

Políticas de educação: concepções e programas

Janete Maria Lins de Azevedo
Márcia Angela da Silva Aguiar*

INTRODUÇÃO

Conforme foi anunciado na Introdução deste livro, este capítulo focaliza a produção recente que teve por objetivo investigar as políticas de educação do País, como uma categoria que se desdobra nas subcategorias Concepções das Políticas de Educação, Papel dos Partidos Políticos e Outras Entidades da Sociedade Civil, e Programas e Projetos, utilizadas enquanto uma estratégia de ordenamento e análise dos dados.

Em virtude das ambigüidades que, costumeiramente, se fazem presentes no trato conceitual das questões do campo educacional e das políticas concernentes, é oportuno, de partida, esclarecer ao leitor o significado que se atribuiu àquelas subcategorias no desenvolvimento deste trabalho.

Neste sentido, as políticas de educação foram tratadas na qualidade de componentes do conjunto das políticas públicas de corte social, entendidas como a expressão da ação (ou não-ação) social do Estado e que têm como principal referente a máquina governamental, no movimento de regulação do setor educação. Isto sem desconhecer o papel de distintos atores ou sujeitos coletivos que interagem neste processo (Jobber, Muller, 1987; Azevedo, 1997).

Em tal quadro, "concepções" foram entendidas como a expressão dos referenciais normativos subjacentes às políticas e que podem se materializar nas distintas filosofias de ação, ao passo que "programa" foi tomado no sentido estrito quando referenciado às políticas, como *policy*: programa de ação, que também se desmembra em projetos.

Este procedimento teórico-metodológico, por seu turno, trouxe à tona, talvez com maior visibilidade, as dificuldades que cercam o campo de investigação em análise. Não é desconhecido o fato de que se trata de um campo relativamente novo, ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes, e que, de resto, sofre as indefinições resultantes da crise de paradigmas que afeta as Ciências Sociais e Humanas na contemporaneidade, crise esta decorrente das mudanças estruturais que perpassam as sociedades e as formas da sua regulação no presente, afetando os próprios processos de compreensão da realidade social.

Sem perder de perspectiva esses referentes, mas considerando as limitações impostas pelos próprios dados,¹ trabalhou-se com uma amostra de 145 resumos de pesquisas, compreendendo dissertações de mestrado (a maior parte), teses de doutorado e pesquisas de docentes, todas produzidas nos anos de 1991 a 1997. Desse total, deixou-se de fora seis resumos, devido às inconsistências apresentadas, sejam de ordem formal ou de conteúdo.

* Professoras do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

¹ Principalmente os limites decorrentes da heterogeneidade dos conteúdos dos resumos e de suas formas. Foram encontrados diversos casos em que não constavam informações sobre os percursos teórico-metodológicos trilhados pelos pesquisadores que, desta maneira, se restringiram a tecer considerações genéricas sobre o tema investigado.

Procedida a análise inicial do conteúdo dos 139 resumos, foram eles arbitrariamente agrupados em três grandes blocos temáticos, conforme está apresentado na Tabela 1 e no Gráfico 1.

Tabela 1 – Trabalhos analisados por subcategoria temática

SUBCATEGORIAS	QUANTIDADE
Concepções das Políticas de Educação	22
Papel dos Partidos Políticos e Outras Entidades da Sociedade Civil	15
Programas e Projetos	102
TOTAL	139

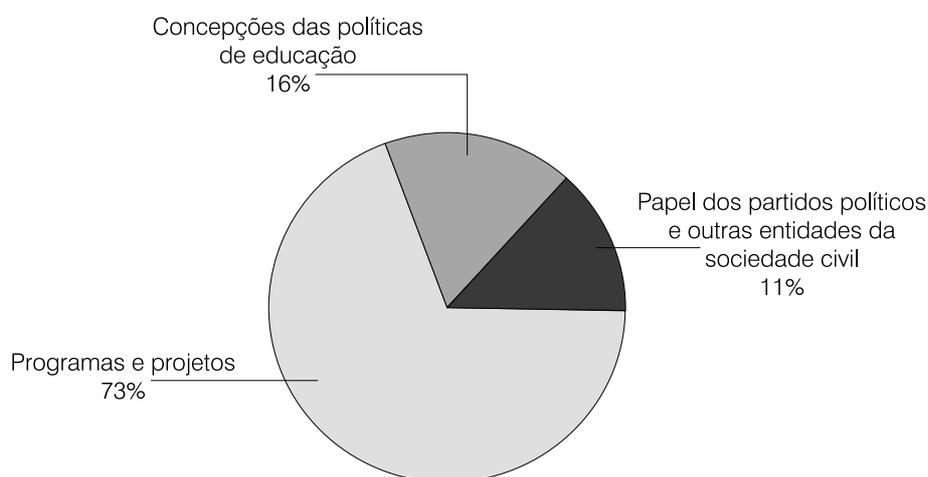


Gráfico 1 – Categoria Políticas de Educação: Concepções e Programas e as subcategorias temáticas

No primeiro bloco estão situados os trabalhos que têm como foco principal as análises sobre concepções de políticas de educação, compreendendo 16% dos casos; no segundo, encontram-se os que tratam do papel dos partidos políticos e de outras entidades da sociedade civil na proposição de políticas ou no acompanhamento da sua implementação, com 11% dos casos; por último, tem-se o bloco temático que agrega os trabalhos voltados para a avaliação de programas e projetos, o maior dos três, englobando 73% do total analisado.

Antes da apresentação dos resultados da análise, é oportuna, ainda, uma advertência. Certamente, a classificação arbitrária dos trabalhos constitui uma estratégia analítica que visa delimitar, com maior grau de precisão, os imbricados limites e interfaces comuns ao campo investigativo, como também as opções metodológicas adotadas pela pesquisa em seu conjunto. Sendo assim, o eixo analítico construído a partir das subcategorias aqui em destaque não invalida a presença de outras dimensões tratadas, com maior nível de profundidade, em outros capítulos, que, de resto, devem ser lidos e tomados como um conjunto de contribuições interligadas que buscam delinear o estado da arte da produção de pesquisas em políticas e gestão da educação no Brasil.

AS PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

De uma perspectiva bastante genérica, é possível afirmar que o conjunto das pesquisas analisadas guarda um certo equilíbrio no que se refere ao grau de abrangência das questões investigadas ou da problemática que aborda. Do total, 51% tratam de problemáticas de cunho nacional ou originadas a partir das instâncias centrais de poder, como registram os dados da Tabela 2 e do Gráfico 2. Os 49% restantes dizem respeito a investigações de questões que têm abrangência regional, estadual ou municipal, destacando-se, entretanto, a presença de questões de caráter estadual em 34% dos casos deste conjunto.

Tabela 2 – Trabalhos analisados por esfera de abrangência da questão

ESFERA DE ABRANGÊNCIA DA QUESTÃO	QUANTIDADE	%
Nacional	72	51
Regional	5	4
Estadual	47	34
Municipal	15	11
TOTAL	139	100

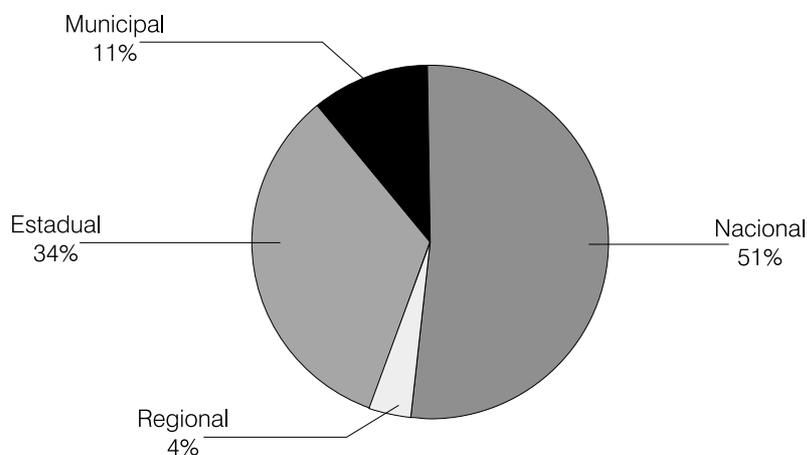


Gráfico 2 – Categoria Políticas de Educação – esferas de abrangência da questão

Conforme será melhor explicitado adiante, mesmo havendo uma certa predominância da investigação de questões que têm uma abrangência nacional, chama a atenção o fato de que são poucos os estudos que se preocupam com uma macroabordagem da política educacional. Ao contrário, quando os estudos são focalizados em conjunto, observa-se um amplo recorte e fragmentação de objetos, o que impossibilita afirmar da presença contínua e da consistência de conhecimentos produzidos sobre a área que permitissem o vislumbrar de questões analíticas comuns e essenciais para a consolidação deste campo de saber.

Em face desta realidade, é importante que se leve em conta o fato de que é bastante recente a consideração e legitimação da área em destaque como campo investigativo, particularmente no que diz respeito à abordagem das políticas de educação no contexto das políticas públicas. Um exemplo disto foi a tardia constituição do grupo de trabalho Estado e Política Educacional no interior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) em relação à constituição desta entidade, o que só ocorreu ao final dos anos 80. Da mesma maneira, é a partir do ano de 1995 que a Anpae reconhece e institucionaliza este campo como integrante da esfera das suas preocupações.²

Um outro dado a ser considerado diz respeito às características da amostra de trabalhos examinada, de uma vez que predominaram as dissertações de mestrado (65% do total, como mostram a Tabela 3 e o Gráfico 3).

Tabela 3 – Modalidades das pesquisas analisadas, por abrangência da questão

MODALIDADES	ABRANGÊNCIA DA QUESTÃO								TOTAL	
	Nacional		Regional		Estadual		Municipal			
	Q.	%	Q.	%	Q.	%	Q.	%	Q.	%
Dissertação	39	54	3	60	36	77	12	80	90	65
Tese	13	18	1	20	9	19	2	14	25	18
Pesquisa Docente	20	28	1	20	2	4	1	6	24	17
TOTAL	72	100	5	100	47	100	15	100	139	100

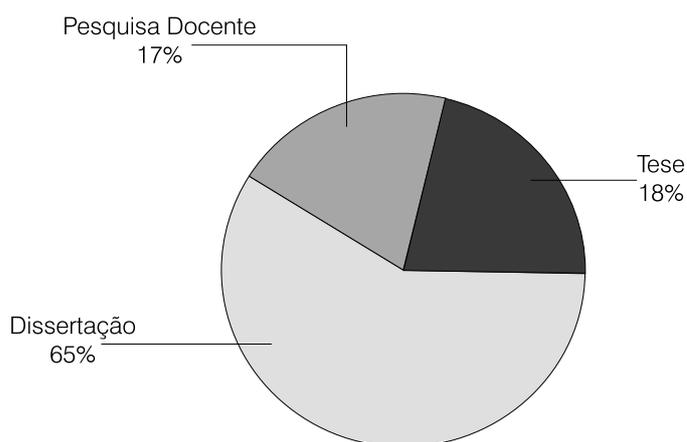


Gráfico 3 – Modalidades das pesquisas analisadas nas subcategorias da temática Políticas de Educação

² Não por acaso, a Anpae abandonou a denominação Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação para passar a se chamar Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Como se sabe, essa modalidade de pesquisa constitui a etapa inicial de formação de pesquisadores, e, como tal, pode legitimamente apresentar níveis de menor complexidade no seu desenvolvimento; as dissertações, em geral, têm como marca a eleição de estudos de caso no enfoque de seus objetos, o que constitui uma das causas da ampla fragmentação temático-conceitual detectada.

Na perspectiva de situar melhor o leitor em face da realidade encontrada, cabe tecer comentários a respeito do conteúdo dos trabalhos ordenados nas subcategorias, tal como aparecem na Tabela 4 e no Gráfico 4.

Tabela 4 – Pesquisas analisadas por detalhamento das subcategorias temáticas e esfera de abrangência da questão

ESPECIFICAÇÃO DOS TEMAS	ABRANGÊNCIA DA QUESTÃO				TOTAL
	Nacional	Regional	Estadual	Municipal	
Análise sobre concepções das políticas de educação	18	-	4	-	22
Análise sobre o papel dos partidos políticos e outras entidades da sociedade civil	13	-	2	-	15
Análise e avaliação de programas e projetos	41	5	41	15	102
<i>Educação Superior</i>	11	-	3	1	15
<i>Educação Básica</i>	21	5	15	10	51
<i>Formação Profissional e Educação Tecnológica</i>	4	-	2	-	6
<i>Formação e Capacitação de Professores</i>	2	-	5	4	11
<i>Gestão de Sistemas e de Escolas</i>	3	-	7	-	10
<i>Planejamento Governamental</i>	-	-	9	-	9
TOTAL GERAL	72	5	47	15	139

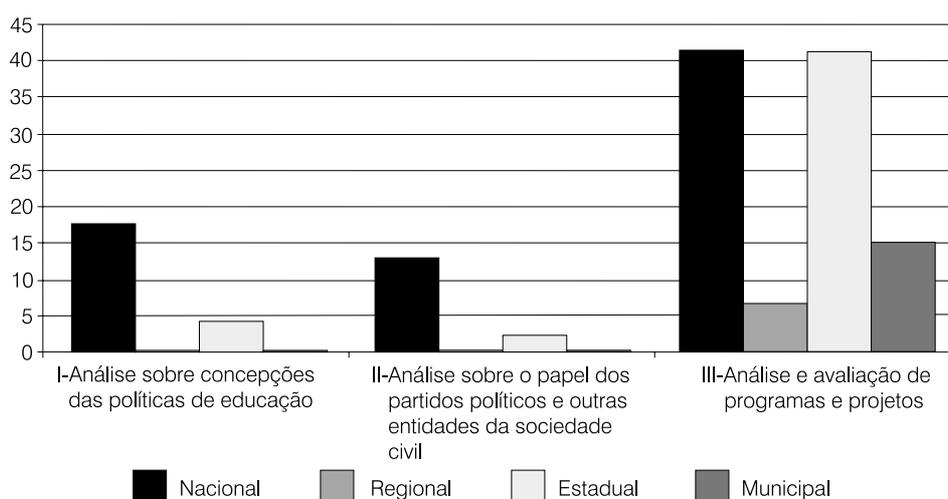


Gráfico 4 – Pesquisas analisadas por temáticas e esfera de abrangência da questão

Como antes mencionado, a análise sobre Concepções das Políticas de Educação agrega as pesquisas que têm como objeto primordial filosofias de ação relativas às políticas, seja no que diz respeito a construções que se forjam fora da máquina governamental na qualidade de proposições ou diretamente vinculadas a um programa governamental ou a uma orientação de governo numa determinada conjuntura.

Este agrupamento, majoritariamente caracterizado por tratar de questões com abrangência nacional, tem nos trabalhos de cunho histórico o seu maior vigor, principalmente quando sistematizam concepções educativas de determinadas correntes e tendências e suas influências na definição das políticas de educação neste século – mas são raros. O mais comum e recorrente é a focalização das tendências liberal e neoliberal, destacadas de uma perspectiva sociológica, histórica ou econômica, sem que haja, entretanto, indícios de tratamento analítico consistente, indicando a presença de abordagens bastante genéricas que, na maior parte dos casos, não avançam para além de tentativas de sistematização. Mesmo assim, detecta-se um esforço na área no sentido de identificar pressupostos e fundamentos que dão respaldos aos referenciais das políticas.

O segundo agrupamento, que também aparece na Tabela 4, congrega pesquisas cujo fulcro é a análise sobre o Papel dos Partidos Políticos e Outras Entidades da Sociedade Civil na proposição e na formulação de políticas; no conjunto analisado, é o que contém o menor número de trabalhos. Caracterizando-se, como o grupo anterior, por tratar de questões que têm abrangência nacional, indica, em certa medida, a presença de uma nova dimensão na agenda das pesquisas aqui em referência. Isto porque, quase em todos os casos, as pesquisas incorporam uma variável política às suas análises, ao acentuarem particularmente as propostas e as formas de atuação de determinadas entidades na arena das decisões, trazendo para o campo investigativo o enfoque de atores e processos que têm sido marcantes no contexto recente da problematização das questões educacionais do País.

Como se sabe, o processo constituinte e o da promulgação da LDB, as formas de atuação do Conselho Nacional de Educação, o processo da formulação do Plano Nacional de Educação, entre outras, são situações onde se forjou a abertura de espaços de participação que vêm permitindo uma atuação mais sistemática das forças sociais organizadas no debate sobre os rumos e as reformas educacionais do País.³ É a atuação destas forças, sejam elas congregadas por entidades sindicais (patronais ou de trabalhadores), associações científicas e profissionais, além de partidos políticos, que está sendo eleita para análise, o que permite vislumbrar a disponibilidade de um conhecimento mais sistemático dos interesses que circundam as definições da política educacional. Embora numericamente pouco expressivas e, na maior parte dos casos, carecendo ainda de um apoio maior em aportes analíticos peculiares à Ciência Política, dada a interface direta com este campo do conhecimento, as pesquisas analisadas neste grupo apontam para uma contribuição importante para a área, indicando uma possibilidade vigorosa de constituição de uma subárea de investigação importante e relevante para os estudos sobre as políticas educacionais.

Voltando o olhar para os dados da Tabela 4, evidencia-se que a maior parte da amostra examinada concentrou-se no terceiro agrupamento, classificado como Análise e Avaliação de Programas e Projetos, em que foram agregadas 73% das pesquisas objeto de estudo. Além do que, nesta categoria estão agregadas 57% das pesquisas que têm questões de abrangência nacional, 87% daquelas com abrangência estadual e 100% das de abrangência regional e municipal. É, portanto, aqui, conforme estes parâmetros quantitativos, o espaço em que se situam as principais tendências e expressões do estado da arte das políticas de educação, segundo as subcategorias em análise.

³ Além do que, a questão educacional tem representado um tema central no que diz respeito ao modo de inserção do Brasil nos novos padrões tecnológicos que as transformações produtivas estão impondo às sociedades neste final de século, sendo este também um forte fator de mobilização dos mais diversos segmentos em torno desta questão.

A abrangência peculiar à área temática em destaque tem na enorme dispersão e fragmentação de objetos e questões o seu contraponto, cujo grau de visibilidade se torna maior nesse agrupamento. Como se observa na Tabela 4, as pesquisas se distribuem segundo a análise e/ou avaliação de programas e projetos relativos a níveis e modalidades específicas de ensino, a programas e projetos destinados à formação e capacitação de professores, à gestão de sistemas de ensino e de unidades escolares, além de se ocuparem de análises sobre o planejamento governamental.

Em tal contexto, é maior a incidência de estudos que focalizam programas voltados para a educação básica, precisamente 50% do total da subcategoria Programas e Projetos. Nela foram agrupadas as pesquisas que tratam da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. Entretanto, mais recorrentes foram análises de programas específicos, a exemplo da Jornada Ampliada e do Ciclo Básico, do Programa da Merenda Escolar, do Livro Didático, de projetos do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), do Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas e Rurais (Pronasec), do Monhangara, do projeto Nordeste, dos Parâmetros Curriculares Nacionais, programas locais de Alfabetização de Jovens e Adultos e de Crianças, de Implantação de Creches, de Ensino Supletivo, entre inúmeros outros, sendo a tendência predominante a focalização do ensino fundamental. Tal focalização, em certa medida, expressa preocupações dos pesquisadores em conhecer os alcances e limites das inúmeras ações governamentais que vêm priorizando a educação fundamental, de resto, nível nevrálgico do nosso sistema de ensino, que, como tal, não poderia deixar de atrair a atenção das investigações.

Em segundo lugar, mesmo com uma incidência bem menor, destacam-se análises de programas e projetos destinados à educação superior, que também se caracterizam por uma ampla pulverização dos objetos empíricos. Com efeito, neste agrupamento situam-se estudos que tratam do papel da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da avaliação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic), das propostas para o ensino a distância, do exame dos mecanismos de acesso ao ensino superior, dos programas de bolsa para a pós-graduação, dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, etc. Em contrapartida, são bem poucas as pesquisas que têm como objeto a política educacional para a educação superior, tomada enquanto um programa mais global, referente a determinados governos ou conjunturas, que permitissem a disponibilidade de conhecimentos mais horizontalizados sobre esta subárea temática.

Entretanto, a disponibilidade de um conhecimento mais horizontal de programas é encontrada nas pesquisas que se ocupam da formação e capacitação de professores e do planejamento governamental.

As referentes à formação e capacitação de professores, embora em quantidade pouco significativa (representam apenas 11% do total dos trabalhos agrupados na subcategoria Programas e Projetos), têm mais claramente um núcleo comum de interesses, configurando um eixo temático que explicita um maior grau de organicidade entre elas. Em certo sentido, expressam a consideração da prioridade que a formação docente vem assumindo nas agendas dos governos federal, estaduais e municipais e que tem se concretizado na forma de programas específicos, seja como meio de atendimento a compromissos assumidos com organismos internacionais, seja como uma das estratégias para contemplar as demandas da população por maiores níveis de qualificação. Os objetos específicos de que se ocupam dizem respeito à avaliação de projeto de reformulação curricular para a formação docente, do Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefam), de programas de capacitação de professores leigos e de capacitação continuada dos docentes das redes estaduais e municipais de ensino, sendo a tônica os processos de formação para o ensino fundamental.

Por seu turno, os trabalhos que integram a subtemática Planejamento Governamental, que representam 9% do total da categoria em destaque, têm em comum a análise das definições para a política educacional de governos estaduais. Estes estudos, que se caracterizam por tratar do planejamento a partir da década de 80 e abranger a realidade de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

Pará, Sergipe, Paraná, São Paulo, Ceará e Pernambuco, configuram um acervo de conhecimentos que tem claramente um núcleo comum, passível de se constituir um ponto de partida para o aprofundamento da subtemática por meio do desenvolvimento de estudos comparativos, a exemplo do que se identificou com as pesquisas que tratam de programas e projetos de capacitação e formação de professores.

Cabe ainda uma alusão às análises sobre Gestão de Sistemas e de Escolas e sobre Formação Profissional e Educação Tecnológica. Na primeira situam-se pesquisas cujo objeto empírico são programas de reformas administrativas nos sistemas de ensino e nas escolas, tanto a partir de indicações do poder central como de iniciativas dos governos estaduais. Têm-se aqui estudos sobre a escola-padrão, sobre os programas de descentralização e autonomia, sobre a participação da comunidade na gestão escolar e sobre novos arranjos institucionais presentes nas redes estaduais que visam ao controle da qualidade dos serviços de educação. Finalmente, na segunda subtemática, estão agrupadas pesquisas que abordam a formação profissional desenvolvida através de programas, como o Projeto Saber e os implantados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e pelo Programa Nacional de Alfabetização (Pronaf), e a reforma do ensino técnico, materializada na criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada, malgrado seus limites em virtude do tipo de dados utilizados, permite o apontar de características que marcam o conjunto de pesquisas cujo campo investigativo é a categoria temática *Políticas de Educação: Concepções e Programas*.

No contexto das pesquisas que vêm tratando de Políticas e Gestão da Educação no Brasil: 1991-1997, a categoria em referência ocupa uma posição de destaque, cuja explicitação advém do significativo acervo produzido nos sete anos aqui considerados. Com efeito, os pesquisadores deste campo têm colocado à disposição da comunidade acadêmica uma gama diversificada de estudos sobre os mais distintos temas e problemas, o que, de certo modo, "cobre" questões relativas a todos os níveis de ensino, bem como a atores e entidades que possuem uma interface direta com a política educacional.

Esta diversidade, por seu turno, ao mesmo tempo que se constitui um ponto forte identificado no campo temático, é também reveladora da presença de fragilidades. Se, de um lado, a multiplicidade de objetos empíricos expressa uma característica comum e necessária a um campo do saber em constituição, ela também se mostra problemática quando a referência é o refinamento de ferramentas analíticas que permita um melhor tratamento da conjugação dos objetos teóricos e empíricos.

Desta perspectiva, o que se deseja 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 de pesquisadores, em estreita interação, possa desenvolver e aprimorar procedimentos teórico-metodológicos com maior grau de consistência e com melhor grau de delimitação. Neste sentido, é importante esclarecer que não se está postulando um desenvolvimento linear do campo, e sim práticas investigativas que possam ter por parâmetro elementos comuns que articulem as diversidades, de resto, necessárias ao próprio avanço do conhecimento. Tais elementos, entretanto, só podem ser estabelecidos a partir da dinâmica que a própria produção do conhecimento vai gerando.

Há que se considerar, também neste contexto, a dimensão interdisciplinar que caracteriza não só as investigações na área da política educacional, mas o próprio campo da educação em seu conjunto. Com efeito, é a apropriação de ferramentas teórico-analíticas vindas de outros campos do saber, em particular das Ciências Sociais e Humanas, que permite desenvolvimentos deste campo. Neste sentido, é importante ter sempre presente a necessidade de uma interação efetiva com as

formulações concernentes, sobretudo no que diz respeito ao tratamento analítico de determinados conceitos e categorias e das suas ressignificações, particularmente neste atual contexto de crise, que se mostram essenciais na abordagem dos objetos empíricos.

Embora a fonte de dados não tenha permitido uma análise acurada das abordagens teóricas, pode-se afirmar, por exemplo, da presença de indícios que apontam para o 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 propõem realizar avaliação de programas e projetos.

Em síntese, os problemas acima tratados não invalidam potencialidades identificadas no decorrer das análises nem negam a construção de um campo de investigação que, por se encontrar em processo e ainda não possuir tradição, apresenta, ao mesmo tempo, seus limites e virtudes no delineamento do caminho para a sua institucionalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia A. da Silva; AZEVEDO, Janete M. L. *O grupo de trabalho Estado e Política Educacional*: identidade, trajetória, perspectivas. Caxambu : ANPEd, 1998.

AZEVEDO, Janete M. L. *A educação como política pública*. Campinas : Autores Associados, 1997.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas : um quadro de referência teórica. *Textos IDESP*, São Paulo, n. 15, 1986.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État en action* : politiques publiques et corporatismes. Paris : PUF, 1987.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais* : uma questão em debate. São Paulo : Cortez, 1998.