na progressão do tempo de permanência na escola/instituição e na prestação de diversos serviços e oportunidades que possam garantir o desenvolvimento integral dos estudantes PAEE.

Por intermédio do PNE garante-se que o Poder Público deve assegurar aos estudantes o AEE ofertado na mesma escola onde estudam ou em instituições especializadas próximas de suas residências. Sabe-se que cada município implementa a oferta do AEE de formas distintas. Sendo assim, seria necessário um planejamento quanto aos locais propícios para o AEE e a articulação com a educação em tempo integral.

Os indicadores educacionais, ao serem monitorados, podem sinalizar aspectos positivos ou negativos referentes à implementação das políticas educacionais. Os dados do estudo vêm apontando um investimento da esfera governamental no atendimento aos educandos caracterizados como PAEE, no entanto, isso ainda ocorre a passos lentos. Os dados do Censo Escolar do INEP 2014 apontam um crescimento no número de alunos matriculados em classes regulares nas diferentes etapas e modalidades de ensino, como pode ser observado na tabela 2:

Tabela 2 – Número de alunos incluídos em classes comuns no Brasil (2007-2013)

Ano	Ed. Infantil	Ens. Funda.	Ens. Médio	EJA	Ed. Profissional	Total
2007	24.634	239.506	13.306	28.295	385	306.136
2008	27.603	297.986	17.344	32.296	546	375.775
2009	27.031	303.383	21.465	34.434	718	387.031
2010	34.044	380.112	27.695	41.385	1.096	484.332
2011	39.367	437.132	33.138	47.425	1.361	558.423
2012	40.456	485.965	42.499	50.198	1.659	620.777
2013	42.982	505.505	47.356	51.074	2.004	648.921

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2014)

Conforme pode ser observado na tabela 2, os dados do INEP contabilizaram apenas o número de alunos incluídos nas classes comuns, não computando o número de alunos matriculados em turmas de atendimento complementar ou salas de AEE. Observa-se que de 2007 a 2013 houve elevado crescimento nas matrículas em salas comuns, levando-se em consideração que os sistemas de ensino adotaram a política do MEC referente à implantação de salas de recursos multifuncionais (BRASIL, 2008), como pode ser visto em outros trabalhos (KASSAR; ARRUDA; BENATTI, 2011; BUENO; MELETTI, 2012; VINENTE, OLIVEIRA, 2014; VINENTE et al., 2014).

Com o aumento da matrícula de estudantes PAEE nas classes de ensino regulares, logicamente deveria crescer também a demanda de salas de recursos multifuncionais, de recursos pedagógicos, de professores qualificados para atuação no AEE e da adequação do mobiliário e infraestrutura da escola.

O PNE em vigência prevê a publicação de estudos realizados pelo INEP de dois em dois anos, com vistas à evolução no cumprimento das metas estabelecidas na lei (BRASIL, 2014a). No tocante à meta 4, escopo de análise deste texto, a lei prevê a definição de “[...] indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas [...]” que prestam o AEE (BRASIL, 2014a, n.p.). Nessa perspectiva, torna-se necessário que as pesquisas se debrucem ao analisar tais indicadores e contribuam com a avaliação do PNE enquanto política pública para os estudantes PAEE.

3.3 Avaliação e monitoramento dos planos estaduais e municipais de educação

Ratificando o que já era disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional anterior (BRASIL, 2001), o PNE vigente normatiza que os sistemas de ensino do Distrito Federal, dos Estados e Municípios devem criar mecanismos para o monitoramento da consecução local do PNE. Além disso, os entes federados elaborariam seus planos educacionais em consonância com o documento vigente.

O PNE prevê em seu artigo 8º que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE [...]” (BRASIL, 2014a, art. 8º). A lei obriga que esses planos sejam aprovados no período de um ano a partir da publicação da lei no Diário Oficial da União.

Segundo dados atuais do MEC (2015), aproximadamente 98% dos municípios já elaboraram seus planos de educação, estando prontos a serem aprovados nas Câmaras Municipais. Um ano após a promulgação da Lei que dispõe sobre o atual PNE, 5.438 municípios já estavam com os planos elaborados em apreciação nas instâncias deliberativas, e destes 4.710 já haviam obtido a aprovação (MEC, 2015).

O Documento Orientador *Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação* (BRASIL, 2014 b), lançado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), vinculada ao MEC, traz orientações para que os sistemas de ensino se organizem para a elaboração dos planos estaduais e municipais. De acordo com o documento, “a participação no processo decisório é um dos meios de fortalecimento e ampliação do espaço público, que poderá permitir o redirecionamento ou a reconstrução das prioridades das políticas públicas na direção do atendimento aos interesses da maioria” (BRASIL, 2014b, p. 8).

A possibilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal elaborarem seus próprios planos permite que os mesmos dialoguem com a sociedade e estabeleçam metas específicas, de acordo com o contexto histórico, social e político do lugar. Ao avaliar o cumprimento das estratégias e metas do PNE anterior, Aguiar (2010) aponta para a necessidade de intensa articulação entre os entes federados:

A avaliação do PNE evidencia que a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas. (AGUIAR, 2010, p. 724)

Os entes federados podem fomentar diversas ações para alcançar até o fim da década a universalização do ensino, principalmente o ingresso e a permanência dos educandos PAEE na Educação Básica e Superior. Vale salientar que isso não é uma tarefa fácil mas, com investimentos e a inserção da educação na agenda do Poder Público, podem-se operacionalizar mudanças significativas (VINENTE; DUARTE, 2015).

Ao mesmo tempo em que o plano prevê a intensa mobilização da sociedade na elaboração dos planos municipais e estaduais, entende-se que a velocidade em que as discussões ocorrem pode variar de acordo com os diferentes contextos. Torna-se necessário que os profissionais da educação se articulem na mobilização de diretrizes que condizem com as especificidades de cada município. Levando-se em consideração que os diversos Estados e Municípios brasileiros possuem especificidades na arrecadação de impostos

e na receita vinculada à educação, acredita-se que o regime de colaboração constituído pelo SNE poderia contribuir para minimizar parte dos problemas educacionais.

No contexto de elaboração de planos que tragam respostas aos problemas educacionais, Estados e Municípios devem observar as diretrizes da CF, principalmente no que diz respeito ao financiamento da educação. Nessa perspectiva, a União não deve gastar menos de 18% de sua receita e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios menos que 25 de sua receita com a educação (BRASIL, 1988).

É importante que os planos contemplem a questão do financiamento projetado para a década e norteiem os investimentos a serem realizados nos distintos sistemas de ensino para que todos os estudantes sejam atendidos em suas especificidades.

Considerações Finais

É inegável que nos últimos anos houve muitos avanços nas práticas escolares e também nos dispositivos jurídico-legais relativos ao AEE. Os indicadores educacionais do INEP têm apontado um panorama em que, ao mesmo tempo em que mais estudantes estão matriculados nos sistemas de ensino, torna-se necessário também assegurar meios para que permaneçam e obtenham sucesso na trajetória escolar. Os indicadores fornecidos devem ser avaliados e monitorados pela sociedade, de modo que possibilitem apontar um panorama sobre a efetivação de um sistema educacional inclusivo.

Outro desafio no contexto atual refere-se ao rompimento das desigualdades educacionais, sociais e econômicas presentes nas diferentes regiões do país. Uma política nacional precisa levar em consideração o orçamento dos Municípios, dos Estados e a possibilidade de apoio técnico e financeiro da União. Para isso, faz-se importante a discussão sobre a regulamentação do SNE e sua implementação com vistas à operacionalização do PNE em regime de colaboração.

Sabe-se que o estudo não se encerra, pois há necessidade de mais pesquisas nas diferentes regiões do Brasil para a avaliação da execução do PNE, bem como no monitoramento da elaboração e implantação dos planos municipais e estaduais de educação. Nessa perspectiva, acreditamos que o trabalho possibilitará aos pesquisadores da área a sinalização de lacunas a serem preenchidas no campo da Educação Especial e das políticas de inclusão escolar nos próximos anos.

Nesse contexto, os educadores e pesquisadores das diferentes regiões precisam unir esforços para que os resultados de suas pesquisas sejam ouvidos não somente nos fóruns de discussões educacionais, mas possam também auxiliar o Poder Público na formulação e implementação de políticas que atendam às especificidades dos estudantes PAEE e dos demais segmentos educacionais que congregam a diversidade tão presente no cotidiano escolar.

Faz-se mister que o PNE, enquanto política pública educacional e social, não se torne apenas utopia mas concretize-se enquanto realidade presente no cotidiano das escolas

brasileiras. Portanto, o grande desafio dos pesquisadores e profissionais da educação que se debruçam no campo das políticas públicas é não somente questionar as demandas da legislação atual para a escolarização destes estudantes, mas problematizar no sentido de que os discursos devem garantir e reconhecer as conquistas históricas dos movimentos sociais e dos direitos humanos, e precisam ser efetivados.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011**: dispõe sobre a Educação Especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 05 jan. 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 mar. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**: aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 mar. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**: aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 dez. 2014a.
- BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**: fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em: 03 ago. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2014.
- BRASIL. **Nota Técnica nº 108, de 21 de agosto de 2013**: sobre a redação da meta 4 do PNE. Brasília: MEC/SECADI/DPEE, 2013.
- BRASIL. **Planejando a próxima década**: alinhando os planos de educação. Brasília: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, 2014b.
- BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

- BUENO, J. G. S.; MELETTI, S. M. F. Políticas de escolarização de alunos com deficiência: análise das atuais políticas e dos indicadores sociais da educação escolar. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A. **A pesquisa sobre inclusão escolar em suas múltiplas dimensões: teoria, política e formação**. Marília: ABPEE, 2012. p. 127-146.
- CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.
- CURY, C. R. J. **Os fora de série na escola**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p. 921-946, 2007.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v.29, n.78, p. 201-215, 2009.
- GARCIA, R. M. C.; MICHELS, M. H. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial da ANPED. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, n.1, p. 105-124, 2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INEP. **Censo Escolar da Educação Básica (2013): Resumo Técnico**. Ministério da Educação. Brasília: INEP, 2014.
- INEP. **Censo Escolar: o que é o Censo Escolar?** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 04 jul. 2015.
- KASSAR, M. C. M.; ARRUDA, E. E.; BENATTI, M. M. S. Políticas de inclusão: o verso e o reverso de discursos e práticas. In: JESUS, D. M.; BAPTISTA, C. R.; BARRETO, M. A. S. C. (Orgs.). **Inclusão, práticas pedagógicas e trajetórias de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2011. p. 21-31.
- LAPLANE, A. L. F.; PRIETO, R. G. Inclusão, diversidade e igualdade na CONAE 2010: perspectivas para o novo Plano Nacional de Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul./set. 2010.
- MEC. **Para ministro, sociedade assumiu o plano e os municípios estão cumprindo o seu papel**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21456:para-ministro-sociedade-assumiu-o-plano-e-municipios-estao-cumprindo-o-seu-papel-&catid=211&Itemid=86>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- MENDES, E. G. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n.33, 2006. p. 387-405.

- OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo às políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.
- OLIVEIRA, D. A. et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, mai./ago. 2011.
- SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.
- SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014a.
- SAVIANI, D. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da et al. **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014b. p. 15-29.
- VINENTE, S. et al. A construção do conceito de inclusão no Brasil: um olhar para as políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6., 2014, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2014. p. 1-15.
- VINENTE, S.; DUARTE, M. Demandas do atual Plano Nacional de Educação para o Atendimento Educacional Especializado. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 6., 2015, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: FAPAS, 2015. p. 1-12.
- VINENTE, S.; OLIVEIRA, S. S. B. Implantação das salas de recursos multifuncionais no Brasil: avaliação de um programa. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6., 2014, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2014. p. 1-10.

RESUMO: Resenha do livro de Stephen J. Ball sobre pesquisa que examina o funcionamento do neoliberalismo em políticas públicas educacionais. Identifica uma nova geração de políticas globais – que operam em forma de rede – orientadas pelas leis do livre mercado.

BALL, Stephen J. **Educação global S.A.** Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Trad. de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

Um novo colonialismo educacional

Denilson Soares Cordeiro¹

Marian Ávila de Lima Dias²

O subtexto não declarado e, geralmente, sem exame do neoliberalismo não é doutrina, mas dinheiro, particular e crucialmente na forma de lucro.
Stephen Ball

Os sete capítulos do livro **Educação global S.A. Novas redes políticas e o imaginário neoliberal** (*Global Education Inc.: policy networks and edu-business*³, originalmente publicado em 2012), de Stephen J. Ball, abordam a questão das políticas públicas em educação no neoliberalismo adotando como conceito central a ideia de rede e como método o rastreamento do percurso percorrido pelo dinheiro. Os capítulos são: **1.** Redes, neoliberalismo e mobilidade de políticas; **2.** Fazendo neoliberalismo: mercados, Estados e amigos com dinheiro; **3.** Redes transnacionais de influência e empreendedorismo de Políticas Públicas: Indiana Jones, negócios e escolaridade dos pobres; **4.** “Nova” filantropia, capitalismo social e Política Educacional; **5.** Políticas como lucro: vendendo e exportando políticas; **6.** Educação como um grande negócio; e **7.** Dinheiro, significado e conexões políticas. Há ainda uma importante parte no final do livro dedicada às Referências bibliográficas que serve de excelente guia para pesquisadores do tema Políticas Públicas.

As preocupações desse livro explicitam e identificam uma nova geração de políticas educacionais globais, apontando para a necessidade de pensar sobre as ambições e os limites do neoliberalismo, a mudança de formas e modalidades do Estado em relação ao “neoliberal”, a quebra de fronteiras entre o social e o econômico, e o político, o econômico e a mistura de racionalidade política e formas de regulação e governança atualmente em jogo. Tais preocupações sustentam a necessidade de acompanhar e de examinar exemplos de reestruturação neoliberal “realmente existentes” e sua polivalência geográfica, que o livro leva a cabo com rigorosa competência.

¹ Professor de Filosofia na Universidade Federal de São Paulo, Campus Diadema.

² Professora do Departamento de Educação da EFLCH na Universidade Federal de São Paulo.

³ A tradução mais literal do título original seria algo como: Educação global S.A.: redes políticas e *edu-business*.

Desde o princípio, o autor nos adverte que este é “um livro de exercícios, uma tentativa de desenvolver um método de análise de política ajustado ao contexto atual da política educacional global” (BALL, 2014, p.23). Baseado na ideia de Beck de “sociologia cosmopolita”, Ball, no propósito de “apreender a dinâmica de uma realidade cada vez mais cosmopolita”, identifica oportunamente um tipo de abordagem apropriada a seus fins: “Cosmopolitização é um processo não-linear e dialético no qual o universal e o particular, o similar e o dissimilar, o global e o local estão para ser concebidos, não como polaridades culturais, mas como princípios interligados e reciprocamente interpenetrados” (BALL, 2014, p.10).

Ao dirigir-se ao leitor, Ball apresenta uma pesquisa rara pelo que contém, pelo modo como trata e pelos cuidados de elucidação e honestidade intelectual que assume:

o que estou tentando fazer aqui é fornecer ferramentas e métodos para pensar sobre o neoliberalismo, ao invés de dizer o que eu acho que você deveria pensar sobre o assunto. (...) Nós pouco ainda sabemos sobre ‘o que realmente está acontecendo’. (...) Os dados estão aqui para serem explorados, eles não estão escondidos nos meus arquivos de computador. Você pode testar a adequação dos meus relatos e das minhas análises, você pode encontrar mais exemplos e ver progressos mais recentes. (BALL, 2014, p. 23)

Ora, um tipo de *ethos* de investigação baseado na explicitação dos pressupostos, em respeito e generosidade para com o leitor, que não adere à superficialidade repetitiva da moda intelectual dominante e se dispõe antes a explicitar, referindo-se – com precisão de dados e fontes – às condições objetivas que caracterizam o fenômeno estudado, merece destaque, pois reforça a confiança do leitor e predispõe melhor a atenção ao que será exposto. É importante frisar esse cuidado, pois as pesquisas nos programas brasileiros de pós-graduação de apelo sociológico (já que os mais variados campos do conhecimento podem ser abordados sociologicamente) via de regra pecam no que diz respeito ao teste teórico-metodológico de suas devoções à pesquisa séria, rigorosa e responsável. Como tal, o livro de Ball pode ser lido como um grande manancial de sugestões perspicazes da estruturação de um raciocínio de pesquisa, ao mesmo tempo em que acompanhamos os seus resultados, com múltiplas decorrências.

O neoliberalismo em **Educação Global S.A.** não é tratado

nem como uma doutrina econômica concreta nem como um conjunto definido de projetos políticos. Pelo contrário, trato neoliberalismo como um conjunto complexo, muitas vezes incoerente, instável e até mesmo contraditório de práticas que são organizadas em torno de certa imaginação do ‘mercado’ como base para ‘a universalização das relações sociais baseadas no mercado, com a correspondente penetração em quase todos os aspectos de nossas vidas, do discurso e/ou da prática de mercantilização, de acumulação de capital e de geração de lucros”. (BALL, 2014, p.25)

Este modo de conceber o conceito reforça a decisão do autor de permitir aos dados “falar”, o que significa criar disposições ideológicas para, evitando o julgamento precipitado, buscar e examinar as informações para constituir os mínimos contornos da indefinição apontada acima. O *modus operandi* quer dizer ainda que constituir uma espécie

de atmosfera conceitual pode sanar muitas confusões e arbitrariedades de definições estritas, muito mais ao gosto da rigidez do que ao do rigor. A trama de convergências assim aceitas pode inclusive permitir um campo heurístico mais fértil, já que liberado para composições de variado matiz conceitual.

A pesquisa aborda, examina e aprofunda “estudos de filantropia, de privatização e de reforma política em Educação e áreas correlatas”. O método adotado é chamado de “etnografia de rede” (BALL, 2014, p. 27). Isso basicamente significa proceder a “um mapeamento da forma e do conteúdo das relações políticas (...) no campo das “análises etnográficas de governança em ação”. Ao justificar a adoção de tal metodologia, Ball escreve: “esse método é definido dentro de um amplo conjunto de mudanças epistemológicas e ontológicas em toda ciência política, sociologia e geografia social que envolvem uma diminuição do interesse em estruturas sociais, e uma crescente ênfase sobre fluxos e mobilidades (de pessoas, de capital e de ideias)” (BALL, 2014, p. 28). Para o autor, esses fluxos e mobilidades forjam um “tecido conectivo” que representa a materialidade mais durável dessas formas fugazes; a isso ele chama “rede”, “um modo-chave e um dispositivo analítico”. Nessa perspectiva, redes políticas são tidas por “comunidades políticas, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções”, com a ressalva: “em lugar algum será encontrado um entendimento comum do que redes políticas são e como elas funcionam” (BALL, 2014, p. 29).

O modelo de organização hierárquica do poder nos Estados é tido no livro como em crise e cada vez mais cedendo espaço para a concepção de metagovernança, em lugar de governo. As principais responsabilidades dos governantes são transferidas das questões de gestão de pessoas e de programas para a de organização de recursos para a produção de valor público. Segundo Ball, é no dinamismo peculiar desta nova forma de hierarquia do poder que são concebidas, operam e são disseminadas as técnicas e as tecnologias do Estado neoliberal que, como decorrência, provê e garante o funcionamento da política contemporânea de tipo “tamanho único”, *prêt-à-porter*. Daí o título do livro, **Educação global S.A.**

O mercado é analisado por Ball, inicialmente, a partir do estudo do caso da empresa *Atlas Liberty Network*, cuja missão é, nas palavras brutais de um dos seus diretores: “entulhar o mundo de *think-tanks* do livre mercado” (BALL, 2014, p. 50). Essas *think-tanks* são redes de conhecimento estratégico com a finalidade de produzir efeitos previamente estabelecidos, neste caso a defesa dos princípios do livre mercado. Segundo Ball, citando o site da Atlas, “as perspectivas para sociedades livres em todo mundo dependem de empreendedores intelectuais na sociedade civil, que desejam melhorar debates sobre políticas públicas por meio de pesquisas sólidas” (BALL, 2014, p. 50). Para isso, a empresa em questão dispõe de centros de formação para a livre iniciativa, ou seja: escolas de princípios de mercado. A investigação desta empresa permitiu ao autor construir um diagrama explicitando a relação da Atlas com seus associados, parceiros, beneficiários e fornecedores por todo o mundo. O Brasil é citado, pois sete dos membros dessa grande

corporação estão instalados aqui: Instituto Liberdade Brazil, Instituto Millenium, Instituto Liberal, Instituto Atlântico, Instituto Mises, Instituto de Estudos Empresariais e uma iniciativa chamada *Education for all Brazil*.

Esta primeira investigação da rede Atlas permite identificar, já pelos nomes das empresas envolvidas, o grau variado de apelos e de campos de atuação: institutos, fundações, universidades, centros de pesquisa, centros de filantropia e, indiretamente, bancos. O ponto de convergência, nas palavras de Ball, “é fazer do mercado a solução óbvia para os problemas sociais e econômicos” (BALL, 2014, p. 59). Esses membros produzem pesquisas, estudos e artigos, divulgam e disseminam suas ideias, realizam encontros periódicos, promovem bens e eventos culturais e educacionais, financiam lobbies e participam dos governos, baseados sempre em valores como “direitos individuais”, “governo limitado” e “direito à propriedade privada e a contratos de livre iniciativa”. Segundo Ball, as empresas “estão trabalhando para mudar a percepção do público sobre os problemas sociais no Brasil, incluindo a Educação” (BALL, 2014, p. 60). Por exemplo, um dos programas, do Instituto Liberdade, é o conhecido “Todos pela Educação”, presidido por ninguém menos que o presidente da Gerdau S.A., indústria de produtos de aço, Jorge Gerdau Johannpeter, e também membro do conselho do Instituto Millenium.

A ação dessa rede política “envolve a transformação das relações sociais em calculabilidades e intercâmbios, isto é, na forma de mercado, e, portanto, na mercantilização da prática educacional (...). As tecnologias neoliberais trabalham em nós para produzir um corpo docente e discente dócil e produtivo, e professores e alunos responsáveis e empreendedores” (BALL, 2014, p.66). Ou seja, essa tecnologia de normatização penetra a instituição escolar e/ou universitária por uma racionalidade politicamente calibrada que faz com que seu público e seus servidores ajam como se estivessem em um mercado, como se produzissem mercadorias e competissem pela ampliação de margens de rendimento, de público-alvo e de lucro. Nesse sentido, o Estado tornado “falido” deve “naturalmente” emular o modelo do setor privado.

Neste ponto, o argumento convoca dois principais assuntos: as escolas para os pobres, como foco de interesse de investimentos e base de ação neoliberal na política educacional e interferência nos governos, e a atuação de James Tooley, “empreendedor de políticas” patrocinado por esse conglomerado e que é professor de Políticas Públicas de uma conhecida universidade inglesa. Tido como uma espécie de Indiana Jones [sic] do séc. 21, visto que viaja o mundo todo em busca de “escolas que servem aos pobres”, ele também é conhecido na bibliografia neoliberal como “*thought leader*”, algo como um “líder pensante”. A fama deste personagem e de seus livros, pesquisas e relatórios resulta de uma megaprodução baseada na concessão de prêmios promovidos pelas mesmas entidades pertencentes à rede política (e empresarial) que ele participa. O desempenho dele está baseado na identificação circunstanciada de necessidades sociais e educacionais específicas, muitas vezes necessidades forjadas por um sutil e avassalador sistema de produção

social de necessidades, como o do consumo, por exemplo. Em seguida, por uma sinistra manobra, é oferecido um plano de soluções inovadoras, igualmente específicas. A manobra envolve a convocação dos outros membros da rede política (e empresarial), como os bancos de microcrédito, as assessorias de gestão de capital, as consultorias de avaliação de desempenho e uma série de entidades de acompanhamentos de utilização dos benefícios. Ball não deixa de apontar que o trabalho dessas redes políticas e empresariais em prol do capitalismo neoliberal é um projeto supranacional capaz de promover mudanças políticas (geradoras de mais lucro) e a oportunidades de novos negócios.

Na sequência, Ball examina a atuação James Tooley na Índia e suas pesquisas sobre escolas para pobres como nichos privilegiados de investimentos e como áreas potenciais para expansão de negócios cujos relatórios são vendidos para associações filantrópicas da rede mundial de política de que ele participa.

Diante dos impasses e das questões sobre como resolver a difícil equação de ganhar dinheiro com as escolas para pobres na Índia, esse professor recebeu uma bolsa de 800 mil dólares para pensar a expansão mundial da ação que realizava na Índia com pesquisas comparativas em Gana, na Nigéria, no Quênia e na China. O ensaio que ele produziu como resultado dessas viagens ficou conhecido com o sugestivo e perverso nome de “*Golden essay*”. Cinicamente, Andrew Coulson, do Instituto Cato, afirmou sobre o trabalho de Tooley: “É melhor dar aos alunos e aos pais ajuda do que uma esmola, e a ajuda deveria vir da ‘mão invisível’ de Adam Smith, o livre mercado” (BALL, 2014, p. 86).

A participação dessas interferências nas escolas e nos sistemas educacionais públicos e privados chega ao nível de desenvolvimento de currículos, da pedagogia e do sistema de avaliação e premiação dos alunos. Essa é a chamada “política de informação” diversificada e disseminada pelos pontos-chave da articulação da reforma do Estado, a redefinição de suas metas econômicas privilegiando o mercado e a tentativa de mudar a percepção pública sobre as questões de política.

A chamada “nova” filantropia, ou “filantropocapitalismo”, ocupa o que Ball chama de “microespaços globalizantes”, espaço privilegiado de produção política e de atuação das redes, e, por isso, também oportunidade de encontro de várias iniciativas com as demandas dos graves e emergenciais problemas dos pobres no mundo. A novidade apontada na denominação diz respeito à expectativa de resultados financeiros dos investimentos antes tidos por doações. Para isso, há tanto uma rede que funciona como direcionadora do dinheiro para as causas, quanto outras que operam como consultoras, assessoras, orientadoras e avaliadoras, todas orientadas pelo lucro a ser obtido com a filantropia. Há outras especialidades nesse tipo de filantropia trabalhando, por exemplo, no planejamento e, quando é o caso, na redistribuição e transferências de ações filantrópicas. Uma das denominações centrais produzidas nessa nova era é a de “filantropia de risco”, mas, claro, sempre devidamente protegida a fim de obter os impactos e os resultados esperados. Um dos livros sagrados desse tipo de investimento chama-se “*The*

art of giving”, de Bronfmann e Solomon, de 2009. Segundo Ball, as soluções para as demandas do filantropocapitalismo devem ser rápidas e voltadas para problemas difíceis. Ela têm três componentes básicos: “são técnicas (geralmente com base na aplicação de uma única e nova tecnologia); elas são genéricas (isto é, universalmente aplicáveis, independentemente da diversidade de contextos locais); e elas podem ampliar-se (passíveis de ‘ampliar’ do âmbito local ao nacional e até mesmo internacional)” (BALL, 2014, p.123). A maior fundação privada neste tipo de filantropia em funcionamento nos EUA hoje é a *Bill and Melinda Gates Foundation*, conhecida como “a marca líder em soluções rápidas”. Pela atuação filantrópica é possível que indivíduos abastados, famílias e empresas ricas participem de ações públicas fomentando um tipo de “esfera parapolítica”. Nos EUA, a *Clinton Global Initiative* concentra, gere e distribui essas ações. A principal apoiadora e financiadora é a Fundação de Bill e Melinda Gates, mas também participam da rede desde atores/atrizes de Hollywood até Rupert Murdoch, bilionário da indústria da informação. Esses aglomerados “promovem pesquisas sobre as melhores soluções de mercado para os grandes desafios da humanidade”, segundo o site da *Clinton Global Initiative*. Para tanto, a política pública é rebaixada a uma mera, mas valiosa, oportunidade de lucro. Não bastasse isso, também é exportada como mercadoria e eventualmente vendida diretamente aos governos interessados.

Este é o momento do livro em que Ball tematiza o modo peculiar de privatização dos bens públicos operado pelas redes de políticas neoliberais. Segundo ele, “as privatizações são complexas, multifacetadas e interrelacionadas. Podem ser entendidas pelo desenvolvimento de um conjunto de relações complexas e simultâneas entre: **1.** Mudanças organizacionais nas instituições do setor público (recalibração e melhoria); **2.** Novas formas de Estado e modalidades (governança, redes e gestão de desempenho); **3.** Privatização do próprio Estado; **4.** Os interesses do ‘capital inquieto’ e os processos de mercantilização (serviços públicos como oportunidade de lucro e de fornecimento de prestação de serviços públicos ‘efetivos’)” (BALL, 2014, pp.155-156). Esse é o mecanismo-chave que promove uma interferência cultural e, ao produzir um diagnóstico de falência do Estado, prepara o terreno para a venda de soluções rápidas e eficientes da iniciativa privada. Isso é o que Ball caracteriza como “colonização das infraestruturas da política” ou “o varejo de soluções políticas e melhoria social” (BALL, 2014, p.156). Neste ponto, o autor chama a atenção dos pesquisadores em políticas públicas alertando: é preciso prestar mais atenção nesse “tipo de atividade empresarial no âmbito escolar (faculdade e universidade), [que] inclui a venda de formação continuada, consultoria, treinamento, apoio, ‘melhoria’ e serviços de gestão, bem como uma grande variedade de serviços técnicos, de apoio e de *back-office*” (BALL, 2014, p.157). Isso porque o grosso da mercadoria vendida e da mensagem neoliberal está enfiada aí. E Ball não deixa de frisar o mais decisivo: “o que estão sendo vendidas são as necessidades de mudança” (BALL, 2014, p.158). O texto segue analisando casos onde esse tipo de interferência

– ou de golpe para sermos mais explícitos – acontece. Isso quer dizer que organizar um percurso formativo com base na ideologia neoliberal representa o poder de determinar quais paisagens ideológicas poderão ser visitadas e quais não. Significa esboçar a priori a mentalidade dos estudantes definindo valores, domínios, habilidades e comportamentos.

A mentalidade, sabemos, é o polo a partir do qual enxergamos, pensamos e participamos do mundo. Tendo limites e configurações diversas, é também a partir de onde deixamos de ver, de pensar e de participar do mundo. Depois de treinados e adestrados na produtividade entendida como busca de realização de metas estabelecidas por determinação do currículo e baseadas na ideia de otimização de performances, os estudantes submetidos a esse sistema vão se acostumando a querer deles próprios aquilo que o currículo pretendia. Tidos apenas como vulneráveis, os dóceis estudantes são transformados pela conformação pedagógica e acadêmica de conformação neoliberal em produtores de resultados e de desempenhos, passíveis de serem auditados, inspecionados, avaliados e corrigidos. Sendo aprovados serão considerados aptos para o exercício profissional eficiente. Ou seja, para a reprodução do que sofreram, chamando de aprendizagem.

A estratégia básica desses programas é tirar proveito dos medos e dos desejos do público envolvido. Os discursos de reforma carregam nas tintas e prometem salvar escolas, professores, estudantes e pais do terror e das incertezas que o Estado não foi capaz de resolver. O folheto da *Edison Schools*, no Reino Unido, traz o seguinte texto: “Trabalhamos com escolas que não se contentam em ficar paradas, fornecemos às escolas potentes ferramentas educacionais, consultoria, desenvolvimento profissional e apoio e treinamento pedagógico” (BALL, 2014, p. 160). É preciso atentar para a manobra retórica que envolve a privatização de todo um vocabulário que passa, depois de devidamente fertilizada a imaginação, a ser adotado, propagado e mesmo reivindicado como correspondente às necessidade que alardeia. Passam a ser tão plausíveis (ou melhor, adentram de tal modo à dimensão do plausível) que qualquer um a se manifestar em contrário assumiria rapidamente o papel de insano. Ball afirma que uma vez “rotinizado” o vocabulário, o expediente por si só neutraliza possíveis resistências ou bloqueios às iniciativas.

O programa *Teach first*, por exemplo, foi criado como um dos especializados na “rotinização das inovações”. Trata-se de “um programa de formação continuada de professores e recrutamento que objetiva colocar professores graduados de universidades de elite em escolas socialmente desfavorecidas” (BALL, 2014, p.179). Em outra dessas drásticas circunstâncias de privatização do âmbito político, Ball cita o caso da empresa Bertelsmann, em cujo site é possível escolher uma política, “colocá-la no carrinho de compras e fazer seu pedido online” (BALL, 2014, p.181). Para os leigos, é difícil compreender como essas megaoperações financeiras transformam qualquer situação em um negócio lucrativo, ainda mais quando se trata de soluções educacionais para populações pobres. Neste capítulo, Ball analisa o caso da *Pearson Education*, a maior no ramo do chamado *edu-business*. Sobre os investimentos, ele escreve: “os bens de interesse

primários são formas do tão chamado *soft capital* (capital tangível), ou seja, patentes, licenças, participação de mercado, marca, equipe de pesquisa, métodos, base de clientes ou cultura” (BALL, 2014, p.189).

No mundo, esse tem sido um ramo atividades de negócios em franco crescimento. A Suécia tem, por exemplo, 20% dos seus alunos educados em escolas gratuitas, mas de propriedade e administradas pelos fornecedores privados. Há 900 dessas escolas, com 80 mil alunos, entre 1 e 18 anos. O maior grupo dessas escolas é administrado pela mesma pessoa, John Bauer, em 20 localidades. Todas são especializadas em educação vocacional, treinamento em TI, meios de comunicação, empreendedorismo, saúde e educação física, gestão hoteleira e provisionamento. Ele também administra escolas na Espanha, na Índia, na Noruega, na China e na Tailândia. Só na Suécia, em 2007, a iniciativa deste empresário teve um faturamento de 757 milhões de coroas suecas (mais ou menos 90 milhões de dólares americanos).

Outro exemplo fornecido por Ball é o do *Providence Equity Partners*, um grupo de investidores no capital privado nos EUA que em 2009 comprou a *Study Group*, um “fornecedor global de educação privada”, da Austrália, por 570 milhões de dólares. O *Study* tem 38 campi, 55 mil alunos no Reino Unido, na Austrália, na Nova Zelândia e nos EUA. A firma, segundo o site, gerencia fundos com 23 bilhões de dólares em compromissos e tem investido em mais de 100 empresas em todo o mundo. Uma vez que o centro dessas atividades é a expansão do capital financeiro independente de sua atividade fim, a *Blackboard*, braço do grupo, trabalha com universidades, governos e até com os militares (!) em todo o mundo. Chega a ser chocante o grau de cinismo na introdução ao portfólio de “produtos” no site da *Blackboard*: “trabalhamos com nossos clientes para desenvolver e implementar tecnologia que aprimora todos os aspectos da educação. Nós capacitamos os clientes para envolver mais alunos em novas formas empolgantes, aproximando-nos deles e de seus dispositivos – e conectando mais efetivamente, mantendo os alunos informados, envolvidos e colaborando juntos” (BALL, 2014, p.192).

Em mais de um sentido, portanto, é preciso entender o conceito de rede mobilizado por Ball. Os estudantes são capturados e feitos colaboradores por um elaborado sistema de chamarizes e símbolos carregados da ideologia neoliberal. Eles se tornam atores que passam a reproduzir como autores o ideário neoliberal na Educação. Essas práticas forjam não só um mercado de materiais, serviços e ideias, mas um verdadeiro mercado global de instituições de ensino, uma “economia do conhecimento”. A *Laureate Education*, por exemplo, uma gigante no ramo, é proprietária de pelo menos duas instituições no Brasil, a Universidade Anhembi-Morumbi e a UniPB. Essas formas institucionais oferecem formação profissional barata e atendem à faixa de mercado dos precisam de qualificação profissional rápida. E ainda, algumas vezes, contam com o “diferencial” de validade do diploma além das fronteiras nacionais, o que acaba funcionando como apelo de marketing. Para Ball isso é marca incontestada de “um novo colonialismo educacional”.

Para compreendermos melhor o dinamismo e a complexidade dessas redes políticas, é necessário seguir a trilha das reorganizações das instâncias locais e mundiais a fim de perceber as conexões entre as reformas políticas parciais/locais e os discursos neoliberais mais amplos. São relações complexas de interdependência e interferência mútua e compartilhamento de centros de poder e decisão que demandam a criação de métodos e técnicas apropriadas para as pesquisas dessas práticas. É preciso, sobretudo, “seguir o dinheiro”, “os pesquisadores de políticas têm de tornarem-se leitores regulares do *Financial Times* e do *Wall Street Journal*, de relatórios do mercado de ações, e devem aprender a ler as contas da empresa” (BALL, 2014, p. 221). Essa é também uma indicação válida para os interessados em construir um percurso de pesquisa em qualquer área das humanidades em uma sociedade capitalista.

Enquanto isso, a pauta que orientava a luta e as reivindicações dos movimentos de esquerda parece ter sido de tal modo rebaixada e dessubstancializada que, além da falta de iniciativa no estabelecimento das bases para a crítica ao capitalismo e à sua versão ideológica e ainda mais nefasta no neoliberalismo, agora apenas limitam-se a exigir o absurdo de que o sistema, pelo menos, funcione. A aposta desses movimentos parece ser a de que demandar que o sistema funcione significa o mesmo que abrandar os efeitos das suas inerentes cíclicas crises e catástrofes. E isso, apostaria Ball, não passa de mais uma das perniciosas consequências daquilo que Marx descreveu como as argúcias teológicas e as sutilezas metafísicas próprias de um mundo regido pelo capital.

Entrevista com o Professor Stephen J. Ball

Prof. Dr. Jefferson Mainardes¹
Universidade Estadual de Ponta Grossa

(Tradução de Janete Bridon)

Stephen J. Ball é um dos mais renomados pesquisadores do campo da política educacional na atualidade. Até julho de 2015, ele ocupou a cátedra de Karl Mannheim Professor of Sociology of Education na UCL – Institute of Education (Londres). A partir de setembro de 2015, tornou-se *Distinguished Service Professor of Sociology of Education*. É membro da *British Academy for the Humanities and Social Science* (Academia Britânica de Humanidades e Ciências Sociais). Stephen J. Ball possui uma vasta lista de publicações². Esta entrevista foi realizada em Londres, no dia 21/09/2015. As questões foram divididas em três seções: questões epistemológicas de Política Educacional, preparação de futuros pesquisadores e elaboração de artigos de política educacional.

JM: Em 2010, foi criada a Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe)³. O principal objetivo dessa rede é promover estudos teóricos e epistemológicos de política educacional. Qual sua opinião sobre o desenvolvimento dos estudos teóricos de política educacional? Há ainda lacunas relevantes?

SJB: Penso que teoria é muito importante para o estudo de política. Precisamos de mais teoria, e de teoria de melhor qualidade. Penso que a maioria das análises de políticas, agora e historicamente, não tem sido muito sofisticada teoricamente ou, de fato, em muitos casos não é embasada por teoria alguma. Isso significa que muitas das análises de políticas importam para seu trabalho pressupostos implícitos sobre como o mundo funciona, sobre o que é a política, sobre o trabalho dos formuladores de políticas, sobre processos políticos – essas coisas são consideradas banais, elas não são discutidas – há um humanismo não reflexivo, um positivismo simples, uma ingenuidade sobre a linguagem – e isso significa que distorções são construídas na forma como as pessoas pensam e pesquisam... pensam sobre a pesquisa em políticas. Por exemplo, eu penso que a maioria das análises de políticas é dominada por um pressuposto implícito, não discutido, de racionalidade, de que os processos de políticas são racionais, de que é um processo ordenado, coerente. E eu penso que isso traz distorções ao trabalho empírico

¹ Entrevista e notas explicativas: Prof. Dr. Jefferson Mainardes – Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: <jefferson.m@uol.com.br>.

² No site do Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Práticas Educativas (www.uepg.br/gppepe), há uma lista dos textos e entrevistas de Stephen J. Ball publicados em Português e ainda uma lista de referências de pesquisas e publicações brasileiras que utilizam ideias de Ball.

³ www.relepe.org

de muitos pesquisadores, eles presumem essa racionalidade quando se envolvem com a política. E muito do trabalho em política não é lá muito racional, ordenado nem muito bem organizado. Por isso, temos de pensar teoricamente sobre a possibilidade de irracionalidade, de confusão, de desordem, de caos. Isso também aponta para questões sobre o que conta como dado e as possibilidades do que podem ser dados. O que significa que precisamos pensar sobre a base ontológica da política, precisamos pensar sobre a relação da política com a maneira como pensamos sobre como o mundo social funciona, de forma mais geral. Assim, a teoria é muito importante. Por outro lado, há agora um conjunto muito interessante de trabalhos, particularmente na Austrália – que é re-trabalhar a base ontológica da pesquisa em política – feito por pessoas como Matthew Clarke, Taylor Webb, Kalervo Gulson e Greg Thompson⁴.

JM: No seu artigo *Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research* (1997)⁵, você menciona dois tipos de epistemologia: epistemologia profunda e epistemologia de superfície. Você poderia explicar um pouco mais esses conceitos? Em sua opinião, é possível explorar a epistemologia profunda em um conjunto de publicações de Política Educacional ou mesmo focalizar na produção de um único pesquisador?

SJB: Então, o que eu quero dizer com epistemologia profunda está ligado ao que eu disse na última resposta, que política é um processo social, um processo relacional, um processo temporal, discursivo. É um processo revestido de relações de poder, é um processo político. Uma epistemologia profunda se envolveria com esses tipos de problemas e questões como base para o processo de política de interpretação. Então, com quais pressupostos de poder, de subjetividade, de verdade, o analista de política opera? Essas coisas entram em jogo em relação a todo e qualquer estudo, de uma forma ou de outra. Novamente, como eu disse antes, muitas vezes essas coisas são implicitamente construídas em estudos de política, e não abordadas diretamente. Afirmações não-identificadas do humanismo, do logocentrismo, do patriarcado e da representação são contrabandeadas. E assim nós acabamos com uma espécie de epistemologia de superfície, um conjunto de reflexões relativamente mundanas sobre o acesso a dados, o *status* de interpretação do ator, validação do entrevistado etc. Isso é bom, mas não vai longe o

⁴ Uma das obras que poderia ser citada aqui é o livro *Education Policy and Contemporary Theory: implications for research* (GULSON; CLARKE; PETERSEN, 2015). É interessante destacar que na introdução os autores indicam que o livro foi escrito por pesquisadores e estudantes interessados no potencial crítico e criativo da teoria social na análise de políticas. Os objetivos do livro são: argumentar sobre a utilidade e a necessidade da teoria; celebrar o prazer e recompensas da teoria e oferecer modelos de uso da teoria na pesquisa sobre políticas educacionais. Indicam ainda que o livro complementa a literatura existente sobre o valor da teoria na pesquisa educacional (ANYON, 2009; BALL, 1995; DIMITRIADIS; KAMBERELIS, 2006; DRESSMAN, 2008; SIKES, 2006). Do mesmo modo, a preocupação central da ReLePe é o aprofundamento dos estudos teóricos e epistemológicos de política educacional.

⁵ Esse artigo foi publicado em Língua Portuguesa na *Revista Currículo sem Fronteiras*, em 2006 (v. 6, n. 2, p. 10-32) com o título *Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional*. Foi também incluído no livro *Políticas Educacionais: questões e debates* (BALL; MAINARDES, 2011). Destaca-se a publicação do livro *Educação Global S.A* (BALL, 2014).

suficiente. Você tem de pensar para além disso ou pensar mais profundamente do que isso. Com que tipos de sujeitos supomos que estamos lidando aqui? Qual é a base discursiva de sua interpretação? Temos uma visão de mundo que é uma visão construtivista? – a ideia de que o mundo emerge dos significados dos indivíduos – ou é estrutural – há algumas bases discursivas ou econômicas estruturais profundas para o mundo que estamos estudando? Mais uma vez, isso levanta questões sobre o que conta como dado, e como vamos “registrar” os dados, como representamos o significado? É para mim nesse nível que um indivíduo está envolvido com uma epistemologia profunda. Então, você pode olhar para quase qualquer trabalho e pensar nisso nesses termos, olhar para qualquer pressuposto implícito ou explícito sobre como as pessoas são, como o mundo funciona, o que políticas significam.

JM: A questão é que, quando tentamos analisar artigos e publicações de Política Educacional em termos epistemológicos, algumas vezes enfrentamos dificuldades e desafios porque, de modo geral, os autores não explicitam os aspectos epistemológicos da sua pesquisa. Temos tentado desenvolver metapesquisa, mas tem sido uma tarefa complexa e difícil⁶. Em seu artigo *What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research* (2015)⁷ você escreve: “Tendemos a limitar nossa ambição e ficar na superfície das coisas, tomando política pelo valor nominal e reinscrevendo suas afirmações para dar coerência às nossas análises, em vez de procurar abordar *A Ordem das Coisas* (Foucault, 1970)”. Essa reflexão pode ser generalizada para o campo da Política educacional em geral?

SJB: Sim, eu penso que sim. A frase “a ordem das coisas” é uma alusão ao livro de Foucault, *As Palavras e as Coisas*⁸. E portanto o que eu estou sugerindo, aludindo, é que talvez nós precisemos pensar epistemicamente no sentido de Foucault. Nós temos de pensar sobre as epistemes que sustentam e tornam possíveis certas afirmações sobre a verdade da política. Os fundamentos para que declarações sejam consideradas verdadeiras ou falsas. E, no momento, pode-se argumentar – eu tenho pensado um pouco sobre isso..., com base no trabalho de Foucault ... – que entramos agora em uma espécie de quarta episteme. Ele falou sobre três períodos epistêmicos em *As Palavras e as Coisas*, culminando no período moderno. No entanto, talvez, pensando em alguns de seus trabalhos posteriores, estejamos agora dentro de uma episteme neoliberal. E, dentro disso, há certas premissas sobre a verdade; as declarações que contam como verdades são, no fundo e apenas, aquelas que se referem ao funcionamento do mercado – que têm a ver com concorrência, escolha, investimento e responsabilidade, produtividade e eficiência.

⁶ Mais informações sobre o enfoque das epistemologias da política educacional e metapesquisa podem ser encontrados em Tello (2012) e Tello e Mainardes (2012, 2015).

⁷ O título do artigo é *O que é política? 21 anos depois: reflexões sobre as possibilidades da pesquisa sobre políticas*. Em inglês, foi publicado em *Discourse: studies in the cultural politics of educations*, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015.

⁸ No original em francês, *Les mots et les choses*; o título da publicação em inglês é, em tradução literal, “A ordem das coisas” (*The Order of Things*).

Isso envolve olhar novamente para além das características de superfície da política, para começar a entender essas características epistêmicas neoliberais da política. Então, é isso que eu estou sugerindo.

JM: Na ReLePe, estamos também interessados em analisar a constituição do campo da política educacional em nossos países (Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, México etc.). Na sua percepção, a Política Educacional pode ser considerada um campo de conhecimento específico? Alguns pesquisadores consideram como sendo uma disciplina ou mesmo como parte da Sociologia da Educação (como parece ser o caso no Reino Unido)⁹.

SJB: Essa é uma questão muito difícil, porque a Sociologia da Educação é agora um campo tão díspar de conhecimento, não há muita coerência, é uma combinação muito frouxa de toda uma gama de diferentes tipos de trabalho, diferentes pontos de foco, níveis de análise, perspectivas teóricas, ontologias. Eu não acho que haja qualquer coisa que você possa rotular ou descrever de uma forma muito simples sobre a Sociologia da Educação. E, se você olhar na outra direção, sim, você pode falar sobre estudos de política educacional como um campo de pesquisa, mas imediatamente se levanta a questão sobre a relação da política educacional com outros tipos de política – e para outras possibilidades analíticas – como, por exemplo, analistas de políticas educacionais não são bons em lidar com dinheiro – e nós poderíamos querer buscar em Harvey, Lerner, Peck e Brenner e Jessop *insights* sobre a economização e a geografia da política. Particularmente, se você leva o neoliberalismo muito a sério, então, como Tony Blair colocava, quando ele era primeiro-ministro no Reino Unido, “a Educação é a nossa melhor política econômica”; nesse sentido, você pode argumentar que a análise de políticas educacionais é, na verdade, uma espécie de subconjunto de análise da política econômica. Então, você poderia fazer uma proposta mais coerente em torno da relação da política educacional com outros tipos de análise política, em vez de com a Sociologia da Educação. Contudo, isso também depende de tradições nacionais e da organização do conhecimento, e de como suas relações verticais e horizontais ... – como Basil Bernstein colocaria ... – são organizados em determinados locais. Então, é difícil responder a isso. Igualmente, você tem de pensar se é uma questão importante. É importante que existam distinções claras e demarcações entre áreas de investigação? Ou, talvez, poderia ser mais produtivo minimizá-las e pensar de uma forma pós-disciplinar, pós-filosófica sobre teoria e análise, baseando-se em discernimentos e possibilidades de diferentes teorias e disciplinas, unindo-as – uma teorização mais plural e diversificada.

⁹ Até o presente (2015), não houve no Brasil e na América Latina um debate em torno da questão se a Política Educacional é ou não um campo específico de conhecimento ou campo acadêmico. Na literatura internacional, autores como Cibulka (1994), Ladwig (1994), Lingard, Rawolle e Taylor (2005) têm considerado a Política Educacional como um campo. Mais recentemente, Lingard e colaboradores, com base na teoria dos campos sociais de Bourdieu, consideram que há um campo global das políticas educacionais (ex.: RAWOLLE; LINGARD, 2015; SELLAR; LINGARD, 2014), bem como políticas educacionais globais. Azevedo e Aguiar (2001), Mainardes (2009); Santos e Azevedo (2009, 2012), Krawczyk (2012), Tello (2012, 2013, 2014), Schneider (2014) e Souza (2014) também se referem à política educacional como campo. Tello (2013) refere-se à política educacional como campo teórico. Oliveira (2011) refere-se a políticas públicas em educação.

JM: Uma das questões que emergiu a partir das discussões e pesquisas da ReLePe está relacionada ao objeto(s) de estudo da Política Educacional. Em sua opinião, qual é o objeto(s) de estudo da Política Educacional?

SJB: O objeto de estudo é construído pela epistemologia com a qual você opera. Por um lado, pode ser que você esteja interessado nos significados e nas interpretações de atores de política. Ou você poderia estar interessado nos princípios epistemológicos que dão origem à verdade e à falsidade na política e a várias outras coisas entre elas. É uma questão sobre o tipo de decisões que você toma sobre a sua posição epistemológica, que, então, constrói o objeto de estudo; da forma que Foucault sugere que os corpos de conhecimento constroem os objetos sobre os quais eles falam. Um bom exemplo na pesquisa de política é a “implementação” – há uma tradição firmemente arraigada de pesquisa de implementação, que interpreta a política como um processo hiperracional e linear, em cujo “final” encontramos “falhas” de implementação. Essa é uma concepção da política que eu tento contrariar e ridicularizar em *How Schools do Policy*¹⁰, e construir o objeto de estudo de uma forma totalmente diferente - como *enactment*¹¹.

JM: Talvez seja difícil definir um objeto específico, fixo...

SJB: Diferentes versões de estudos de políticas constroem o objeto de conhecimento de forma diferente e de maneiras as mais diversas. No Reino Unido, por muitos anos a análise de políticas centrou-se no trabalho de governo, e a política foi quase vista como sinônimo de governo – no sentido tradicional da palavra. Entretanto, agora nós compreendemos o que conta como política de maneiras diferentes, e eu tenho tentado argumentar que a política é construída e feita em todos os tipos de arenas, em todos os tipos de níveis, por todos os tipos de pessoas; de forma que o objeto de estudo torna-se dissipado ou tem de ser entendido em termos de uma análise de trajetória; como estando em movimento pelo tempo e pelo espaço. A maneira como construímos nosso objeto de estudo também antecipa os projetos e os métodos de pesquisa que usamos para nos envolver com ele.

¹⁰ *How do schools do policy: policy enactments in Secondary Schools*, de Stephen J. Ball, Meg Maguire, Annette Braun, publicado em 2012 pela Editora Routledge.

¹¹ O termo ‘*policy enactment*’ é de difícil tradução. Em uma entrevista com o Prof. Stephen J. Ball, publicada em 2009, explicamos que “esta palavra tem sido usada no contexto legal para descrever o processo de aprovação de leis e de decretos. Na entrevista, Ball usou a palavra no sentido teatral, referindo-se à noção de que o ator possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas. O texto, no entanto, é apenas uma pequena parte (porém, uma parte importante) da produção. Ball usou esse termo para indicar que as políticas são interpretadas e materializadas de diferentes e variadas formas. Os atores envolvidos (no caso, os professores) têm o controle do processo e não são ‘meros implementadores’ das políticas” (MAINARDES; MARCONDES, 2009). Rosa (2012) considera que a melhor tradução para *policy enactment* seja “encenação das políticas”. Temos também utilizado o conceito de “política em ação” para nos referirmos à política que está sendo efetivamente desenvolvida na escola.

JM: Agora, temos uma questão sobre “big and small theories” (grandes e pequenas teorias), uma ideia que considero importante. Você poderia explorar um pouco mais essa ideia e como você a tem aplicado em suas pesquisas?

SJB: Bem, isso traz de volta o que eu quero dizer com epistemologia profunda. Classicamente, “*small theory*” (teoria pequena) é uma teoria interpretativa. É sobre atores e seus relacionamentos. Eu não estou dizendo que não é importante; eu penso que é importante entender como os atores constroem sentido na política e, então, como agem em relação a essa tomada de sentido. Certamente, isso está se tornando uma abordagem muito comum, até mesmo muito dominante na análise de políticas, e também tem uma longa história com base na realização de entrevistas com os formuladores de políticas etc. No entanto, por outro lado, “*big theory*” (teoria grande) leva em direções ligeiramente diferentes, geralmente a algum tipo de direção estruturalista. E, obviamente, o marxismo é uma grande teoria, nesse sentido, que vê a elaboração de políticas como fundamentalmente dependente tanto do equilíbrio de forças dentro de lutas de classes, ou relacionada a determinada constituição dos meios de produção em qualquer período de tempo. Igualmente, a Teoria do Discurso leva em direção ao tipo de questões epistêmicas às quais eu me referi anteriormente, o que envolve olhar para os fundamentos cujas alegações sobre a verdade são justificadas e para como sujeitos de políticas são produzidos, como são falados pelo discurso, como eles são formados e re-formados pela política e convidados ou convocados para falar, agir, ler, trabalhar, pensar, sentir, comportar-se, valorizar, desejar. Isto é, as formas pelas quais a política é construída na linguagem, por meio de práticas e relações sociais específicas – relações de poder – e formas e estruturas de organização específicas. Então, é isso que eu quero dizer com teorias maiores – é muito mais ambicioso, tanto em sua profundidade como em sua amplitude, pois envolve ir em direção ao que Foucault chamaria de um “*dispositif*” ou um “*apparatus*”, ou o que Deleuze diz sobre *assemblage* (agenciamento)¹². Políticas são agenciamentos de valores instáveis, autoridade, significados e práticas, os quais reúnem vários estados de coisas e organismos, bem como declarações, modos de expressão, e regimes inteiros de sinais – tanto objetos materiais quanto imateriais. Então, você não pode mais simplesmente se preocupar com uma tecnologia ou uma política, você tem de ver essas coisas em uma relação complexa de objetos, de pessoas, de práticas de

¹² De acordo com Wise (2005, p. 77), “*assemblage* (agenciamento), como é utilizado na obra de Deleuze e Guattari, é um conceito que lida com o jogo de contingência e estrutura, organização e mudança” (p. 77). O termo em francês é *agencement*, normalmente traduzido como “juntar”, “arranjo”, “dispor”, “disposição” ou “encaixar”. É importante destacar que *agencement* “não é um termo estático; não é o arranjo ou a organização, mas o processo de arranjar, organizar, juntar. (...) *Assemblage* não é um conjunto de partes pré-determinadas (tais como as peças de um avião de plástico) que são, então, colocadas juntas em ordem ou em uma estrutura já concebida (o modelo de avião). Também *assemblage* não é uma coleção aleatória de coisas, já que há um sentido de que *assemblage* é um todo de algum tipo que expressa alguma identidade e reivindica um território. *Assemblage* é um devir que reúne elementos” (WISE, 2005, p. 77). Youdell (2015) explica que Deleuze e Guattari utilizam noções de “agrupamentos”, “arranjos” e “*assemblages*” “para pensar sobre a multiplicidade de elementos diversificados e móveis que se combinam para constituir formações sociais complexas. Eles sugerem que aparentemente entidades inteiras, e a ‘educação’ pode ser tal entidade, podem ser entendidas como *assemblages* de componentes heterogêneos que atravessam a ordem econômica, política, estado, social, institucional, linguística, semiótica, representacional, discursiva, subjetiva e afetiva. Tais componentes têm sido, muitas vezes, tratados como separados ou de importância diferencial em ciências sociais, mas, para Deleuze e Guattari (1983: 52), eles são inseparáveis” (YOUDELL, 2015, p. 111).

linguagem, relacionando-os como uma espécie de todo mais ou menos coerente. Essa não é uma rearticulação do macro e do micro, mas um apagamento desse binário para ver a política como um conjunto de técnicas, categorias, objetos e subjetividades. Essa é uma concepção muito material do discurso que não prioriza a “leitura” dos textos, mas sim lida tanto com as condições de possibilidade e contingência histórica quanto com a maneira como o discurso é escrito em corpos.

JM: Até agora, a ReLePe já realizou três eventos. O último foi o *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa*¹³, realizado na Unifesp, em Guarulhos, nos dias 6 e 7 de julho de 2015. Uma das questões discutidas no evento foi a formação de pesquisadores para o campo da Política Educacional (Mestrado, Doutorado, etc.). Em sua opinião, quais aspectos são relevantes para serem considerados na formação de futuros pesquisadores de Política Educacional?

SJB: Penso que a resposta simples para isso é fazê-los ler a teoria. O que eu observo muito frequentemente com os meus alunos pesquisadores quando eles chegam, é que eles estão interessados em um objeto de estudo, eles estão interessados em privatização ou em escolha dos pais ou na introdução de relações de gerenciamento para a governança do Ensino Superior, ou em estudantes da classe trabalhadora em universidades de elite, o que quer que seja – eles têm um tema de estudo e eles o concebem de uma forma bastante direta, empírica. Eles pensam: “Vou perguntar a algumas pessoas sobre isso e elas irão me dizer como é”. Contudo, muitas vezes, quando eu os faço ler teoria, eles na verdade acabam repensando, de certa forma, todo o seu projeto e, às vezes, “reconceitualizam” seus objetos de estudo. Então, eu penso que ser teoricamente alfabetizado e ser capaz de pensar além do objeto de estudo, como é conceitualizado, é realmente o mais importante. E isso é transponível, porque você pode então usar seus recursos teóricos para outros estudos que abordam diferentes temas e problemas. Isso não significa que você tem de se comprometer com uma posição teórica. Você pode desenvolver um arsenal de conceitos, técnicas e métodos de teorias diferentes, desde que tenha algum grau de coerência em seu trabalho. Você pode usá-lo em relação a quaisquer objetos de estudo. Então, eu penso que é a preparação mais importante para a análise de políticas, para estudantes de pesquisa de políticas..., é que eles leiam muita teoria. A minha experiência também é que, se os alunos leem muita teoria, eles normalmente acabam encontrando algo que funciona para eles, e isso é que é importante. Eu não vejo isso como uma espécie de compromisso, como uma identidade. Quando eu era um pesquisador jovem, esperava-se que você assumisse uma identidade acadêmica – que era mostrada em sua escrita – com base em algum tipo de compromisso teórico. Então, você podia ser um neomarxista, ou simbólico interacionista ou feminista. Eu não acho que isso seja mais um

¹³ Os anais do *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa* estão disponíveis em www.encuentrorelepe.com.br. Informações sobre as *Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa*, realizadas em 2012 (Buenos Aires) e 2014 (Curitiba) podem ser encontradas em: www.relepe.org.

corte tão claro. Essas expectativas não são tão fortes, e muitos pesquisadores sentem-se desconfortáveis em identificar-se com uma única posição teórica. Contudo, isso significa que é importante ter algum grau de reflexividade sobre as decisões que você faz em relação à pesquisa, aos dados, à escrita. O que é importante é adquirir e desenvolver um conjunto de ferramentas teóricas que funcionem, que sejam úteis, que tenham poder em relação àquilo que você está tentando entender.

JM: Tive a oportunidade de ouvir as suas respostas a perguntas no *site* do *Journal of Education Policy*¹⁴ que servem para apresentar o *Journal* e para orientar colaboradores. Temos uma questão mais ou menos similar, já respondida no *site*. Em sua opinião, quais são as principais características de um bom artigo sobre Política Educacional?

SJB: Essa é uma pergunta difícil, porque um artigo pode ser formulado com objetivos diferentes. Poderia ser uma tentativa de desenvolver uma perspectiva teórica em relação à análise de políticas. Ou poderia ser parte de um trabalho empírico. No entanto, se é empírico, então, com base no que eu venho dizendo, deveria ser algo que permita ao leitor compreender a base em que o autor constrói seu objeto de estudo e ver as formas pelas quais esses pressupostos, essas premissas habilitam e constroem o pesquisador em termos do que ele é capaz de dizer sobre seus objetos de estudo. Então, para mim, no outro extremo, uma das coisas importantes é ter algum grau de modéstia sobre o que você é capaz de atingir e o que você afirma ser capaz de fazer. Eu penso que muitos pesquisadores de políticas dão crédito demais à sua investigação – eles fazem afirmações que não são muito bem fundamentadas empiricamente e nem, por certo, epistemológica ou teoricamente. Então eu acho que é preciso haver mais reflexividade em relação a tais artigos – é o tipo de coisa que Bourdieu, por exemplo, sempre defendeu, que é preciso haver uma compreensão de base sociopolítica da produção do trabalho intelectual. E ele também foi muito claro sobre o que ele estava fazendo ser um empreendimento muito modesto – ele não falou de desenvolver teorias, mas de fazer conjuntos de experiências. E ele nunca alegou ter produzido qualquer teoria social grandiosa, do mesmo modo que Foucault nunca reivindicou ter escrito uma teoria social. Foucault falou sobre a construção de conhecimento estratégico com um tijolo de cada vez. É isso que penso que precisamos – precisamos de mais construção de paredes e menos afirmações sobre a construção de casas de má qualidade e palácios sem alicerces... nós precisamos ser mais modestos... e, então, poderemos chegar a algum lugar.

JM: Muito obrigado, Professor Ball, pela entrevista. Com certeza, ela será muito útil para os pesquisadores de política educacional.

¹⁴ O *Journal of Education Policy* foi criado em 1986. É um dos mais importantes periódicos de Política Educacional. No site <http://www.tandfonline.com/loi/tedp20>, o Professor Stephen J. Ball, na qualidade de editor, responde a uma série de perguntas sobre o periódico.

Referências

- ANYON, J. **Theory and educational research**: Toward critical social explanation. London: Routledge, 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, set./dez. 2001.
- BALL, S. J. **Educação global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BALL, S. J. Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in Educational Studies. **British Journal of Educational Studies**, v. 43, n. 3, p. 255-271, 1995.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- CIBULKA, J. G. Policy analysis and the study of the politics of education. **Journal of Education Policy**, v. 9, n. 5, p. 105-125, 1994.
- DIMITRIADIS, G.; KAMBERELIS, G. **Theory for education**. New York: Routledge, 2006.
- DRESSMAN, M. **Using social theory in educational research**: A practical guide. New York and London: Routledge, 2008.
- GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015.
- KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 3-11, jul./dez. 2012.
- LADWIG, J. G. For whom this reform?: outlining educational policy as a social field. **British Journal of Sociology of Education**, v. 15, n. 3, p. 341-363, 1994.
- LINGARD, B.; RAWOLLE, S.; TAYLOR, S. Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. **Journal of Education Policy**, v. 20, n. 6, p. 759-777, 2005.
- MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

- OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: DUARTE, A.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 71-89 (Educere, 9).
- RAWOLLE, S.; LINGARD, B. Bourdieu and doing policy sociology in education. In: GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015. p. 15-26.
- ROSA, S. S. Reformas educacionais e pesquisa: as políticas “em cena” no Brasil e na Inglaterra. **E-curriculum**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-28, 2012.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A Pós-Graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. de. Regulação e legitimação da pesquisa sobre a política educacional como campo acadêmico: um estudo a partir dos programas de Pós-Graduação do nordeste brasileiro. In: GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas: Mercado de Letras, 2012. p. 71-93. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).
- SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista Educação (PUC-Campinas)**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014.
- SELLAR, S.; LINGARD, B. The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. **British Educational Research Journal**, v. 40, n. 6, p. 917-936, 2014.
- SIKES, P. Towards useful and dangerous theories. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 27, n. 1, p. 43-51, 2006.
- SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.
- TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012.
- TELLO, C. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 14, p. 62-75, jul./dez. 2013.
- TELLO, C. The theoretical field of education policy: characteristics, objects of study, and mediations. A Latin American perspective. **American Journal of Educational Research**, v. 2, n. 4, p. 197-203, 2014.

- TELLO, C. ; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, p. 1-31, 2012.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.
- WISE, J. M. Assemblage. In: STIVALE, C. J. **Gilles Deleuze: key concepts**. Montreal: McGill-Queens University Press, 2005. p. 77-87.
- YOUDELL, D. Assemblage theory and education policy sociology. In: GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory: implications for research**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 110 – 212.

Entrevista con el Profesor Stephen J. Ball

Prof. Dr. Jefferson Mainardes¹
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Traducción: Prof. Dr. Jorge Gorostiaga²
Universidad San Martin
Argentina

Stephen J. Ball es uno de los más renombrados investigadores del campo de la política educativa en la actualidad. Hasta julio de 2015, ocupó la cátedra de Karl **Mannheim** Professor of Sociology of Education en la UCL – Institute of Education (Londres). A partir de septiembre de 2015, fue distinguido con el *Distinguished Service Professor of Sociology of Education*. Es miembro de la *British Academy* (Academia Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales). Stephen J. Ball posee una vasta lista de artículos, libros, capítulos, entrevistas³. Esta entrevista fue realizada en Londres, el día 21 de septiembre de 2015. Las preguntas fueron divididas en tres secciones: cuestiones epistemológicas de la política educativa, formación de futuros investigadores y elaboración de artículos de política educativa.

JM: En 2010, fue creada la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe)⁴. El principal objetivo de esa red es promover los estudios teóricos y epistemológicos en política educativa. ¿Cuál es su opinión sobre el desarrollo de los estudios teóricos de política educativa? ¿Hay aún lagunas relevantes?

SJB: Pienso que la teoría es muy importante para el estudio de las políticas públicas. Necesitamos más y mejor teoría. Pienso que la mayoría de los análisis de políticas, ahora e históricamente, no han sido muy sofisticados teóricamente o, de hecho, en muchos casos, no se basan en ninguna teoría. Eso significa que muchos de los análisis de políticas incorporan a sus trabajos presupuestos implícitos sobre cómo funciona el mundo, sobre qué es la política, sobre el trabajo de los formuladores de políticas, sobre procesos políticos, esas cosas se dan por sentadas, no son discutidas - humanismo no reflexivo, positivismo simple, ingenuidad sobre el lenguaje – y eso significa que la forma en que las personas piensan e investigan sobre la investigación en políticas se construye en

¹ Entrevista y notas explicativas: Prof. Dr. Jefferson Mainardes - Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: <jefferson.m@uol.com.br>.

² Traducción: Prof. Dr. Jorge Gorostiaga. UNSAM-CONICET. E-Mail: <jorgegoros@gmail.com>

³ En el sitio del Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Práticas Educativas (www.uepg.br/gppepe), hay una lista de textos y entrevistas de Stephen J. Ball publicada en portugués (2 libros, 10 capítulos, 9 artículos y 3 entrevistas) y también hay una lista de referencias de investigaciones y publicaciones brasileñas que emplean ideas de Ball.

⁴ www.relepe.org

forma distorsionada. Por ejemplo, la mayoría de los análisis de políticas es dominado por un presupuesto implícito no discutido de racionalidad, de que los procesos de políticas son racionales, de que es un proceso ordenado, coherente. Y pienso que eso trae distorsiones al trabajo empírico de muchos investigadores, ellos asumen esa racionalidad cuando se involucran con la política. Y mucho del trabajo en política pública no es muy racional, no es muy ordenado, no está muy bien organizado. Por eso tenemos que pensar teóricamente sobre la posibilidad de la irracionalidad, de la confusión, del desorden, del caos. Eso también vale para cuestiones sobre qué es lo que cuenta como dato y sobre qué puede ser considerado un dato. Esto significa que necesitamos pensar en la base ontológica de la política pública, necesitamos pensar sobre la relación de la política pública con el modo en como pensamos que funciona el mundo social de forma general. Así, la teoría es muy importante. Por otro lado, hay ahora un conjunto muy interesante de trabajos, particularmente en Australia, que está re-trabajando la base ontológica de la investigación en política pública, llevado a cabo por personas como Matthew Clarke, Taylor Webb, Kalervo Gulson y Greg Thompson⁵.

JM: En su artículo “Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research” (1997)⁶, menciona dos tipos de epistemologías: epistemología profunda y epistemología de superficie. ¿Podría explicar esos conceptos? En su opinión, ¿es posible explorar la epistemología profunda en un conjunto de publicaciones de política educativa o incluso centrarse solo en un autor?

SJB: Lo que quiero decir con la epistemología profunda tiene que ver con lo que dije en la anterior respuesta, que la política pública es un proceso social, un proceso relacional, un proceso temporal, discursivo. Es un proceso investido de relaciones de poder, es un proceso político. Una epistemología profunda se involucraría con esos tipos de problemas y cuestiones como base para el proceso de interpretación de la política pública. Entonces, ¿sobre qué presupuestos de poder, de subjetividad, de verdad, el analista de política opera? Esas cosas entran en juego en relación con cualquier estudio, de una forma o de otra. Nuevamente, como dije antes, muchas veces, esas cosas son implícitamente construidas en estudios de políticas públicas, y nunca son abordadas directamente. Reivindicaciones no explícitas de humanismo, logocentrismo, patriarcalismo y

⁵ Una de las obras que podría ser citada es el libro *Education Policy and Contemporary Theory: implications for research* (GULSON; CLARKE; PETERSEN, 2015). Es interesante destacar que, en la introducción del libro, los autores indican que fue escrito por investigadores y estudiantes interesados en el potencial crítico y creativo de la teoría social en el análisis de las políticas. Los objetivos del libro son: argumentar acerca de la utilidad y necesidad de la teoría; celebrar el placer y recompensas de la teoría y ofrecer modelos de uso de la teoría en la investigación sobre políticas educativas. Indican también que el libro complementa la literatura existente sobre el valor de la teoría en la investigación educativa (ANYON, 2009; BALL, 1995; DIMITRIADIS; KAMBERELIS, 2006; DRESSMAN, 2008; SIKES, 2006). Del mismo modo, la preocupación central de la ReLePe es la profundización de los estudios teóricos y epistemológicos en política educativa

⁶ Este artículo fue publicado en lengua portuguesa en la Revista Currículo sem Fronteiras, en 2006 (v. 6, n.2, p. 10-32) con el título *Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional*. Fue también incluido en el libro *Políticas Educacionais: questões e debates* (BALL; MAINARDES, 2011). Destacando la publicación del libro *Educação Global S.A* (BALL, 2014).

representación son introducidas de contrabando. Y así terminamos con una especie de epistemología de superficie, un conjunto de reflexiones relativamente mundanas sobre el acceso a datos, o el *status* de la interpretación del actor, la validación del entrevistado, etc. Eso es bueno, pero no avanza lo suficiente. Uno tiene que pensar más allá de eso o pensar más profundamente que eso. ¿Con qué tipo de sujetos suponemos que estamos lidiando aquí? ¿Cuál es la base discursiva de su interpretación? ¿Tenemos una visión del mundo que es una visión constructivista –la idea de que el mundo emerge de los significados de los individuos– o es una visión estructural –existen algunas bases discursivas o estructuras económicas profundas para el mundo que estamos estudiando? Y esto, de nuevo, plantea preguntas sobre qué es lo que cuenta como dato, y cómo vamos a “escribir” los datos, cómo representamos sentido. Es en ese nivel que pienso que uno se involucra con una epistemología profunda. Entonces, uno puede ver casi cualquier trabajo y puede pensarlo en esos términos y observar tanto presupuestos implícitos como explícitos sobre cómo son las personas, cómo funciona el mundo o qué significan las políticas.

JM: La cuestión es que, cuando intentamos analizar artículos y publicaciones de políticas educativas en términos epistemológicos, en algunas ocasiones nos enfrentamos a dificultades y desafíos porque, de modo general, los autores no explicitan aspectos epistemológicos de su investigación. Hemos intentado desarrollar metainvestigación, pero ha sido una tarea compleja y difícil⁷. En su artículo “*What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research*” (2015)⁸ usted escribe: “Tendemos a limitar nuestra ambición y quedarnos en la superficie de las cosas, tomando el valor aparente de una política y re-inscribiendo sus peticiones de coherencia en nuestros análisis, en lugar de buscar abordar *El Orden de las Cosas* [*Las Palabras y las Cosas*] (Foucault, 1970)”. Esa reflexión ¿puede ser tomada para el campo de la política educativa en general?

SJB: Sí, pienso que sí. La frase “el orden de las cosas” es una alusión al libro de Foucault *Las Palabras y las Cosas*⁹. Y lo que yo estoy sugiriendo es que tal vez necesitamos pensar epistémicamente en el sentido de Foucault. Tenemos que pensar sobre las epistemes que sustentan y tornan posibles ciertas afirmaciones sobre la verdad de la política pública. Los fundamentos sobre los que las declaraciones son consideradas verdaderas o falsas. Y, en ese momento, se puede argumentar... he pensando un poco sobre eso... tomando como base el trabajo de Foucault, que estamos entrando ahora en una especie de cuarta episteme. El habló sobre tres periodos epistémicos en *Las Palabras y las Cosas*, culminando en la modernidad. Sin embargo, tal vez, al pensar sobre algunos

⁷ Más información sobre el enfoque de las epistemologías de la política educativa y metainvestigación puede encontrarse en Tello (2012) y Tello y Mainardes (2012, 2015)

⁸ El título del artículo es “Qué es la política pública? Veintiún años después: reflexiones sobre las posibilidades de la investigación sobre políticas públicas. En inglés, fue publicado en *Discourse: studies in the cultural politics of educations*, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015.

⁹ Publicado en inglés como “The order of things”. Nota del traductor.

de sus trabajos posteriores, estamos ahora dentro de una episteme neoliberal. Y, dentro de eso, hay ciertas premisas sobre la verdad, y que en forma esencial y simple las afirmaciones que son tomadas como verdaderas son aquellas que se refieren al funcionamiento del mercado –tienen que ver con la competencia y la elección, la inversión y la responsabilidad, la productividad y la eficiencia. Esto implica mirar más allá de las características superficiales de la política pública, para comenzar a entender esas características epistémicas neoliberales de las políticas. Así que es eso lo que estoy sugiriendo.

JM: En la ReLePe estamos también interesados en analizar la constitución del campo de la política educativa en nuestros países (Brasil, Argentina, Colombia, Chile, México, etc.). ¿Usted considera que la política educativa puede ser considerada un campo de conocimiento específico? Algunos investigadores la consideran como una disciplina o como parte de la sociología de la educación (como parece ser el caso en el Reino Unido)¹⁰.

SJB: Es una cuestión muy difícil, porque la sociología de la educación es ahora un campo muy dispar de conocimiento, no hay mucha coherencia, es una combinación muy laxa de toda una gama de diferentes tipos de trabajos, diferente puntos de foco, niveles de análisis, perspectivas teóricas, ontologías. No creo que haya nada que se pueda capturar o describir en una etiqueta tan simple o en un descriptor como “sociología de la educación”. Y, si se mira en la otra dirección, sí, se puede hablar sobre el estudio de las políticas educativas como un campo de investigación, pero inmediatamente plantea la pregunta sobre la relación de la política educativa con otros tipos de políticas y otras posibilidades analíticas --por ejemplo, los analistas de políticas educativas no son buenos lidiando con la cuestión del dinero- y podríamos querer mirar a Harvey, Lerner, Peck y Brenner y Jessop, para elaborar ideas sobre la “economización” y la geografía de la política. Particularmente, si se toma muy en serio el neoliberalismo, como Tony Blair señalaba cuando él era primer ministro en el Reino Unido, “la educación es nuestra mejor política económica”, en ese sentido, se puede argumentar que el análisis de políticas educativas es, en verdad, una especie de subconjunto de análisis de la política económica. Entonces, se podría argumentar en forma más coherente en cuanto a la relación de la política educativa con otros tipos de análisis político, más que con la sociología de la educación. Pero eso también depende de tradiciones nacionales y de la organización del conocimiento, y sus relaciones verticales y horizontales, como Basil Bernstein señalaría, se organizan en determinado lugares. Entonces, es difícil responder a eso. Igualmente, hay que pensar si esta es una pregunta importante. ¿Es importante

¹⁰ Hasta el presente (2015), no hubo en Brasil y en América Latina un debate en torno de la cuestión si la política educativa es un campo específico del conocimiento o un campo académico. En la literatura internacional, autores como Cibulka (1994), Ladwig (1994), Lingard, Rawolle y Taylor (2005) han considerado a la política educativa como un campo. Más recientemente, Lingard y colaboradores, con base en la teoría de los campos sociales de Bourdieu, consideran que hay un campo global de las políticas educativas (ej.: RAWOLLE; LINGARD, 2015; SELLAR; LINGARD, 2014), o bien como políticas educativas globales. Azevedo e Aguiar (2001), Mainardes (2009); Santos e Azevedo (2009, 2012), Krawczyk (2012), Tello (2012, 2013, 2014), Schneider (2014), Souza (2014) también se refieren a la política educativa como campo. Tello (2013) se refiere a la política educativa como campo teórico. Oliveira (2011) se refiere a las políticas públicas en educación.

que existan distinciones claras y demarcaciones entre distintas áreas de investigación? O, quizás, puede ser más productivo minimizar esas distinciones y pensar de una forma pos-disciplinar, pos-filosófica sobre la teoría y el análisis, aprovechando y reuniendo conocimientos de diferentes teorías y disciplinas, conjugándolas en una teorización más plural y diversificada.

JM: Una de las cuestiones que ha surgido de las discusiones con investigaciones de la ReLePe está vinculada al objeto de estudio de la política educativa. En su opinión, ¿cuál es el objeto (o los objetos) de estudio de la política educativa?

SJB: El objeto de estudio es construido por la epistemología con la cual uno opera. Por un lado, puede ser que uno esté interesado en los significados y en las interpretaciones de los actores de la política. O uno podría estar interesado en los principios epistémicos que dan origen a la verdad y a la falsedad de las políticas y otras cosas en el medio. Es una pregunta sobre el tipo de decisiones que uno toma en cuanto a su posición epistemológica. Eso, entonces, construye el objeto de estudio, de la forma en que Foucault sugiere que los cuerpos de conocimiento construyen los objetos sobre los cuales hablan. Un claro ejemplo en la investigación de política es la “implementación”. Hay una tradición firmemente arraigada de investigación sobre implementación que interpreta la política como un proceso hiper-racional y lineal al “final” del cual encontramos “fallas” de implementación. Esa es una concepción de la política a la que yo intento oponerme y ridiculizar en *How Schools do Policy*¹¹, frente a la cual intento construir el objeto de estudio de un modo totalmente diferente, como *enactment*¹².

JM: Tal vez sea difícil definir un fijar un objeto?

SJB: Diferentes versiones de estudios de políticas construyen el objeto de conocimiento de manera diferente en formas muy variadas. En el Reino Unido, el análisis de políticas, por muchos años, se centró en el trabajo del gobierno, y la política pública fue vista casi como sinónimo de gobierno, en el sentido tradicional de la palabra. En tanto, ahora, comprendemos la política de formas diferentes, y yo me siento tentado de argumentar que la política es construida y hecha en todos los tipos de arenas, en todos los tipos de niveles, por todo tipo de personas; de forma que el objeto de estudio se torna difuso o tiene que ser entendido en términos de un análisis de trayectoria; como

¹¹ *How do schools do policy: policy enactments in Secondary Schools*, de Stephen J. Ball, Meg Maguire, Annette Braun, publicado en 2012 por la Editora Routledge.

¹² El término ‘*policy enactment*’ es de difícil traducción. En una entrevista con el Prof. Stephen J. Ball publicada en 2009, explicamos que “esta palabra ha sido empleada en el contexto legal para describir el proceso de aprobación de leyes y de decretos. En la entrevista, Ball usó la palabra en el sentido teatral, refiriéndose a la noción que el actor posee sobre un texto que puede ser presentado/representado de diferentes formas. El texto, es apenas una pequeña parte (sin embargo, una parte importante) de producción. Ball usó ese término para indicar que las políticas son interpretadas y materializadas de diferentes y variadas formas. Los actores involucrados (por caso, los profesores) tienen el control del proceso y no son ‘meros implementadores’ de las políticas (MAINARDES; MARCONDES, 2009). Rosa (2012) considera que la mejor traducción de *policy enactment* es “escenificación de las políticas”. Hemos también empleado el concepto de “política en acción” para referirnos a la políticas que está siendo efectivamente desarrollada en la escuela.

moviéndose por el tiempo y por el espacio. La manera como construimos nuestro objeto de estudio también anticipa los diseños y los métodos de investigación que usamos para trabajar con él.

JM: Ahora, tengo una pregunta sobre “*big and small theories*” (grandes y pequeñas teorías), lo que considero una idea importante. ¿Podría usted explorar un poco más su idea de teorías grandes y pequeñas y cómo la ha aplicado en sus investigaciones?

SJB: Bien, eso trae nuevamente lo que yo quiero decir con epistemología profunda y superficial. Clásicamente, *small theory* (teoría pequeña) es una teoría interpretativa. Es sobre los actores y sus relaciones. No estoy diciendo que no es importante; creo que es importante entender cómo los actores le dan sentido a la política y cómo, entonces, actúan en relación a ese sentido dado. Ciertamente, este se está tornando un abordaje muy común, y también muy dominante en el análisis de políticas, y también tiene una larga historia en base a la realización de entrevistas con los formuladores de políticas, etc. Sin embargo, por otro lado, *big theory* (teoría grande) lleva en direcciones ligeramente diferentes, generalmente en algún tipo de dirección estructuralista. Y, obviamente, el marxismo es una teoría grande, que ve la elaboración de políticas como fundamentalmente dependiente del equilibrio de fuerzas dentro de la lucha de clases, o relacionada a determinada constitución de los medios de producción en un determinado período de tiempo. Del mismo modo, la teoría del discurso va en dirección al tipo de cuestiones epistémicas a las cuales me referí anteriormente, lo que incluye una mirada de los fundamentos sobre los cuales los alegatos sobre la verdad son justificados, y a cómo se producen los sujetos de las políticas, cómo son “hablados” por el discurso, cómo son formados y reformados por la política e invitados o convocados a hablar, actuar, leer, trabajar, pensar, sentir, comportarse, valorizar, desear. Esto es, las formas por las cuales la política es construida en lenguaje, por medio de prácticas y relaciones sociales específicas –relaciones de poder- y de formas y estructuras organizacionales específicas. Entonces, es eso lo que quiero decir con teorías más grandes –es mucho más ambicioso, tanto en su profundidad como en su amplitud, pues incluye llevarnos en dirección a lo que Foucault llamaría un *dispositif* o un *apparatus*, o lo que Deleuze denomina *assemblage*¹³. Las políticas son *assemblages* (ensamblajes) inestables de valores, autoridad, significado y práctica,

¹³ De acuerdo con Wise (2005, p. 77), “*assemblage* (agenciamiento), como es empleado en la obra de Deleuze y Guattari es un concepto que lee el juego de la contingencia y estructura, organización y cambio” (p. 77). El término en francés es *agencement*, traducido normalmente como “juntar”, “acordar”, disponer, “disposición” o “encajar”. Es importante destacar que *agencement* “no es un término estático, no es un acuerdo o una organización, más bien es el proceso de acordar, organizar, junta (...) *Assemblage* no es un conjunto de partes predeterminadas o una estructura ya concebida (un modelo). Tampoco *assemblage* es una colección aleatoria de cosas, ya que hay un sentido de que *assemblage* es un todo de algún tipo que expresa alguna identidad y reivindica un territorio. *Assemblage* es un devenir que reúne elementos” (WISE, 2005, p. 77). Youdell (2015) explica que Deleuze y Guattari emplean nociones de “agrupamientos”, “acuerdos” y “*assemblages*” “para pensar la multiplicidad de elementos diversificados y móviles que se combinan para constituir formaciones sociales complejas. Ellos sugieren que aparentemente entidades enteras, y la ‘educación’ puede ser tal entidad, pueden ser entendidas como *assemblages* de componentes heterogéneos que atraviesan el orden económico, político, estatal, social, institucional, lingüístico, semiótico, representacional, discursivo, subjetivo y afectivo. Tales componentes han sido, muchas veces, tratado como separados o con importancia diferencial en ciencia sociales, sin embargo, para Deleuze y Guattari (1983: 52), ellos son inseparables” (YOUEL, 2015, p 111).

que reúnen varios estados de cosas y organismos, tanto como declaraciones, modos de expresión, y regímenes enteros de signos -tanto objetos materiales cuanto inmateriales. Entonces, uno no puede preocuparse simplemente por una tecnología o una política, sino que uno tiene que ver esas cosas en una relación compleja de objetos, de personas, de prácticas del lenguaje, en tanto se relacionan entre sí como en una especie de un todo más o menos coherente. Esta no es una rearticulación de lo macro y lo micro, sino una eliminación de ese binario para ver la política como un conjunto de técnicas, categorías, objetos y subjetividades. Esta es una concepción muy material del discurso que en vez de priorizar la “lectura” de los textos, lidia tanto con las condiciones de posibilidad y contingencia histórica cuanto con la manera en que el discurso es inscripto en los cuerpos.

JM: Con la ReLePe hemos organizado tres eventos. El último fue el *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa*¹⁴, que se realizó en la UNIFESP, en Guarulhos, los días 6 y 7 de julio de 2015. Una de las cuestiones discutidas en el evento fue la formación (maestría, doctorado, etc.) de investigadores para el campo de la política educativa. En su opinión, ¿qué aspectos son relevantes para ser considerados en la formación de los futuros investigadores en política educativa?

SJB: Pienso que la respuesta simple para eso es: “hacerlos leer teoría”. Lo que observo frecuentemente con mis alumnos investigadores es que ellos vienen interesados en un objeto de estudio, están interesados en la privatización, o en la elección de escuela, o en la introducción de las relaciones de gerenciamiento para la gobernanza de la educación superior, o en la situación de los estudiantes de clase trabajadora en la universidad de elite, tienen un tema de estudio y lo conciben de una forma bastante directa, empírica. Mis estudiantes piensan: “voy a preguntar a algunas personas sobre eso y ellos me dirán cómo es”. Sin embargo, muchas veces, cuando yo les hago leer teoría, ellos, en verdad acaban repensando, de algún modo, todo su proyecto, y a veces, re-conceptualizan sus objetos de estudio. Entonces, pienso que realmente lo más importante es ser teóricamente “alfabetizado” y ser capaz de pensar más allá del objeto de estudio, cómo conceptualizarlo. Y eso se puede transponer, porque uno puede entonces usar sus recursos teóricos para otros estudios que abordan diferentes temas y problemas. Eso no significa que uno tenga que comprometerse con una posición teórica. Uno puede desarrollar una “caja de herramientas” con conceptos, técnicas y métodos de teorías diferentes, siempre y cuando tenga algún grado de coherencia en su trabajo. Uno puede emplear esa “caja de herramientas” en relación a cualquier objeto de estudio. Entonces, pienso que esa es la preparación más importante para el análisis de políticas, para los estudiantes de investigación de políticas... que ellos lean mucha teoría. Mi experiencia también es que,

¹⁴ Los anales del I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa están disponibles en www.encuentrorelepe.com.br. Información sobre las Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, realizadas en 2012 (Buenos Aires) y 2014 (Curitiba) se pueden ver en: www.relepe.org.

si los alumnos leen mucha teoría, normalmente terminan encontrando algo que tiene sentido para ellos, y eso es lo importante. No veo eso como una especie de compromiso, como una identidad. Cuando yo me formé como investigador, uno tenía una identidad que se basaba en un compromiso teórico. Entonces, uno podía ser un neomarxista, o un interaccionista simbólico o una feminista. Creo que esas delimitaciones ya no son tan claras, sino que es más importante tener algún grado de reflexividad sobre las decisiones que uno toma. Y también adquirir y desarrollar un conjunto de herramientas teóricas que funcionen, que sean útiles, que tengan poder en relación a aquello que uno está tratando de entender.

JM: Tuve la oportunidad de oír sus respuestas a las preguntas que se encuentran en el sitio del *Journal of Education Policy*¹⁵ que se emplean para presentar el Journal y para orientar a los colaboradores. En su opinión, ¿cuáles son las principales características de un buen artículo sobre política educativa?

SJB: Esa es una pregunta difícil, porque un artículo podría ser formulado con diferentes objetivos. Podría ser un intento de desarrollar una perspectiva teórica en relación al análisis de políticas. O podría ser un artículo de trabajo empírico. Pero, si es un artículo empírico, entonces, tomando como base lo que vengo diciendo, debería ser algo que permita al lector comprender la base sobre la que el autor construyó su objeto de estudio y pueda ver las formas por las cuales esos presupuestos, esas premisas, habilitan y limitan al investigador en términos de lo que son capaces de decir sobre sus objetos de estudio. Entonces, para mí, en el otro extremo, una de las cosas importantes es tener un grado de modestia sobre lo que uno es capaz de conseguir y sobre qué afirmaciones uno es capaz de hacer. Pienso que muchos investigadores de políticas públicas exageran el valor de sus investigaciones, hacen afirmaciones que no están muy fundamentadas, ni empíricamente y ni, ciertamente, epistemológica o teóricamente. Entonces, creo que es preciso tener más reflexividad en relación a tales artículos, que es lo que Bourdieu, por ejemplo, siempre defendió, que es necesario tener una comprensión de la base sociopolítica de la producción del trabajo intelectual. Y Bourdieu también era muy claro en que lo que él estaba haciendo era un emprendimiento muy modesto —el habló no sobre desarrollar teorías, sino sobre hacer conjuntos de experiencias. Y él nunca alegó haber producido una gran teoría social, del mismo modo que Foucault nunca reivindicó haber escrito una teoría social. Foucault hablaba sobre la construcción de conocimiento estratégico como de a un ladrillo por vez. Es eso lo que pienso que necesitamos, necesitamos más construcción de paredes y hacer menos afirmaciones sobre la construcción de casas y palacios de baja calidad, sin cimientos... necesitamos ser más modestos... y, entonces, podríamos llegar a algún lugar.

¹⁵ El *Journal of Education Policy* fue creado en 1986. Es una de las revistas más importantes en política educativa. En el sitio <http://www.tandfonline.com/loi/tedp20>, el profesor Stephen J. Ball, en calidad de editor, responde una serie de preguntas sobre la revista.

JM: Muchas gracias Profesor Ball.

Referencias

- ANYON, J. **Theory and educational research**: Toward critical social explanation. London: Routledge, 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, set./dez. 2001.
- BALL, S. J. **Educação global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BALL, S. J. Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in Educational Studies. **British Journal of Educational Studies**, v. 43, n. 3, p. 255-271, 1995.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- CIBULKA, J. G. Policy analysis and the study of the politics of education. **Journal of Education Policy**, v. 9, n. 5, p. 105-125, 1994.
- DIMITRIADIS, G.; KAMBERELIS, G. **Theory for education**. New York: Routledge, 2006.
- DRESSMAN, M. **Using social theory in educational research**: A practical guide. New York and London: Routledge, 2008.
- GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015.
- KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 3-11, jul./dez. 2012.
- LADWIG, J. G. For whom this reform?: outlining educational policy as a social field. **British Journal of Sociology of Education**, v. 15, n. 3, p. 341-363, 1994.
- LINGARD, B.; RAWOLLE, S.; TAYLOR, S. Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. **Journal of Education Policy**, v. 20, n. 6, p. 759-777, 2005.
- MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.
- MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

- OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: DUARTE, A.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 71-89 (Educere, 9).
- RAWOLLE, S.; LINGARD, B. Bourdieu and doing policy sociology in education. In: GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015. p. 15-26.
- ROSA, S. S. Reformas educacionais e pesquisa: as políticas “em cena” no Brasil e na Inglaterra. **E-curriculum**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-28, 2012.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A Pós-Graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. de. Regulação e legitimação da pesquisa sobre a política educacional como campo acadêmico: um estudo a partir dos programas de Pós-Graduação do nordeste brasileiro. In: GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas: Mercado de Letras, 2012. p. 71-93. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).
- SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista Educação (PUC-Campinas)**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014
- SELLAR, S.; LINGARD, B. The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. **British Educational Research Journal**, v. 40, n. 6, p. 917-936, 2014.
- SIKES, P. Towards useful and dangerous theories. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 27, n. 1, p. 43-51, 2006.
- SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014
- TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012.
- TELLO, C. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 14, p. 62-75, jul./dez. 2013.
- TELLO, C. The theoretical field of education policy: characteristics, objects of study, and mediations. A Latin American perspective. **American Journal of Educational Research**, v. 2, n. 4, p. 197-203, 2014.

- TELLO, C. ; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, p. 1-31, 2012.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.
- WISE, J. M. Assemblage. In: STIVALE, C. J. **Gilles Deleuze: key concepts**. Montreal: McGill-Queens University Press, 2005. p. 77-87.
- YOUDELL, D. Assemblage theory and education policy sociology. In: GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory: implications for research**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 110 – 212.

Interview with Professor Stephen J. Ball

*Prof. Dr. Jefferson Mainardes¹
Universidade Estadual de Ponta Grossa*

Stephen J. Ball is one of today's most renowned researchers in the field of Education Policy. Until July 2015, he held the chair of Karl Mannheim Professor of Sociology of Education at UCL - Institute of Education (London). In September 2015, he became a Distinguished Service Professor of Sociology of Education. He is a member of the British Academy for the Humanities and Social Sciences. Stephen J. Ball has a wide range of publications². This interview was conducted in London on September 21st 2015. The questions were divided into three sections: epistemological questions on education policy, training of future researchers and writing papers on education policy.

JM: In 2010 we created the Latin American Research Network of Theoretical and Epistemological Studies on Education Policy (ReLePe)³, and the main objective of this network is to promote epistemological and theoretical studies in education policy. What is your opinion on the development of theoretical studies on educational policy, and do you see any relevant gaps?

SJB: I think theory is very important to the study of policy. We need more theory and we need better theory. I think the majority of policy analysis now and historically has not been very theoretically sophisticated or indeed not informed by theory at all in many cases. And that means that a lot of policy analysis imports into its work implicit assumptions about how the world works, about what policy is, about the work of policy makers, about policy processes – these things are taken for granted, they're not addressed – un-reflexive humanism, simple positivism, a naivety about language – and that means that distortions are built into the way that people think and research... think about and research policy. For example, I think the majority of policy analysis is dominated by an implicit unaddressed assumption of rationality, that policy processes are rational, that it's an orderly process, it's a coherent process. And I think that brings distortions to the empirical work of a lot of researchers, they assume that rationality when they engage with policy. And a lot of policy work is not very rational, not very orderly, not very well organised. And so we need to think theoretically about the possibility of irrationality, messiness, of disorder, chaos and this also points to questions about what

¹ Interview conducted by Prof. Dr. Jefferson Mainardes – Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: <jefferson.m@uol.com.br>. Notes: Jefferson Mainardes.

² www.uepg.br/gppepe (there is a list of Stephen J. Ball's texts and interviews published in Portuguese and there is also a reference list of Brazilian researches and publications using Ball's ideas).

³ www.relepe.org

counts as data, and the possibilities of what might be data. Which means that we need to think about the ontological basis of policy, we need to think about the relationship of policy to the way in which we think about how the social world works more generally. So, theory is very important. On the other hand, there is now a very interesting body of work, particularly coming from Australia – which is re-working the ontological basis of policy research – done by people like Matthew Clarke, Taylor Webb, Kalervo Gulson and Gregg Thompson⁴.

JM: In your paper ‘Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research’ (1997)⁵ you mentioned two kinds of epistemology: deep epistemology and surface epistemology. Could you explain these concepts? Do you think it is possible to explore deep epistemology in a set of Education Policy publications or even just focus on one researcher?

SJB: So what I mean by deep epistemology relates back to what I was saying in the last answer, which is that policy is a social process, a relational process, a temporal process, a discursive process. It’s a process invested with power relations, it’s a political process. And a deep epistemology would engage with those kinds of issues and questions as a basis for the interpretation policy process. So on what assumptions about power, on what assumptions about subjectivity, on what assumptions about truth does the policy analyst operate? And those things come into play in relation to any and every study in one way or another. Again, as I said before, often those things are built into policy studies implicitly and are never addressed directly. Un-named assertions of humanism, logocentrism, patriarchy and representation are smuggled in. And what we end up with is a kind of surface epistemology, a set of fairly mundane reflections about access to data, the status of actors’ interpretations, respondent validation etc. That’s fine, but it doesn’t go far enough. You have to think beyond that or think deeper than that. What kinds of subjects do we assume we are dealing with here? What is the discursive basis of their interpretations? Do we have a view of the world which is a constructivist view – the idea that world emerges out of the meanings of individuals – or is it structural – are there some deep structural economic or discursive bases for the world we’re studying? Which again raises questions about what counts as data, and how are we going to ‘write’

⁴ One work that could be cited here is the book *Education Policy and Contemporary Theory: Implications for research* (Gulson, Clarke & Petersen, 2015). It is interesting to note that in the introduction of the book the authors indicate that it was written ‘for researchers and students with an interest in the critical and creative potential of social theory in education policy analysis. It sets out to achieve (at least) three aims in relation to education policy analysis: it argues for the utility and necessity of theory; it celebrates the pleasures and rewards of theory; and, it offers models of, and advice on, the use of theory in education policy research. This book, as such, complements a body of existing work arguing for the value of theory in educational research (Anyon, 2009; Ball, 1995; Dimitriadis & Kamberelis, 2006; Dressman, 2008; Sikes, 2006)’ (Gulson, Clarke & Peterson, 2015, p. 1). Similarly, the central concern of ReLePe is deepening the theoretical and epistemological studies of education policy.

⁵ This paper was published in Portuguese in *Revista Currículo sem Fronteiras* in 2006 (volume 6, number 2, p. 10-32) with the title ‘*Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional*’, which was also included in the book ‘*Políticas Educacionais: questões e debates*’ (Ball & Mainardes, 2011). I highlight the publication of the book ‘*Educação Global S. A.*’ (Ball, 2014).

data, how do we represent meaning? And it's at that level that I think one is engaging with a deep epistemology. So you can look at almost any piece of work and you can think about it in those terms and look at either implicit or explicit assumptions about what people are like, how the world works, what policy means.

JM: The point is that when you are trying to analyse Education Policy papers in terms of epistemology, sometimes it's difficult because authors don't make explicit the epistemological aspects, it's difficult, and we are trying to analyse a set of publications and it's very difficult⁶. In your paper 'What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research' (2015)⁷ you wrote: "We tend to limit our ambition and stay on the surface of things, taking policy at face value and re-inscribing its claims to coherence in our analyses, rather than seeking to address *The Order of Things* (Foucault, 1970)". Can this reflection be generalised for the field of Education Policy in general?

SJB: Yes, I think so. The phrase 'the order of things' is an allusion to Foucault's book *The Order of Things*. And what I'm therefore also suggesting, alluding to, is that perhaps we need to think epistemically in Foucault's sense – we need to think about the epistemes which underpin and make possible certain claims about the truth of policy. The grounds on which statements are deemed to be true or false. And at the moment it could be argued... I've been thinking about this a bit... drawing on Foucault's work... that we have now entered a kind of fourth episteme. He talked about three epistemic periods in *The Order of Things*, culminating in the modern period. But perhaps thinking about some of his later work, we're now within a neo-Liberal episteme. And within that there are certain premises about the truth, and that essentially and simply statements which count as true are those statements which refer to the operation of the market – are to do with competition and choice and investment and responsibility, productivity and efficiency. So this involves looking beyond the surface features of policy to begin to understand those neoliberal epistemic characteristics of policy. So that's what I'm suggesting.

⁶ More information about the focus of education policy epistemologies and meta-research can be found in Tello (2012) and Tello and Mainardes (2012, 2015).

⁷ Paper published in 2015 in *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 36 (3), 306-313.

JM: In our research network, we are also interested in analysing the constitution of the field of Education Policy in our countries (Brazil, Argentina Colombia, Chile, Mexico, etc). Do you think Education Policy can be considered a specific field of knowledge? Some researchers tend to consider it as a discipline or even as part of the Sociology of Education (which seems to be the case in the UK)⁸.

SJB: That's a very difficult question because the sociology of education is now such a disparate field of knowledge, it doesn't have much coherence, it is a very loose combination of a whole range of different kinds of work, different points of focus, levels of analysis, theoretical perspectives, ontologies. I don't think there's anything that you could capture in a very simple label or descriptor as the sociology of education. And if you look in the other direction yes, you can talk about education policy studies as a field of research, but it immediately begs the question about the relationship of education policy to other kinds of policy and to other analytical possibilities – for instance education policy analysts are not good at attending to money – and we might want to look to Harvey, Lerner, Peck and Brenner and Jessop, for insights into the economisation, and the geography of policy. And particularly if you take neoliberalism very seriously then, as Tony Blair put it when he was Prime Minister in the UK, “education is our best economic policy” – and in that sense you can argue that education policy analysis is actually a kind of a subset of economic policy analysis. So you could make a more coherent case around the relationship of education policy to other kinds of policy analysis, rather than to the sociology of education. But then that also depends upon national traditions and the organisation of knowledge and [how] its vertical and horizontal relationships... as Basil Bernstein would have it... are organised in particular locations. So it is difficult to answer that. Equally you have to think about whether it's an important question. Is it important that there are clear distinctions and demarcations between areas of research? Or perhaps it may be more productive to minimise those and think in a post-disciplinary, post-philosophical way about theory and analysis, drawing on and putting together insights and possibilities from different theories and disciplines – a more plural and diversified theorising.

JM: One of the issues that emerged from the discussions with researchers of the Latin American Research Network is regarding the object of study of Education Policy. In your opinion, what is the object (or objects) of the study of Education Policy?

SJB: The object of study is constructed by the epistemology that you operate with. On the one hand, it can be that you're interested in the meanings and interpretations of

⁸ So far, in Brazil, there has not been a debate on the issue regarding whether education policy is a particular field of knowledge or an academic field. In international literature, authors such as Cibulka (1994), Ladwig (1994), Lingard, Rawolle & Taylor (2005) have considered the Education Policy as a field. More recently, Lingard and colleagues, based on Bourdieu's theory of the social field, consider that there is a global field of education policies (eg. Rawolle & Lingard, 2015; Sellar & Lingard, 2014), and global education policies. Azevedo & Aguiar (2001), Mainardes (2009), Santos & Azevedo (2009, 2012), Krawczyk (2012), Tello (2012, 2013, 2014), Schneider (2014) and Souza (2014) also refer to education policy as a field. Tello (2013) refers to education policy as a theoretical field. Oliveira (2011) refers to public policies in education.

policy actors. Or you might be interested in the epistemic principles which give rise to the truth and falsity of policy and various other things in between. It's a question of what kind of decisions you make about your epistemological position. That then constructs the object of study, in the way that Foucault suggests that bodies of knowledge construct the objects about which they speak. A prime example in policy research is 'implementation' – there is a firmly entrenched tradition of implementation research which construes policy as a linear, hyper-rational process, at 'the end' of which we find implementation 'failures'. That is a conception of policy I try to counter and ridicule in *How Schools do Policy*⁹ and to construct the object of study in an entirely different way – *as enactment*¹⁰.

JM: Perhaps it is difficult to define a fixed object?

SJB: Different versions of policy studies construct the object of knowledge differently in all sorts of ways. In the UK policy analysis for many years focused upon the work of government, and policy was almost seen as a synonym for government – in the traditional sense of the word. But now we've come to understand what counts as policy in different ways, and I've tried to argue that policy is constructed and done in all sorts or arenas, at all sorts of levels, by all sorts of people. So that the object of study becomes dissipated or has to be understood in terms of a trajectory analysis, as in movement through time and space. The way we construct our object of study also anticipates the research designs and the research methods that we use to engage with it.

JM: Now, I have a question about big and small theories, which I think is an important idea. Could you explore your idea of big and small theories and how you are applying this idea in your research?

SJB: Well really that maps back onto what I mean by surface and deep epistemology. Classically small theory is interpretational theory. It's about actors and their relationships and I'm not saying that is unimportant, I do think it's important to understand how actors make sense of policy and then act in relation to that sense-making. Indeed that's becoming a very common, even very dominant approach to policy analysis, and also has a long history based on doing interviews with policy makers etc. But on the other hand big theory takes you in slightly different directions, usually in some kind of structuralist direction. And obviously Marxism is a big theory, in this sense, which sees policy making as ultimately dependent either upon the balance of forces within class struggle, or

⁹ *How do schools do policy: policy enactments in Secondary Schools*, by Stephen J. Ball, Meg Maguire, Annette Braun, published in 2012.

¹⁰ The term 'enactment policy' is difficult to translate to Portuguese. In an interview with Professor Stephen J. Ball, published in 2009, we explained that 'this word has been used in the legal context to describe the process of passing laws and decrees. During the interview, Ball used the word in a theatrical sense, referring to the notion of the actor having a text that can be displayed/represented in different ways. However, the text is only a small part (albeit an important one) of the production. Ball used this term to indicate that policies are interpreted and materialised in different and varied ways. The actors involved (in this case the teachers) have control of the process and are not "mere implementers" of policies' (Mainardes & Marcondes, 2009). Rosa (2012) considers that the best translation of *policy enactment* is 'encenação de políticas'. We have also used the concept of 'política em ação' to refer to the policy being effectively developed at schools.

as related to the particular constitution of the means of production at any point in time. Equally discourse theory takes you towards the kind of epistemic questions that I was alluding to before, which involves looking at the grounds on which claims about truth are justified and how policy subjects are produced, how they are spoken by discourse, how they are formed and re-formed by policy and invited or summoned to speak, act, read, work, think, feel, behave and value, desire. That is, the ways in which policy is constructed in language, through particular practices, particular social relations – relations of power – and particular organisational forms and structures. So that's what I mean by bigger theories – it's much more ambitious both in its depth and its breadth because it involves taking you in the direction of what Foucault would call a *dispositif* or an apparatus, or what Deleuze talks about as an assemblage¹¹. Policies are unstable assemblages of values, authority, meaning, and practice. Assemblages bring together various states of things and bodies, as well as utterances, modes of expression, and whole regimes of signs – both material and immaterial objects. So you can no longer concern yourself simply with one technology or one policy, but you have to see those things in a complex relationship of objects, people, language practices as relating together as some kind of more or less coherent whole. This is not a re-articulation of the macro and the micro but an erasure of that binary to see policy as a set of techniques, categories, objects and subjectivities. That is a very material conception of discourse that does not prioritise the 'reading' of texts but rather attends both to the conditions of possibility and historical contingency, and the way that discourse is written onto bodies.

JM: The Network of Theoretical and Epistemological Studies on Education Policy (RelePe) so far has organised 3 conferences. The last one was the "1st Latin American Meeting of Lecturers/researchers on Education Policy" (Unifesp, July 2015)¹². One of the focuses of this conference was the preparation/training of the researchers on Education Policy (master, PhD etc.). In your opinion, which aspects are relevant to be considered, when preparing researchers?

¹¹ According to Wise (2005, p. 77), assemblage, "as it is used in Deleuze and Guattari's work, is a concept that deals with the play of contingency and structure, organization and change" (p. 77). The term in French is *agencement*, usually translated as 'putting together', 'arrangement', 'laying out', 'layout' or 'fitting'" (Wise, 2005, p. 77). It is important that *agencement* "is not a static term; it is not the arrangement or organization but the process of arranging, organizing, fitting together. (...) An assemblage is not a set of predetermined parts (such as the pieces of a plastic model aeroplane) that are then put together in order or into an already-conceived structure (the model aeroplane). Nor is an assemblage a random collection of things, since there is a sense that an assemblage is a whole of some sort that expresses some identity and claims a territory. An assemblage is a becoming that brings elements together" (WISE, 2005, p. 77). Youdell (2015) explains that Deleuze and Guattari use notions of 'assembles', 'arrangements' and assemblages' "to think about the multiplicity of diverse and moving elements that combine to form complex social formations. They suggest that apparently whole entities, and 'education' might be one such entity, can be understood as assemblages of heterogeneous components that cross-cut economic, political, state, social, institutional, linguistic, semiotic, representational, discursive, subjective and affective orders. Such components have often been treated as separate or of differential significance in social science, but for Deleuze and Guattari (1983:52) these are inseparable" (YOUDELL, 2015, p. 111).

¹² The manual of the *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa* (1st Latin American Meeting of Professors of Education Policy) is available on www.encuentrorelepe.com.br. Information on the *Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa* (Latin American Conferences on Epistemological Studies on Education Policy) held in 2012 (Buenos Aires, Argentina) and 2014 (Curitiba, Brazil) can be found at www.relepe.org.

SJB: I think the simple answer to that is to make them read theory. What I find very often with my research students is that when they come they're interested in an object of study, they're interested in privatisation or parental choice or the introduction of management relationships into the governance of higher education, or working class students in elite universities, whatever – they have a topic of study and they conceive of that in a fairly straightforward way, empirical way. They think, I'll go and ask some people about it and they'll tell me what it's like. But very often when I make them read theory they actually end up rethinking their whole project and sometimes reconceptualising their objects of study. So I think being theoretically literate and being able to think beyond the object of study to how it's conceptualised is really the most important thing. And that's transposable, because you can then use your theoretical resources for other studies addressing different topics and problems. And it doesn't mean you have to commit yourself to one theoretical position, you can develop a toolbox of concepts and techniques and methods from different theories as long as they have some sense of degree of coherence in your work. You can then use them in relation to any objects of study. So that's the most important preparation for policy analysis, for policy research students... that they read lots of theory. And my experience also is that if you get students to read lots of theory they normally end up finding something that works for them, and that's what's important. I don't see it as a kind of commitment, as an identity. When I was a young researcher it was expected that you assume an academic identity – which was played out in your writing – based on some kind of theoretical commitment. So you might be a neo-marxist, or symbolic interactionist or a feminist. I don't think that is so clear-cut any more. Those expectations are not so strong, and many researchers are uncomfortable about identifying themselves with a single theoretical position. But that means it is important to have some degree of reflexivity about the decisions you make in relation to research, data, and writing. What is important is to acquire and develop a set of theoretical tools that work – that are useful – that have leverage in relation to what it is you are trying to understand.

JM: I've heard carefully your answers and comments about the *Journal of Education Policy*¹³ and it is all very interesting. Now, I have a quite similar question. In your opinion what are the features of a good paper on education policy?

SJB: That's a difficult question because a paper could be formulated with different objectives. It could be an attempt to develop a theoretical perspective in relation to policy analysis. Or it could be a piece of empirical work. But if it's an empirical piece, then based upon what I've been saying already, then it should be something that allows the reader to understand the basis on which the writer then constructs their object of study

¹³ The Journal of Education Policy was founded in 1986. It is one of the most important journals on Education Policy. On the website <http://www.tandfonline.com/loi/tedp20>, Professor Stephen J. Ball, as its editor, answers several questions about the journal.

and can see the ways in which those assumptions, those premises, they both enable and constrain the researcher in terms of what they're able to say about their objects of study. So for me at the other end of that one of the important things is to have a degree of modesty about what you're able to achieve and what claims you're able to make. I think a lot of policy researchers over-claim for their research – they make claims that are not firmly grounded, either empirically or certainly not epistemologically or theoretically. So I think there needs to be more reflexivity in relation to such papers. Which is the sort of thing that Bourdieu always argued, that there needs to be an understanding of the socio-political basis of the production of intellectual work. And Bourdieu was also very clear that what he was doing was a very modest enterprise – he talked about not developing theories but doing sets of experiments. And he never claimed to have produced any grand social theory in the same way that Foucault never claimed to write social theory. Foucault talked about building strategic knowledge one brick at a time. And that's what I think we need – we need more wall-building and fewer claims about the erection of shoddy houses and palaces without foundations... we need to be more modest... and then we can get somewhere.

JM: Thank you very much Professor Ball. I am sure that the interview will be very useful.

References

- ANYON, J. **Theory and educational research:** Toward critical social explanation. London: Routledge, 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, set./dez. 2001.
- BALL, S. J. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BALL, S. J. Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in Educational Studies. **British Journal of Educational Studies**, v. 43, n. 3, p. 255-271, 1995.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- CIBULKA, J. G. Policy analysis and the study of the politics of education. **Journal of Education Policy**, v. 9, n. 5, p. 105-125, 1994.
- DIMITRIADIS, G.; KAMBERELIS, G. **Theory for education.** New York: Routledge, 2006.

- DRESSMAN, M. **Using social theory in educational research**: A practical guide. New York and London: Routledge, 2008.
- GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015.
- KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 3-11, jul./dez. 2012.
- LADWIG, J. G. For whom this reform?: outlining educational policy as a social field. **British Journal of Sociology of Education**, v. 15, n. 3, p. 341-363, 1994.
- LINGARD, B.; RAWOLLE, S.; TAYLOR, S. Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. **Journal of Education Policy**, v. 20, n. 6, p. 759-777, 2005.
- MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.
- MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: DUARTE, A.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 71-89 (Educere, 9).
- RAWOLLE, S.; LINGARD, B. Bourdieu and doing policy sociology in education. In: GULSON, K. N.; CLARKE, M.; PETERSEN, E. B. (Eds.). **Education policy and contemporary theory**: implications for research. Abingdon: Routledge, 2015. p. 15-26.
- ROSA, S. S. Reformas educacionais e pesquisa: as políticas “em cena” no Brasil e na Inglaterra. **E-curriculum**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-28, 2012.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A Pós-Graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. de. Regulação e legitimação da pesquisa sobre a política educacional como campo acadêmico: um estudo a partir dos programas de Pós-Graduação do nordeste brasileiro. In: GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas: Mercado de Letras, 2012. p. 71-93. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).
- SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista Educação (PUC-Campinas)**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014

- SELLAR, S.; LINGARD, B. The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. **British Educational Research Journal**, v. 40, n. 6, p. 917-936, 2014.
- SIKES, P. Towards useful and dangerous theories. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 27, n. 1, p. 43-51, 2006.
- SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.
- TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012.
- TELLO, C. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 14, p. 62-75, jul./dez. 2013.
- TELLO, C. The theoretical field of education policy: characteristics, objects of study, and mediations. A Latin American perspective. **American Journal of Educational Research**, v. 2, n. 4, p. 197-203, 2014.
- TELLO, C. ; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, p. 1-31, 2012.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.