

Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade¹

ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETTO*

RESUMO

O texto analisa as tendências de abordagem mais frequentes nos estudos acadêmicos sobre políticas educacionais no campo da educação no Brasil e examina a tensão entre políticas universais *versus* compensatórias; igualdade *versus* equidade. Discute a abordagem das políticas públicas baseada na análise de sua trajetória, como a do ciclo de políticas, utilizada por cientistas brasileiros. Refere-se também à proposta de estudo do ciclo de políticas educacionais, feita por Stephen Ball, que conclui pela necessidade de contemplar a um tempo as políticas da igualdade, reivindicadas pelos neomarxistas, e as políticas da diversidade, reclamadas pelos pós-estruturalistas.

Palavras-chave: Políticas educacionais, Políticas públicas, Educação, Pesquisa.

RESUMEN

El texto analiza las tendencias de abordaje más frecuentes en los estudios académicos sobre políticas educativas en el campo de la educación en Brasil. También examina la tensión existente entre políticas universales *versus* compensatorias e igualdad *versus* equidad. Discute el abordaje de las políticas públicas basado en el análisis de su trayectoria, como el del ciclo de políticas, utilizado por investigadores brasileños. El trabajo se refiere también a la propuesta de estudio del ciclo de políticas educativas, realizada por Stephen Ball, que llega a la conclusión de la importancia de contemplar al mismo tiempo las políticas de igualdad, reivindicadas por el neomarxismo, y las políticas de la diversidad, reclamadas por los post-estructuralistas.

Palabras clave: Políticas educativas, Políticas públicas, Educación, Investigación.

ABSTRACT

This article analyzes the most commonly used approach in academic studies regarding educational policies in Brazil and examines the tension between universal vs. compensatory policies, equality vs. equity. It also discusses the approach of public policies based on an analysis of their trajectory, such as the cycle of policies, used by Brazilian scientists. It also refers to Stephen Ball's proposal to study the cycle of educational policies, which showed that it was necessary both to contemplate equality policies, claimed by Marxists, and diversity policies, claimed by post-structuralists.

Keywords: Educational policies, Public Policies, Education, Research.

¹ Texto baseado em exposição realizada em mesa redonda do mesmo título, que teve lugar no Seminário de Avaliação do PDE-Educação Básica e Intercâmbio de Pesquisa Científica. MEC/Anped: Brasília, 3 a 5 de setembro de 2008.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

Ainda que a análise das pesquisas que vou fazer tenha como referência primeira o conjunto de trabalhos apresentado no Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Educacional – Anped –, ela extrapola o âmbito circunscrito dos trabalhos do grupo, estendendo-se a vários outros estudos produzidos sobre o tema no campo da educação.

Uma primeira característica que desejo assinalar é a extrema fragmentação da produção da área. Esta fragmentação é também encontrada nas outras áreas de pesquisa no campo da educação, e pode ser constatada pelos balanços periódicos e estados da arte sobre diferentes temas que têm sido objeto de pesquisa no Brasil.

Um dos elementos que nos ajudam a entender tal quadro é que a maioria dos estudos provém de teses e dissertações, ou seja, trata-se de pesquisa discente que, em regra, não é beneficiada com os recursos disponíveis para alguns grupos de pesquisa e pesquisadores seniores. O escasso financiamento para as pesquisas dos orientandos ou a sua ausência, aliado às limitações de tempo para a conclusão dos trabalhos e à fragilidade de inserção dessas pesquisas em projetos de mais largo escopo, amolda-se, por sua vez, às predileções dos orientadores pela pesquisa qualitativa, predominantes no campo da educação, e ajuda a reforçá-las.

Isso tem levado, por exemplo, a se multiplicarem em tal medida as abordagens do tipo “estudo de caso” que se tornou extremamente raro encontrar pesquisas que utilizem amostras estatisticamente representativas, mais claramente preocupadas com a abrangência dos processos e os efeitos dos fenômenos. Fazer pesquisas que contemplem essas dimensões usualmente requer infraestrutura capaz de dar apoio a investigações de grande porte, na maioria das vezes inexistente ou difícil de ser acionada nas instituições de formação docente. Embora os estudos que costumam ser realizados possam contribuir para elucidar aspectos das políticas educacionais, a preferência pelas abordagens microssociais tem contribuído para diluir a atenção de questões relativas ao seu desenho institucional, cobertura e financiamento, cruciais para entender os condicionantes, o modo como funcionam e os resultados a que chegam. Além disso, nunca é demais lembrar que as pesquisas qualitativas exigem grande acuidade e experiência dos investigadores e que os nossos pesquisadores são, na maioria, aprendizes nesse domínio.

A preferência pelas análises qualitativas entre nós ganhou corpo no início dos anos 80, quando os cursos de pós-graduação se expandiam e consolidavam, e veio acompanhada por um

forte rechaço ideológico dos pesquisadores brasileiros às orientações metodológicas de cunho tecnicista que prevaleceram na década 70, tal como constatou levantamento conduzido pelo INEP nos anos 80 (Barretto, 1983). Influenciados em parte pelas teorias críticas divulgadas no país nessa década, os estudiosos da educação costumavam associar o emprego de técnicas quantitativas a perspectivas de análise que tendiam a ser coniventes com o *status quo*. Do mesmo modo, expressavam grande desconfiança em relação ao uso das estatísticas educacionais. Estas haviam se tornado significativamente mais sistematizadas e precisas, e eram também mais bem disseminadas quando comparadas às estatísticas dos demais países latino-americanos. Entretanto, os pesquisadores mantinham ainda fortes suspeitas quanto à sua fidedignidade e validade, seja do ponto de vista do emprego de critérios e técnicas de coleta e processamento dos dados, seja porque acreditavam que elas constituíam um celeiro de informações muito suscetível de ser manipulado por parte do regime militar.

Daí decorre que a utilização cada vez menos frequente de abordagens quantitativas ou de sua combinação com as qualitativas, assim como o escasso uso das estatísticas demográficas, levou à extinção da Estatística como disciplina em muitos cursos de Pedagogia, o que contribuiu para aumentar as lacunas encontradas nas pesquisas quanto a esse tipo de tratamento.

Do ponto de vista da fragmentação dos estudos de políticas de educação, acreditamos que ainda se sustentam as constatações a que chegaram Azevedo e Aguiar em 2001, visto que até hoje são raros os trabalhos que procuram sistematizar concepções educativas de determinadas correntes e tendências em âmbito nacional. Mais escassos ainda são aqueles que procuram relacionar resultados e políticas de âmbito geral. O mais comum é que a abordagem, seja ela no âmbito federal, estadual ou local, ocupe-se de grande variedade de objetos, sendo ainda tênue o esforço cumulativo capaz de adensar as temáticas exploradas.

Nos últimos anos, esse quadro tem, de algum modo, sido amenizado pela formação de redes de pesquisadores voltadas para o aprofundamento de algumas temáticas específicas, tais como a do financiamento do ensino desencadeada pelas investigações acerca do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a da municipalização, as quais vêm se desdobrando em perspectivas mais amplas. Entretanto a característica das pesquisas sobre política educacional realizadas no âmbito das faculdades de educação não mudou substancialmente.

Em face da pulverização dos estudos, os balanços periódicos dos trabalhos têm cumprido uma função inestimável para a compreensão das questões analisadas, mas a sistematização dos achados das pesquisas e as tendências e lacunas que eles possibilitam identificar não podem ser tomadas como substitutivos do esforço requerido para se chegar a análises mais compreensivas e integradas no campo.

Essas características da produção na área a tornam extremamente vulnerável, uma vez que as macrodecisões sobre as políticas educacionais são tomadas com base em referenciais que provêm, frequentemente, de outros campos do saber.

AS INFLUÊNCIAS TEÓRICAS E A TRADIÇÃO DE ANÁLISE

Observa-se nas pesquisas sobre políticas públicas, particularmente nas que circulam no Grupo de Trabalho da Anped, clara influência da tradição marxista de análise, referência hegemônica nas ciências sociais até o final dos anos 80, que impactou fortemente inclusive os estudos do campo não diretamente filiados a esse marco teórico. É possível encontrar alguns trabalhos que se utilizam bem desses referenciais e incorporam a contribuição de pensadores marxianos da atualidade.

Não obstante, ainda é encontrado grande número de estudos que se propõem a elucidar os pressupostos das políticas, recorrendo a referenciais muito genéricos de análise, que os pesquisadores procuram ancorar em algumas evidências empíricas, sem se aprofundar no exame das condições histórico-específicas em que as políticas se transformam em cursos de ação. O resultado é que se costuma inflacionar o poder explicativo dos pressupostos neoliberais no que diz respeito ao entendimento dos processos de globalização e de sua influência na formulação e implementação das políticas públicas, do mesmo modo que, em períodos anteriores, se costumava atribuir peso excessivo aos efeitos do imperialismo e ao caráter reprodutor da escola, recorrendo aos recortes aligeirados da teoria marxista apropriados pela área.

Embora o uso das categorias marxistas de análise tenha caído em desgraça na cena acadêmica diante das mudanças ocorridas na ordem mundial, das vicissitudes do socialismo real e da mais ampla difusão dos enfoques pós-estruturalistas e pós-modernos, o caráter fortemente determinista das análises sobre as políticas públicas, herdado de certas abordagens dessa vertente, tendeu a prevalecer em muitos trabalhos. Os resultados a que chegam os estudos não passam,

geralmente, de demonstrações das premissas de que partem seus autores, obscurecendo o fato de que a aplicação linear de esquemas interpretativos abstratos ao exame de políticas concretas, acaba dispensando a necessária análise das mediações, conflitos e contradições de que elas vêm permeadas, o que pouco contribui para aumentar a sua compreensão.

Políticas universais versus compensatórias

As matrizes originárias dessas reflexões têm alimentado a sua forte tradição de defesa das políticas de corte universal, cujo lastro é uma concepção de democracia fundada no princípio da igualdade. Não obstante, se já foram frequentes as críticas às políticas de foco influenciadas pelos organismos multilaterais, hoje é preciso admitir a inflexão mais ampla que tem pautado as políticas públicas com base no direito à diversidade, o que tem levado à multiplicação das políticas de foco.

Por que essa inflexão?

Ela tem a ver com as profundas transformações pelas quais tem passado as sociedades contemporâneas, as quais geraram novas formas de organização social, econômica e política e novas referências culturais, que nos atingem também como país periférico do mundo globalizado. No que diz respeito à organização social do trabalho – já é por demais sabido –, a tendência à diminuição dos postos de trabalho gera poucos empregos bem remunerados nos setores de alta tecnologia e aumenta os empregos nos setores de serviço com mais baixa remuneração. Apenas uma minoria de trabalhadores é incorporada de maneira estável, ao passo que os demais permanecem em situação de precariedade e muitos são relegados ao desemprego. Os próprios neomarxistas que se ocupam dos estágios atuais do desenvolvimento capitalista nos países avançados, como Claus Offe (1984, 1989), admitem que, em face do desemprego estrutural gerado nessas condições, os esquemas tradicionais de articulação política, baseados nas relações de classe, perdem a capacidade que possuíram em períodos anteriores de responder às demandas de mudança. Embora não tenham se extinguido as discriminações de classe, as novas formas de marginalização e de exclusão produzem diferentes recortes nas relações sociais, sendo que os segmentos mais vulneráveis tendem a ser aqueles mais precariamente atendidos pelos serviços públicos.

A exclusão do trabalho conduz à exclusão social que difere da exploração produzida pela relação patrão x empregado. Enquanto esta última cria condições de mobilização coletiva, a primeira não tem objeto específico de contestação e, por conseguinte, não encontra instrumentos concretos para impô-la (Tedesco, 2002).

Atente-se, por exemplo, para a situação dos jovens no Brasil. Para todos eles, a escolaridade se tornou uma condição praticamente imprescindível para a inserção social e no mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, transformou-se em condição insuficiente para tanto. Pois é entre aqueles de mais baixa renda e que tiveram as piores condições de escolarização que a extrema precariedade nas relações de trabalho tende a perenizar-se, e os índices de morte violenta se tornam mais alarmantes.

Assim é que temos sido levados a defender, ao mesmo tempo, as políticas universais e as políticas reparatórias, cujo foco tem sido o de minorar desvantagens de grupos específicos. O caráter compensatório e o alcance limitado dessas políticas não nos autorizam mais a desconhecer a sua legitimidade social. Sabemos, por exemplo, que o Bolsa Família, um dos programas de transferência de renda às populações pobres mais bem focalizados na população alvo, tem contribuído para a redução da desigualdade e da iníqua distribuição de renda no país. Todavia, a possibilidade de reverter a situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias beneficiárias depende fortemente da possibilidade da articulação efetiva do programa com outras políticas públicas de alcance universal, como a educação e a saúde, e com as políticas de emprego.

Da igualdade à equidade

Não obstante, diante da necessidade de contemplar os pleitos dos mais variados sujeitos de direito que passam a reivindicar a satisfação de suas demandas específicas e se recusam a aceitar que umas possam ser mais urgentes que outras², o princípio de igualdade tem sido substituído pelo da equidade. Este permite reconhecer a diversidade de interesses, os movimentos identitários, a desigual distribuição de bens e de reconhecimento social, do que resulta que a satisfação das demandas, seja de natureza social (que requerem a participação do Estado na oferta

² Esses pleitos se distanciam da concepção marxista segundo a qual a superação da contradição de classes precederia a atenção a outras necessidades humanas.

de serviços), seja da esfera individual (como as de orientação sexual, por exemplo), passa pelo reconhecimento público, envolvendo mudanças nos padrões que regem as relações da sociedade como um todo. Entretanto, conforme argumenta Tiramonti (2003), o critério de equidade tão somente exige uma compensação dos recursos postos à disposição dos indivíduos, ele não estabelece limites às distâncias sociais, tais como os pressupostos pelo princípio da igualdade.

É por conta dessas questões que ao estudar as políticas públicas deveríamos nos debruçar também sobre as políticas culturais da diversidade, deitando sobre elas um olhar externo aos próprios movimentos sociais de que se nutrem, embora possamos estar imbuídos da necessidade de compartilhar com estes a sua defesa. Mas será necessário também admitir como não desejável que as políticas compensatórias sejam as que predominem como programas de governo e reafirmar a importância de garantir as condições para que as políticas universais de amplo alcance e de efeitos de mais longo prazo tenham condição de plena viabilização, em vista do seu maior potencial para reverter as condições de pobreza, desigualdade e exclusão.

ALGUNS CAMINHOS PARA INVESTIGAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como sugestão de análise das políticas públicas, gostaria de lembrar um esquema proposto há muitas décadas por Oslak e O'Donnell (1976). Ele foi retomado em termos da análise do “ciclo de políticas” por outros autores, inclusive no Brasil, entre os quais menciono Draibe (2001) e Arretche (1999, 2001) pela sua maior aproximação com a área educacional e pela sua preocupação específica com as pesquisas de avaliação de políticas³.

Em relatório publicado pelo Conselho Latino Americano de Ciências Sociais – Clacso – nos idos de 1976, Oslak e O'Donnell argumentavam que as mudanças pelas quais tem passado o Estado devem ser analisadas com base no contexto social, econômico e político em que ocorrem. Propondo um enfoque complementar às investigações sobre o Estado, que trabalhavam apenas no nível conceitual, e às que exploravam a vinculação estrutural classe-Estado, os autores sugeriam uma abordagem empírico-indutiva, centrada na dinâmica das transformações sociais. A abordagem permitia detectar tensões, embates, mobilização de recursos, autonomia e poder

³ Os estudos que se reportam a análises de políticas formuladas, reguladas e, preponderantemente ou não, executadas pelo Estado, se distinguem das pesquisas de avaliação de políticas, porque estas utilizam metodologias próprias do campo da avaliação e se propõem a estabelecer relações mais precisas entre os resultados alcançados e determinados desenhos institucionais (Arretche, 1999).

relativos que possuíam os atores sociais nos diferentes níveis em que as ações se desenvolviam, inclusive do próprio Estado. Permitia ainda situar políticas específicas no conjunto das políticas sociais.

Concebendo as políticas como um campo de lutas, o estudo de sua trajetória consiste, em resumo, em tomar para exame um tema desde que ele aparece como demanda de determinados grupos da sociedade, verificar os termos pelos quais passa a fazer parte da agenda política, como é incorporado pelos segmentos que formulam as políticas e os programas de governo, até chegar aos processos de implementação e aos resultados. A perspectiva permite captar as formas pelas quais as políticas emergem, evoluem e se extinguem no decorrer do tempo e no espaço, atentando para os diferentes grupos e segmentos sociais envolvidos no percurso e para os interesses contemplados.

Uma abordagem mais específica, a do ciclo de políticas educacionais, vem sendo recentemente desenvolvida por Stephen Ball em uma perspectiva pós-estruturalista. Ela toma como referência especialmente o que autor chama de Estado pós-Bem-Estar-Social, aquele que assume as características de Estado Regulador e Avaliador (1994, 2001, 2006). Enquanto o paradigma de atuação do Estado do Bem-Estar informou a expansão das políticas sociais pelos Estados Nacionais, concebendo-as como contra-valor, ou seja como a face do Estado não voltada para a acumulação, o novo paradigma, forjado pelos processos de globalização, tende a abarcar as antigas políticas econômicas e sociais dos Estados-Nação em uma concepção única, a de políticas voltadas para a competitividade econômica. Os propósitos sociais da educação, nesse caso, são crescentemente marginalizados (Ball, 2001).

A abordagem proposta por Ball considera que devem ser levados em conta, para a análise, o contexto de influência, o da produção do texto político e o contexto das práticas e efeitos, sem que se observe necessariamente uma sequência temporal entre eles (1994). O autor destaca a importância de situar as políticas de educação no conjunto das políticas sociais contemporâneas e aponta a necessidade de apropriação de conceitos e teorias do campo das ciências políticas. Sem advogar a licença eclética quanto ao uso de teorias, Ball admite, contudo, que o entrelaçamento de perspectivas, como as do neomarxismo e as pós-estruturalistas, alarga as possibilidades de interpretação dos processos e efeitos das políticas. As tensões internas e

externas desses veios de análise auxiliam os pesquisadores a lidarem com paradoxos e a resistirem ao fechamento teórico, que pode insulá-los e esterilizar as suas interpretações (2006).

A análise da trajetória de políticas

Na tradição de análise da trajetória das políticas defendida por Arretche, busca-se identificar que grupos sociais apresentam determinada demanda e em que termos ela se configura. Em seguida, em que contexto e circunstâncias a demanda, em meio a tantos outros pleitos da sociedade, passa a fazer parte da agenda política: os grupos ou segmentos sociais que se mobilizam para defendê-la, neutralizá-la, refutá-la; as negociações político-partidárias requeridas para a sua incorporação, as pressões de entidades diversas, inclusive de organismos multilaterais, entre outros elementos.

No processo de formulação das políticas, há que considerar os termos pelos quais o tema se traduz nos planos, programas ou projetos de governo; os objetivos a que estes se propõem; os dispositivos jurídico-normativos que os regulam; os recursos alocados com vistas à sua execução e as estratégias de implementação delineadas, tendo em conta as culturas institucionais em que são engendrados e as inconsistências porventura existentes em virtude das próprias dificuldades de obtenção de consensos nos processos decisórios envolvidos nessa fase.

Nesse percurso, é importante atentar para os recortes, deslizamentos, mudanças de sentido, priorização de certos aspectos, omissão de outros. Eles respondem, em certa medida, às necessidades que tem o Estado de legitimar-se junto a amplos segmentos da população e, ao mesmo tempo, de assegurar os processos de geração do excedente econômico que alimentam o capital privado, pois daí advêm os impostos que viabilizam a execução das políticas públicas. Trata-se, por conseguinte, de também não perder de vista o que faz a “mão direita” do Estado, uma vez que é por meio dela que pode ser gerada a possibilidade de reversão do papel das políticas sociais como meras caudatárias das políticas econômicas.

Vamos nos deter um pouco mais no estágio de formulação. Muito se tem dito sobre o crescente papel da ciência, da racionalidade científico-tecnológica como legitimadora das propostas formuladas pelas políticas públicas, e isso nos diz respeito diretamente, visto que tem a ver com o objeto mesmo do nosso trabalho. Em que medida a descontextualização de certas formulações geradas no âmbito acadêmico e sua recontextualização no âmbito das políticas

oficiais têm mantido propósitos afins? Como ocorre a apropriação de conceitos e formulações de um campo pelo outro, em razão das diferentes demandas e dos interesses diversos que cada um deles possui? O fato de que as políticas alimentam o trabalho de certos pesquisadores, cuja análise crítica, por sua vez, pode servir como aporte a essas políticas – seja para reformulá-las, seja para ratificá-las –, não elide porém a relação potencialmente conflituosa que se estabelece entre as instâncias acadêmicas e as de gestão das políticas educacionais (Weber, 2004).

Na análise feita por Campos acerca das influências recíprocas da pesquisa e da política (2009), a autora pondera que as pesquisas não podem oferecer respostas prontas aos sistemas de ensino. Seus resultados precisam ser considerados ao lado de muitos outros elementos, alheios aos meios acadêmicos, e, ao serem incorporados, passam por muitas mediações. As políticas, por sua vez, se movem em torno de processos sociais mais complexos em que estão em jogo valores, opções éticas e projetos alternativos de nação, que afetam profundamente o campo educacional e que, certamente, não podem ser equacionados com base em resultados de pesquisa.

Retomando a trajetória das políticas de educação, é possível proceder à sua análise com a pretensão de abrangê-las em seu conjunto, mas se trata de examinar de maneira sincrônica e diacrônica dimensões muito complexas, para o que os nossos estudos habitualmente não têm mostrado fôlego. Nesse terreno, as pesquisas podem tomar como objeto as políticas mais perenes, como as que se referem à oferta regular do ensino básico e superior e à formação inicial de docentes, mas é comum que se debrucem sobre programas de governo que têm um período mais delimitado de duração. Muitas das análises de políticas publicadas nos periódicos acadêmicos da área com bastante frequência têm-se detido apenas na sua formulação, limitando-se a discutir a validade social de seus pressupostos.

Prossigamos, pensando agora no processo de implementação e no contexto das práticas. É por meio das instâncias encarregadas da implementação que as políticas realmente se efetivam.

Tomemos, por exemplo, as numerosas redes de ensino mantidas pelo poder público que empregam milhares de profissionais de todas as classes e segmentos sociais, encarregados de transformar as políticas em ações concretas. Ocorre, porém, que os diferentes atores envolvidos interpretam essas políticas de acordo com suas próprias referências, em que contam interesses – não raro conflitantes –, de grupos ou classes, das culturas institucionais em que estão inseridos, de cunho pessoal, de sorte que os sentidos imputados às políticas são construídos e reconstruídos

um sem número de vezes no decorrer das ações, ainda que os contornos oficiais possam constituir balizadores importantes desses sentidos.

Há também que considerar as relações que se estabelecem na implementação das políticas com o público-alvo. As apostas feitas pelos formuladores quanto ao comportamento esperado das populações a que se dirigem podem distanciar-se muito do que efetivamente ocorre quando elas são postas em prática. Assim como os profissionais do ensino, esses sujeitos são atores sociais que têm suas próprias referências, predileções e estratégias, e agem de acordo com elas.

Além disso, a implementação de políticas e programas em países federativos como o Brasil reveste-se de particular complexidade, uma vez que, tanto a União como os estados e municípios são entes federados com autonomia relativa, que atuam de acordo com interesses e prioridades específicas. Particularmente nas políticas em que são pressupostas ações articuladas das diferentes instâncias administrativas, além de pesarem essas especificidades, as disputas político-partidárias, como bem lembra Arretche (2001), podem alimentar comportamentos não cooperativos.

Considerando que a sucessão de reformas e de programas de governo tem sido pouco efetiva no sentido de provocar mudanças mais profundas nas práticas educativas e na qualidade da educação, cumpre-nos ainda alertar para a falta de atenção dada pelas instâncias formuladoras aos processos de implementação.

As políticas de currículo constituem um exemplo eloquente nesse sentido. Após a abertura política dos anos 80, muitos processos de formulação de novas orientações curriculares em diferentes instâncias implicaram morosas consultas aos diferentes atores educacionais, e várias propostas foram entregues às redes escolares no final das gestões que desencadearam sua formulação sem que tivessem sido equacionados os processos de formação docente, os materiais de apoio e os dispositivos de funcionamento da escola que assegurassem sua execução. Com as mudanças decorrentes da sucessão de poder dificilmente essas medidas foram asseguradas.

Do mesmo modo, os muitos estudos que realizamos sobre as políticas de ciclos que incluem medidas de não repetência indicam que as mudanças preconizadas na organização e na cultura da escola, quando muito, costumam ser objeto de atenção das gestões que os introduzem, e as administrações que se seguem geralmente passam ao largo das dificuldades sentidas pelos

que estão diretamente envolvidos com a prática e pouco se empenham para enfrentar os desafios postos pelas transformações pretendidas.

Há pesquisas mais recentes que passaram a ocupar-se dos aspectos da cultura da escola e do contexto, buscando entender os próprios processos de subjetivação dos sujeitos envolvidos nas políticas e o modo como suas identidades profissionais vêm sendo afetadas. Elas focalizam por vezes as experiências de vida e passam a sensibilizar-se com o capital cultural dos professores, pretendendo contribuir para melhor entender o que move as suas práticas.

A propósito, vale retomar Ball quando afirma que as tecnologias políticas contemporâneas têm produzido novas formas de provisão de recursos, novas práticas de trabalho e novos valores e subjetividades dos profissionais do ensino. Na base da reconfiguração do papel do Estado que emprega essas tecnologias, estariam os elementos-chave da trilogia propugnada pela OCDE: o mercado, a gestão e a performatividade. Eles tendem a induzir os sujeitos a desejarem justamente o que o sistema precisa para operar eficientemente. O autor nos convida, porém, a pensar nas transgressões, nos silenciosos meandros percorridos pelas reconstruções feitas pelos sujeitos, que se deparam com inúmeros determinantes não levados em conta pelos discursos educativos nacionais ou locais em que se podem identificar as repercussões do discurso globalizado.

Quanto aos resultados das políticas, importa ter em conta os segmentos efetivamente beneficiados por elas. Historicamente, a atribuição de responsabilidades e recursos para o provimento dos serviços educacionais no Brasil tem sido marcada por uma estratégia diferencial de atendimento aos diferentes grupos sociais a que se dirige. À medida que se reduzem o prestígio, o poder de pressão e o nível de renda da população, os serviços educacionais a ela destinados tendem a ser atribuídos a instâncias com menor poder e recursos. E o caráter regressivo das políticas inclina-se a acentuar-se ainda mais na dinâmica interna das próprias redes escolares, em que, por exemplo, cabe aos professores menos preparados e experientes ocupar-se dos alunos com maiores dificuldades, em escolas superlotadas que impossibilitam a ordenação de tempos e espaços mais adequada para o atendimento das diferenciadas demandas dos alunos das camadas majoritárias.

É possível também que as extensas burocracias responsáveis pela implementação das políticas – nelas incluídos os quadros do magistério –, consumam a maior parte dos recursos

financeiros e técnicos investidos, sem que as pontas dos sistemas, ou seja, os alunos a que se dirigem, sejam devidamente contempladas.

Ademais, pode haver resultados não previstos tão ou mais importantes do que os que foram projetados originalmente, além do que aqueles que vão se produzindo ao longo dos processos de implementação podem até mesmo tornar irrelevantes os propósitos das políticas oficialmente declarados.

PARA CONCLUIR

Gostaria de reproduzir, finalmente, algumas reflexões que levam Ball (2006) a advogar a realização de pesquisas crítico-sociais, concebendo-as como meios de desenvolver estratégias destinadas a lidar com as desigualdades produzidas em decorrência das atuais políticas.

Para o autor, as políticas colocam para os sujeitos problemas que precisam de respostas criativas. Elas normalmente não dizem o que é preciso fazer; apenas estabelecem metas, preveem efeitos particulares e criam circunstâncias em que o espectro de soluções possíveis é restrito. Nesse quadro, não surpreende que um conjunto de “praticantes” recalcitrantes, conservadores, resistentes às mudanças, apareça por mágica.

Pensando sobre o tipo de pessoas e vozes que habitam a análise dos textos políticos, pergunta-se o autor sobre a natureza do compromisso que queremos ter com as entidades sociais e coletivas dos nossos sujeitos de pesquisa: professores, pais, alunos, formuladores de políticas, levando em conta sua classe, pertença étnico-racial, gênero e outras diferenças. E termina lançando um desafio: o de desenvolver uma pesquisa crítica que acolha as políticas culturais da diferença, combinando-as coerentemente com as políticas sociais da igualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

AZEVEDO, J. L.; AGUIAR, M. A. Políticas de educação: concepções e programas. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. *Políticas e gestão da educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001. (Estado do Conhecimento, 5).

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículos sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

_____. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARRETTO, E. S. S. *Utilização das estatísticas educacionais pelos pesquisadores em educação*. Brasília: MEC/Inep, 1983.

CAMPOS, M. M. M. Para que serve a pesquisa em educação? *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, p. 269-283, jan./abr. 2009.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C.B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.

_____. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSLAK, O.; O'DONNELL, G. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes; G.E. Clacso, 1976. (Documentos Cedes, 4).

TEDESCO, J. C. Os Fenômenos de segregação e exclusão social nas sociedades do conhecimento. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p.13-27, nov. 2002.

TIRAMONTI, G. Después de los 90: agenda de cuestiones educativas. *Cadernos de Pesquisa*, n.119, p.71-83, jul. 2003.

WEBER, S. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: _____. *Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: Annablume, 2004.

Recebido em: novembro 2009

Aprovado para publicação em: novembro 2009