

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: um 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.