

Jornal de

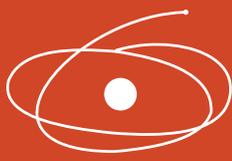
Políticas Educacionais

ISSN 1981-1969

Número 14 | 2013



Núcleo de
Políticas
Educacionais

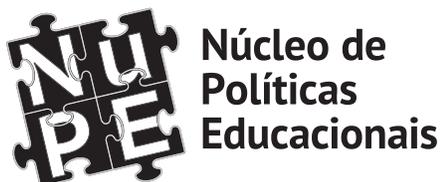


CAPES

ISSN 1981-1969

Jornal de Políticas Educacionais

JPE | Curitiba | v.7, n.14 | Julho-Dezembro de 2013



JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Universidade Federal do Paraná - Setor de Educação
Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3360-5380
jpe@ufpr.br
<http://www.jpe.ufpr.br>
<http://www.ser.ufpr.br/jpe>

Comitê Editorial:

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)
Marcos Edgar Bassi (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPA), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao JPE, conforme orientações contidas no final desta edição ou nas páginas do periódico na internet: <http://www.jpe.ufpr.br> ou www.ser.ufpr.br/jpe.

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

volume 7, número 14 – Julho/Dezembro de 2013

Semestral

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)

Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)

Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)

Index Copernicus

Portal de Periódicos (CAPES)

SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)

Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)

DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível via eletrônica)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Ângelo Ricardo de Souza 1

ARTIGOS

Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

Paulo Sena Martins, José Marcelino de Rezende Pinto 3

A gestão educacional: reflexões, complexidades e desafios

André Stein da Silveira 17

Política pública e gestão escolar: um estudo de caso no Rio de Janeiro

Ana Cristina Prado de Oliveira 29

Políticas de cidade e políticas curriculares: o papel do currículo oficial da rede municipal de ensino na conformação do projeto da cidade de Curitiba na década de 1990 e início do século XXI

Valéria Milena Rohrich Ferreira 38

Estudos de políticas de educação em uma perspectiva comparada: uma antecipação crítica de Bourdieu e Passeron

Afrânio Mendes Catani, Mário Luiz Neves de Azevedo 51

El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio

César Gerónimo Tello 62

RESENHA 76

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES 80

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS 84

CONTENTS

PRESENTATION

Ângelo Ricardo de Souza 1

ARTICLES

How about the financing of a Education National System in the perspective of the Pioneers of the New Education Manifest

Paulo Sena Martins, José Marcelino de Rezende Pinto 3

Educational management: reflections, complexities and challenges

André Stein da Silveira 17

Public policy and school management: a case study in Rio de Janeiro

Ana Cristina Prado de Oliveira 29

City policies and curriculum policies: participation of the official curriculum of the municipal school system in shaping the design of the city of Curitiba in the 1990s and early twenty-first century

Valéria Milena Rohrich Ferreira 38

Education policy studies in a comparative perspective: a critical anticipation of Bourdieu and Passeron

Afrânio Mendes Catani, Mário Luiz Neves de Azevedo 51

The educational policy theoretical field: models, approaches and objects of study

César Gerónimo Tello 62

REVIEWS 76

SUMMARIES 80

INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS 84

APRESENTAÇÃO

Esta edição do Jornal de Políticas Educacionais dá sequência ao esforço que o JPE vem desenvolvendo de trazer artigos e abordagens inéditas e diferenciadas para os seus leitores, com o intuito de tanto divulgar os conhecimentos produzidos no campo, como de ampliar as formas de compreender o que é/são o/s objeto/s do campo.

Neste número, trazemos seis artigos, sendo cinco brasileiros e um argentino. No primeiro texto, os pesquisadores José Marcelino R. Pinto (USP-RP) e Paulo Sena Martins (Conle – Câmara dos Deputados) nos brindam com um trabalho muito interessante e criativo. Os autores tomam as posições apresentadas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), voltados a avaliar os elementos indicativos de um sistema nacional de educação e as bases para o seu financiamento, sob aquelas perspectivas dos pioneiros. O trabalho avalia o contexto de produção e publicação do Manifesto, os signatários, e analisa o documento propriamente dito. Ao final, produz um balanço preliminar e indica análises para além do próprio Manifesto, buscando cotejar os impactos na legislação e o aprofundamento das propostas de financiamento elaboradas por Anísio Teixeira.

O segundo artigo, de autoria de André S. da Silveira (Unilasalle), analisa os desafios na gestão educacional fazendo reflexões sobre o difícil papel do gestor e a complexa relação entre os diversos atores envolvidos no processo educacional. O autor gaúcho compara a gestão das organizações de educação com a gestão empresarial mas apresenta os elementos e particularidades do serviço educacional, principalmente pelo fato da escola ser uma instituição de influência e transformação da sociedade local. O texto discute a necessidade que as empresas estão tendo pela carência de mão de obra capacitada, o que as obriga em criar mecanismos como a chamada “educação corporativa” preenchendo uma lacuna que diz respeito ao mundo educacional. E, por fim, o artigo encerra a discussão refletindo sobre a difícil transição do educador para o gestor, o que exige dos profissionais um investimento de longo prazo no seu próprio capital intelectual até ser reconhecido como autoridade científica naquele campo em que atua.

Depois, temos o artigo de Ana Cristina P. de Oliveira, da PUC-Rio, cujo enfoque é a gestão escolar, mas em um contexto de reconhecimento da forte presença das avaliações externas. O trabalho da autora analisa a tarefa da equipe gestora de gerenciar a aplicação das avaliações externas instituídas pelas políticas nacional e local. O texto toma como referência os estudos sobre as escolas eficazes. A pesquisa empírica envolveu **observação** e **entrevistas** em uma escola do Rio de Janeiro. O artigo demonstra que os gestores parecem desenvolver estratégias de adaptação às novas políticas avaliativas, mas ressalta-se o excesso das novas demandas interferindo na rotina acadêmica da escola, ocasionando mudanças das funções do gestor.

O artigo seguinte é produzido por uma colega da UFPR, Valéria Milena H. Ferreira, e trata de analisar as relações entre as políticas de cidade e as políticas curriculares. A autora toma Curitiba como campo de sua investigação e analisa como os materiais curriculares produzidos pelo município tem evidências daquela relação. O texto observa que, embora na dada gestão municipal tenha ocorrido uma certa centralização curricular e em outra uma descentralização, propostas com encaminhamentos curriculares tão diferentes tiveram em comum um importante fio condutor: o projeto da cidade. O artigo explora a ideia de que o currículo oficial acabou por oferecer à escola uma análise conservadora da cidade, reforçando e incentivando o apolitismo das crianças e procurando conformá-las à imagem de uma cidade modelar em que as desigualdades ficam relegadas à invisibilidade.

O quinto artigo é de autoria de Afrânio M. Catani (USP) e Mário L. N. Azevedo (UEM), e busca analisar as possibilidades de estudos comparados em política educacional, bem como dos indicadores da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, teoria elaborada por Roger Dale, à luz dos textos de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron.

Finalmente, o sexto e último artigo deste número, foi elaborado por Cesar Tello, da Universidad Tres Febrero, Argentina, e é importante para as discussões epistemológicas do campo de pesquisa em políticas educacionais. O texto apresenta algumas reflexões conceituais que estão sendo desenvolvidas no contexto do que o autor tem chamado das Epistemologias da Política Educacional, que tem por finalidade propor um esquema de análise sobre o campo de investigação em política educacional como um campo teórico, a partir de componentes que contribuem para a reflexão campo meta-analítica do campo. Assim, o texto propõe três argumentos a partir dos quais pode-se definir o objeto de estudo da política educacional, assumindo assim que a sua definição, modelo e abordagem é múltipla e multidimensional. O primeiro argumento está relacionado com a categoria de episteme de tempo, o segundo para a posição epistemológica do pesquisador e o terceiro diz respeito ao entrelaçamento dos traços históricos e o modo de nomear do campo teórico da política educacional.

Boa leitura a todos!

Ângelo Ricardo de Souza

Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹

How about the financing of a Education National System in the perspective of the Pioneers of the New Education Manifest

Paulo Sena Martins²
José Marcelino de Rezende Pinto³

Resumo:

O artigo analisa as posições apresentadas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), com vistas a avaliar os elementos indicativos de um sistema nacional de educação e as bases para o seu financiamento, sob aquelas perspectivas. Para tanto, o texto percorre o contexto de produção e publicação do Manifesto, os signatários, e a analisa o documento propriamente dito. Ao final, produz um balanço preliminar e indica análises para além do próprio Manifesto, buscando cotejar os impactos na legislação e o aprofundamento das propostas de financiamento elaboradas por Anísio Teixeira.

Palavras-chave: Manifesto dos Pioneiros; Financiamento da Educação; Sistema Nacional de Educação.

Abstract:

The article analyzes the positions stated in the Brazilian Manifesto of the Pioneers of the New Education (1932), in order to evaluate the indicative elements of a Brazilian National Education System and the bases for education funding under those perspectives. To this end, the article shows the context of the production and publication of the Manifesto, the signatories, and analyzes the document itself. At the end, the work produces a preliminary balance and indicates analyses beyond the Manifesto itself, seeking to collate the impact on legislation and advance the financing proposals made by Anísio Teixeira.

Keywords: Manifesto of the Pioneers; Financing of Education; National Education System.

1 Os direitos autorais deste artigo estão cedidos ao Ministério da Educação – MEC, que gentilmente liberou-os para publicação neste periódico. Em breve, o leitor poderá acessar também este artigo em livro especial organizado pelo MEC sobre os Pioneiros da Educação Brasileira.

2 Doutor em Educação (UnB). Consultor legislativo na Câmara dos Deputados. E-mail: paulo.martins@camara.gov.br.

3 Doutor em Educação (UNICAMP). Professor e pesquisador da FFCLRP-USP. Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br.

Esta ideia foi sugerida no Brasil dezenas e dezenas de vezes e nunca conseguiu vencer. Uma daquelas permanentes brasileiras, o espírito fazendário, sempre impediu a criação de fundos autônomos para a educação [...]

O direito à educação passou a ser um dos direitos constitucionais do cidadão brasileiro.

Para efetivação desse direito, de natureza constitucional, o Estado assume plena responsabilidade, nos termos de dispositivos expressos na Constituição.

Essa responsabilidade, em virtude do caráter federativo do Estado, no Brasil, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três esferas de Poder Público: a União, os Estados e os Municípios.

Tal obrigação solidária, a ser exercida conjuntamente e de modo mutuamente complementar, torna indispensável um mínimo de ação coordenada e uniforme em que, acima de tudo, se fixem as responsabilidades de financiamento do esforço comum de educação de todos os brasileiros.

Anísio Teixeira (Educação é um Direito, 1968)

I- Contexto do Manifesto

Nos anos subsequentes à proclamação da República, o país passava por uma série de transformações, com a diversificação da estrutura social. Avançavam os processos iniciais de industrialização e urbanização-transformações, no entanto, que não se deram de forma homogênea entre as regiões e os estados. Em alguns, surgiam pequenas propriedades no campo, a partir da inserção dos imigrantes na sociedade. Crescia o operariado industrial. Expandia-se a classe média urbana que ganhava visibilidade na cena política e almejava converter a República oligárquica em República liberal. Para tanto, depositava esperanças na educação popular, no voto secreto e na criação da justiça eleitoral (FAUSTO, 1994).

Os intelectuais, alguns desiludidos com os rumos da República passaram a defender a “republicanização” da República (NAGLE, 1974; GHIRALDELLI JR, 2006). Para Romanelli, “as classes médias em ascensão reivindicavam o ensino médio e as camadas populares o ensino primário” (Romanelli, 2003, p.143). Inicia-se um ciclo de reformas da educação em alguns estados.

Quadro 1: Reformas educacionais nos estados na década de 1920 do século XX

Estado	Ano de início	Liderança
São Paulo	1920	Sampaio Dória
Ceará	1922	Lourenço Filho
Paraná	1923	Lysimaco Ferreira da Costa e Prieto Martinez
Rio Grande do Norte	1924	José Augusto
Bahia	1925	Anísio Teixeira
Minas Gerais	1927	Francisco Campos e Mário Casasanta
Distrito Federal (Rio de Janeiro)	1927	Fernando de Azevedo
Pernambuco	1929	Carneiro Leão

A partir de 1922 eclodiam as revoltas tenentistas. Realizava-se a Semana de Arte Moderna. O país ingressava na era da radiodifusão com a inauguração da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Roquete Pinto, que anos depois seria um dos signatários do Manifesto. Era fundado o partido comunista. É neste contexto que se cria o ambiente denominado por Nagle (1974) de entusiasmo pela educação. Em 1924 é fundada a Associação Brasileira de Educação – ABE.

Nunes sintetiza:

Enquanto tenentes, artistas e escritores modernistas propugnavam a revolução política e estética, os educadores reformistas fundavam, numa sala da Escola Politécnica do Rio, a Associação Brasileira de Educação (ABE), defendendo a regeneração dos costumes políticos, a organização e o controle da opinião pública (NUNES, 1999, p.35).

A ABE, continua a autora, apresentava-se ao Estado como órgão de opinião das “classes cultas”. A entidade reunia dois blocos: o grupo liberal-democrata (entre os quais Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Leme), que posteriormente seria o responsável pelo Manifesto e o grupo católico (Hélder Câmara, Alceu Amoroso Lima, Jônatas Serrano, entre outros). A unidade deste grupo heterogêneo era mantida pela campanha cívico-educacional conduzida pela ABE a partir de ações que visavam a organização da nacionalidade por meio da organização da cultura (CARVALHO, 1999). Mas havia diferenças.

Disputavam duas visões, no âmbito da Associação Brasileira de Educação: de um lado o grupo ligado à Igreja Católica que via a religião como base da nacionalidade e a importância da tutela da Igreja sobre o ensino público. De outro, representado pelo grupo que se articulava em torno de Fernando de Azevedo, cuja perspectiva era de uma educação pública, estatal e obrigatória e com a coedução, com ensino igual para ambos os sexos. A obrigatoriedade deveria se estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos.

Além da questão da diferença de concepções, Carvalho destaca outra dimensão da controvérsia – uma disputa de poder:

A criação do Ministério da Educação e Saúde inaugura espaços de poder de importância estratégica na configuração e no controle, técnico e doutrinário, do aparelho escolar. Com isso o consenso em torno da causa educacional transmuda-se em disputa pela implementação de programas político-pedagógicos concorrentes (CARVALHO, 1999, p.17).

Como acentua Xavier (2002, p.55), os católicos interpretavam a questão social como uma questão espiritual a ser solucionada com base em uma reforma moral da sociedade, enquanto os pioneiros propunham a intervenção racional no sistema educacional ampliando-a ao âmbito de uma reforma social. Esses grupos conviveram até 1931, quando se deu a cisão, por ocasião da IV Conferência Brasileira de Educação, no Rio de Janeiro.

O país já vivia sob nova ordem, vitoriosa a revolução de 30 – que apresentava um momento ímpar para influenciar nas políticas. Anísio Teixeira, em carta endereçada a Fernando de Azevedo, comenta sobre o clima de instabilidade que o país vivia: “Corria-se o risco de ver-se a história da Revolução brasileira perder-se como a história de uma revolução que se perdeu” (citada por VIANA FILHO, 1990, p. 56 *apud* PAGNI, 2000, p. 65).

A IV Conferência tinha como título “As grandes diretrizes da educação popular”

Conforme assinala Carvalho (1999), tudo indica que os organizadores da Conferência – do grupo católico, que controlava a ABE desde 1929 – “sintonizados com o Ministério da Educação, contavam referendar, na sua assembleia de encerramento, uma política educacional que perpetuava a dualidade do sistema escolar e lhe imprimia orientação religiosa”.

O governo provisório de Vargas reconheceu não só a constituição de um domínio setorial (desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931), mas também os atores relevantes para a construção da política setorial da educação.

A criação do ministério, compromisso de campanha de Vargas, alimentou a expectativa de que os renovadores fossem guindados à sua condução. Em artigo de 25 de dezembro de 1930, no *Diário de Notícias*, escrevia a poetisa Cecília Meireles, que seria signatária do manifesto:

A notícia, em circulação, de que o próximo governo criará o ministério da educação pública e, à sua frente colocará o atual diretor de Instrução do Distrito Federal (Fernando de Azevedo), é de imenso valor para quem se interessa pelo problema educacional (MEIRELES, 2001, p.110)

Entretanto, foi indicado como titular Francisco Campos, um educador de forte envolvimento com a área e grande cacife político (PINTO, 2000). Em tese, o ministro era afinado com as ideias pedagógicas dos renovadores – liderara, ao lado de Mário Casasanta, a reforma educacional em Minas Gerais. Contudo, uma vez no governo, implementou uma política que destoava dos princípios dos renovadores. Iniciou reformas em 1931, entre as quais o restabelecimento do ensino religioso (facultativo) nas escolas primárias e secundárias, ministrado por professores de instrução religiosa designados pelas autoridades do culto a que se referisse o ensino ministrado.

Vargas acenava à igreja católica, para assegurar seu apoio ao governo, em resposta ao contundente recado do cardeal D. Leme, que mobilizou os clérigos e fiéis, e perante cinquenta arcebispos declarou que “ou o estado reconhece o Deus do povo, ou o povo não reconhecerá o estado” (CUNHA, 1981, p.84).

Cecília Meireles (2001, p.162) escrevia, em tom que revela o grau de indignação com o ministro e de polarização do momento, entre os dois blocos da ABE:

Mas o sr. Francisco Campos parece que resolveu dar cada dia uma prova mais convincente de que não entende mesmo nada, absolutamente, de pedagogia. Que a sua pedagogia é uma pedagogia de ministro, isto é, politicagem...

E assim, antes que aqui tivéssemos estudado o caso das reformas, deixou desabar, do seu ministério para as mãos do sr. Getúlio Vargas, um decreto tornando obrigatório o ensino religioso nas escolas.

Estiveram presentes na abertura da IV Conferência da ABE, o chefe do governo provisório, Getúlio Vargas e o ministro Francisco Campos. Para Saviani (2007), o governo buscava na ABE a legitimação de sua política educacional enquanto o grupo católico que a controlava (e já havia sido contemplado com o decreto acerca do ensino religioso) buscava espaços no aparelho de Estado para consolidar sua hegemonia sobre o campo educacional. O próprio ministro convocara, por carta, as delegações estaduais (XAVIER, 2002).

Campos pediu à assembleia as “grandes linhas” para a educação nacional (FREITAS, 2005), a apresentação de um ‘conceito de educação’ (CUNHA, 2003), ao se pronunciar:

Estou, porém, inclinado a crer que toda conferência de educação deveria começar seus trabalhos assentando uma preliminar: Que é que entendemos por educação, ou de que educação vamos discutir os processos, os métodos ou as aplicações? Tudo o que se segue depende da postulação inicial e as discussões ganhariam em clareza, porque os termos nelas usados teriam uma significação definida e única (*apud* CUNHA, 2003, p.38).

Vargas exortou os educadores presentes a definir as bases da política educacional que deveria guiar as ações do governo (SAVIANI, 2007; CUNHA, 2003).

Assim se pronunciou:

Estais agora aqui congregados, sois todos profissionais e técnicos. Pois bem: estuai com dedicação; analisai com interesse todos os problemas da educação; procurai encontrar a **fórmula mais feliz da colaboração do Governo Federal com os dos Estados** – que tereis na atual administração todo o amparo ao vosso esforço. Buscai por todos os meios a **fórmula mais feliz que venha a estabelecer, em todo o nosso grande território, a unidade da educação nacional**, porque tereis, assim, contribuído com esforço maior do que se poderia avaliar para tornar mais fortes, mais vivos e mais duradouros os vínculos da solidariedade nacional (grifos nossos)

Aproveitando-se dos discursos das autoridades, Nóbrega da Cunha manobrou habilmente para que, dada as limitações de tempo da plenária, que incumbisse um de seus grupos de redigir um documento que fosse objeto de discussão na V Conferência. Afirmou que o grupo por ele representado se manifestaria por intermédio de Fernando de Azevedo, que não estava presente Conferência, mas esteve em contato constante com Nóbrega da Cunha e aceitou por telefone a incumbência de redigir o documento entre janeiro e fevereiro de 1932 e submetê-lo à apreciação do ‘nosso grupo’ (PAGNI, 2000, p 71).

Com isso evitou-se o embate direto na IV Conferência - na qual o peso dos ‘conservadores’ era grande, e ganhou-se tempo para a articulação dos pioneiros e criação de um fato consumado via publicação do documento na grande imprensa.

O lançamento de seu manifesto, em março de 1932, teve como efeito a retirada do grupo católico da ABE, ato formalizado em reunião de seu conselho diretor, pouco antes da V Conferência. Assim, em 1933 o grupo católico fundou a Confederação Católica Brasileira de Educação (SAVIANI, 2007).

Para Freitas (2005), o Manifesto surgiu quando o grupo dos pioneiros quis explicitamente se diferenciar do segmento católico e defender que o Estado se responsabilizaria pela escola pública e atenderia ao direito básico de cada um - o "direito biológico" à educação. O Manifesto dava visibilidade à defesa e sistematização de um sistema único de ensino, público, leigo e gratuito (CARVALHO, 1999).

II- Os signatários (homens e mulheres) do Manifesto

O grupo dos 26 signatários do Manifesto era heterogêneo (SAVIANI, 2007; GHIRALDELLI JR, 2006) e abrangia liberais progressistas (Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo), socialistas com simpatias pelo anarquismo (Roldão Lopes de Barros), signatários que posteriormente se tornaram marxistas (Hermes Lima e Paschoal Leme), tenentistas (Edgard Sussekind). Havia personalidades ligadas às elites paulistas (Júlio de Mesquita Filho, proprietário do jornal *O Estado de São Paulo*), proprietária de escola privada (Armanda Álvaro Alberto) intelectuais que, para Ghiraldelli Jr (2006), no decorrer da década de 1930 assumiriam posições teóricas ligeiramente comprometidas com as reflexões bastante conservadoras (Raul Briquet), além de intelectuais progressistas como a poetisa Cecília Meireles, que dirigia a "página de educação" no *Diário de Notícias* e o jornalista Nóbrega da Cunha.

Xavier (2002) ressalta que vários deles tinham participação ativa em associações de educadores profissionais de diferentes níveis e em associações científico-acadêmicas nacionais e internacionais e que todos já haviam publicado livros sobre temas variados, sobretudo acerca de temas educacionais. Registra, ainda que: "Eram profissionais de formações diversas – médicos, advogados, jornalistas, professores - provenientes de diversos estados do país, especialmente do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Minas Gerais" (XAVIER, 2002, p.26).

Para Ghiraldelli Jr (2006), todos os signatários, ao longo das décadas de 1920 e 1930 contribuíram para o crescimento da literatura pedagógica e difusão das idéias da escola nova, mas a marca do movimento renovador acompanhou três dos signatários: Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho - homens de pensamento, mas também de ação, tendo encabeçado várias reformas educacionais de peso.

III- Análise do documento: a Escola Nova e o financiamento

O Manifesto foi, conforme anunciado por Cunha na Conferência, redigido por Fernando de Azevedo. Nas ideias defendidas no texto fica evidente a influência de Anísio Teixeira⁴, revelada na estrutura do manifesto, que continha, além de princípios sociológicos caros a Fernando de Azevedo, princípios filosóficos próximos à visão de Anísio Teixeira. Estes deveriam nortear a educação e um "plano de educação embutido"; bem coerente até com a 'demanda' de Vargas.

Para Freitas (2005), o Manifesto é um documento de interpelação e exigência pública para que estado e governo assumissem uma nova responsabilidade sobre a nação.

O documento reafirma a crença no conhecimento científico, para demarcar o embate com os pensadores do campo católico. Além disso, é permeado pelo contraste dos termos de várias dicotomias, que explicitam o confronto de posições (CARVALHO, 1999) - escola única/escola dual, ensino público/ensino particular, ensino

4 A amizade entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira havia começado em uma tarde de junho de 1929, quando este, que acabara de retornar dos EUA onde havia se graduado em Ciências da Educação na Columbia University, chega ao gabinete daquele, então Diretor da Instrução Pública do DF, com carta de Monteiro Lobato, que assim se exprimia: "Fernando ao receberes esta, pára! Bota pra fora qualquer senador que esteja te aporrinhando. Solta o pessoal da sala e atende o apresentado, pois ele é nosso grande Anísio Teixeira, a inteligência mais brilhante e o maior coração que já encontrei nestes últimos anos de minha vida. O Anísio viu, sentiu e compreendeu a América e aí te dirá o que realmente significa esse fenômeno novo no mundo" (VIDAL, 2000, p.161).

leigo/ensino religioso e a interpretação que os (autodenominados) renovadores davam a este confronto: velho/novo, passado/presente, tradicional/moderno (XAVIER, 2002).

O ponto de partida é o diagnóstico de uma realidade educacional “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”⁵, enfim “tudo fragmentário e desarticulado”.

Assim, o “aparelho escolar” apresenta-se caracterizado mais pela “inorganização” do que pela “desorganização”. Para reverter esse quadro de coisas é fundamental a determinação dos “fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação”.

Em seguida, realçam-se as mudanças profundas no campo educacional que já aconteciam em vários países:

De fato, porque os nossos métodos de educação haviam de continuar a ser tão prodigiosamente rotineiros, enquanto no México, no Uruguai, na Argentina e no Chile, para só falar na América espanhola, já se operavam transformações profundas no aparelho educacional, reorganizado em novas bases e em ordem a finalidades lucidamente descortinadas?

E chega-se aos exemplos de reformas ocorridas no Brasil, não por acaso, capitaneadas pelos primeiros signatários do documento: Não tardaram a surgir no Distrito Federal e em três ou quatro Estados as reformas e, com elas, as realizações, com espírito científico, e inspiradas por um ideal que, modelado à imagem da vida, já lhe refletia a complexidade.

O manifesto defendia a transferência do terreno administrativo para os planos político-sociais para a solução dos problemas escolares.

Vejamos então, no que se refere às implicações para o financiamento da educação, os principais pontos de uma proposta de mudança educativa baseada na “força das ideias” e na “irradiação dos fatos”, como aponta o documento.

Algumas das ideias defendidas no manifesto foram amadurecendo ao longo da década de 1920. A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação) defende a cooperação entre União e Estados e a vinculação de percentuais da receita às despesas com educação (10%). As reformas estaduais lideradas pelos renovadores incluíam fundos de educação.

Em 1925, no plano federal, a Reforma João Luiz Alves estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário (Decreto nº 16.782/1925), previa acordos do governo da União com os dos Estados, nos quais se estabeleceu – precedente ao disposto na atual Lei do Piso Salarial do Magistério, no contexto do Fundeb – a obrigação da União de pagar diretamente os vencimentos dos professores primários das escolas rurais, até o máximo de 2:400\$ anuais, e os Estados obrigavam-se a aplicar, no mínimo, 10% das suas receitas na instrução primária e normal (Decreto nº 16.782/1925, art. 25).

Apesar de, por um lado, mostrar a disposição do poder central em participar da luta contra o analfabetismo, até então entregue aos Estados, tratou-se, contudo, de uma reforma caracterizada pela centralização autoritária, que prosseguiria nas reformas de Campos e no Estado Novo (CUNHA, 1981). Cooperação e reserva de recursos já circulavam como ideias, antes do Manifesto. Por exemplo, a mensagem do chefe do governo provisório da vitoriosa Revolução de 1930, Getúlio Vargas, apresentada à Assembleia Constituinte: a) mencionava o “espírito de cooperação”, a partir do qual deveriam ser congregados os esforços da União, dos Estados e dos Municípios; b) defendia que os entes federativos dedicassem “uma percentagem fixa de seus orçamentos para prover as despesas da instrução, elevada ao máximo”. Assinalava que o decreto destinado a regular os poderes e atribuições dos Interventores determinava que os Estados empregassem 10%, no mínimo, das respectivas rendas na instrução primária e estabelecia a faculdade de exigir até 15% das receitas municipais para aplicação nos serviços de segurança, saúde e instrução públicas, quando por eles exclusivamente atendidos.

5 Os textos entre aspas a seguir foram extraídos do Manifesto.

Em seu Manifesto (AZEVEDO, 1932), os pioneiros, em primeiro lugar, realçam a educação como uma das “funções essenciais e primordiais do Estado”.

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais.

O documento aponta então para uma “escola comum ou única”, assegurada a todos, independentemente da classe social a que pertençam. Não se defende o monopólio estatal da educação, mas, até onde se pode depreender do documento, apenas porque o “Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva”. Assume-se como diretriz “uma escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15 anos, todas ao menos que nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos”.

Outro princípio com forte impacto no financiamento da educação refere-se à gratuidade do ensino nas instituições oficiais, em todos os níveis, como única forma de tornar a educação “acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la”. Aponta-se também para a progressiva extensão da obrigatoriedade “até os 18 anos”, embora, no país, o ensino obrigatório, “por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário”. E ressalta, com lucidez que “não se pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito”.

Propugnam que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicam autonomia e meios materiais para realizá-la (AZEVEDO, 1958, p.66 e 69).

Vejam agora aspectos mais diretamente relacionados à gestão e ao financiamento e que são tratados na alínea “c” do item “A função educacional” do Manifesto.

Surge a ideia da criação de um fundo, como forma de dotar a educação de autonomia que afaste as “influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos”. Para tanto, propõe-se “uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica”, ficando a responsabilidade pela “direção e administração da função educacional” em mãos de “técnicos e educadores”, assegurando-se “os meios materiais para poderem realizá-la”. Assim, prossegue o Manifesto:

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma **função social e eminentemente pública**, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.

[...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela **instituição de um “fundo especial ou escolar”**, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (grifos nossos).

Como se pode concluir nesta parte do documento encontra-se a fórmula “autonomia + recursos vinculados” que vai permear a política de financiamento da educação brasileira daí pra frente, inaugurando-se com a introdução da vinculação de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e chegando hoje à política de fundos e ao princípio do art. 69, § 5º da LDB, que determina que os recursos vinculados devem ser repassados pelos órgãos arrecadadores ao órgão responsável pela educação de dez em dez dias.

O programa dos pioneiros expresso no Manifesto não olvidava a questão federativa (AZEVEDO, 1958, p.69):

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização,

mas na **aplicação da doutrina federativa** (grifo nosso) e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão⁶ (grifo dos autores).

E, como se daria esta organização “federativa e descentralizadora”? Segundo o documento, seria da União a competência pela educação “em todos os seus graus” na capital, cabendo aos Estados a responsabilidade pela educação em seus territórios. Curiosamente, o texto nada fala sobre os municípios, sendo que, nessa época muitos deles já eram responsáveis por parcela significativa do então ensino primário. Caberia ainda ao governo central, por meio do Ministério da Educação “vigiar” sobre a obediência aos princípios gerais fixados na “na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiências de meios”. Encontra-se aqui também, uma primeira formulação do princípio da função supletiva da União, consagrado hoje no art. 211 da CF. Prossegue o texto ressaltando o papel da União de responsável por assegurar “a unidade educativa”, sob o risco de “perecer como nacionalidade”, assegurando-se um “regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas”.

De alguma maneira, era uma das respostas à “fórmula mais feliz” requerida pelo chefe do governo. Como mencionado, Vargas dirigiu-se à IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE (1931), para que definisse os princípios e apresentasse a “fórmula mais feliz”, expressão que tem sido interpretada no sentido mais amplo vinculado à expressão de uma política educacional da Revolução de 30 (AZEVEDO, 1976, p.174). Entretanto, destacamos que a expressão “a fórmula mais feliz” é utilizada duas vezes no discurso de Vargas – uma remetendo ao estabelecimento da unidade da educação nacional e outra que se referia expressamente à dimensão federativa: a “fórmula mais feliz” para a “colaboração do governo federal com os estados” e à “unidade da educação nacional” (CUNHA, 2003).

Há, ainda alguns itens que repercutem no financiamento:

a) Educação superior - item “c”:

Defende a “educação superior ou universitária, a partir dos 18 anos, inteiramente gratuita” visando à “formação profissional e técnica, no seu máximo desenvolvimento, como à formação de pesquisadores, em todos os ramos do conhecimento humano”. E já lança o tripé: ensino, pesquisa e extensão.

b) Professores - item “a”:

Propõe a unidade de formação e de remuneração dos professores :

A tradição das hierarquias docentes, baseadas na diferenciação dos graus de ensino, e que a linguagem fixou em denominações diferentes (mestre, professor e catedrático), é inteiramente contrária ao princípio da unidade da função educacional, que, aplicado às funções docentes, importa na incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto, na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores.

Como se pode constatar, trata-se de uma ideia bastante semelhante àquela constante no Plano Nacional de Educação – PNE em debate no Congresso Nacional, de remuneração equivalente para os professores aos profissionais com nível de formação equivalente. O Manifesto avança também apontando, já em 1932, para a formação universitária, questão ainda não resolvida na legislação brasileira.

⁶ Tal era a preocupação, que este trecho seria citado literalmente no “Manifesto dos Educadores – Mais uma vez convocados”, escrito por Fernando de Azevedo, em 1959, e assinado por pioneiros e por representantes da “nova geração” de educadores. O documento viria a público no contexto dos debates da LDB, após a apresentação do substitutivo do Deputado Carlos Lacerda. O Manifesto denunciava ainda a “deficiência de recursos aplicados à educação” e reclamava das “aberturas financeiras” e do “excesso de centralização” (BARROS, 1960, p.60 e 63).

IV- Balanço preliminar

Como se pode observar, o Manifesto consegue se posicionar e, mais do que isto, pautar as questões centrais que envolvem o financiamento da educação:

- Cabe ao Estado financiar, do que decorre o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Tema atualíssimo e sob constante pressão, em especial na educação superior;

- Abrangência da escola única assegurada a todos dos 7 a 15 anos;

- Perspectiva da obrigatoriedade - até o final da escola secundária;

- Educação superior - para os “melhores e mais capazes” (redação próxima daquela do vigente art. 208, V, da Constituição Federal), gratuita nos estabelecimentos oficiais e baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, o que implica em gastos consideráveis;

- Responsabilidade pela oferta educacional cabendo basicamente à esfera estadual; União cuida do ensino na capital e exerce ação supletiva e de fiscalização. Este princípio, que remonta ao ato adicional de 1834, sofreu forte modificação com a política de fundos (Fundef e Fundeb).

- Magistério - formado preferencialmente em nível superior universitário e com remuneração equivalente ao professor que atua no nível superior. Hoje com base em dados da PNAD significa dobrar o salário;

- No manifesto fica clara a necessidade de um PNE. O documento critica a falta de visão global de reformas anteriores e propõe um plano integral.

Pouco depois do Manifesto, conforme registra Melchior (1975), foi tomada a primeira medida de ordem prática no período republicano: a instituição de taxa de educação e saúde, com o objetivo de constituir o fundo especial para a Educação e Saúde (Decreto nº 21.335/32)⁷.

V- Para além do Manifesto: Os impactos na legislação e o aprofundamento das propostas de financiamento por Anísio Teixeira

Nos anos subsequentes ao manifesto, as ideias referentes ao financiamento foram defendidas e aprofundadas por Anísio Teixeira. Já no primeiro momento articularam-se os principais agentes – governo, pioneiros e católicos – todos preparando seus anteprojetos para a assembléia constituinte.

Do lado governamental, o anteprojeto de Constituição, elaborado em 1933 pela Comissão nomeada pelo chefe do governo provisório, Getúlio Vargas, não previa a vinculação de recursos nos dispositivos referentes à Educação (art.111 e seguintes), mas estabelecia a possibilidade de intervenção da União (art.13, “e”) para “tornar efetiva a aplicação mínima de 10% dos impostos estaduais e municipais no serviço de instrução primária e 10% na saúde pública”. Note-se que, no texto final, em relação ao anteprojeto a abrangência foi estendida do ensino primário para os sistemas de ensino, sem distinção de etapas de ensino, e o percentual foi elevado, no caso dos Estados, de 10% para 20%. Esta elevação respondeu a crítica da Associação Brasileira de Educação (1934, p.48) que ressaltava que a percentagem média que os estados brasileiros despendiam com instrução pública correspondia a 15,6% das suas rendas. Assim, o mínimo fixado no anteprojeto seria um retrocesso.

Este anteprojeto precedeu a elaboração da Constituição de 1934, que finalmente incorporou em seu texto a vinculação de recursos e a criação de fundos nos seguintes termos:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento **dos sistemas educativos**. (grifo nosso)

⁷ Dos recursos, um terço cabia à educação e dois terços à saúde. O regulamento do “fundo de educação e saúde” estabelecia limitação não contida no decreto que criara a fonte: os recursos da educação seriam destinados ao ensino secundário, superior e técnico-profissional, excluído, portanto, o ensino primário (Decreto nº 21.452/32). Após sucessivos adiamentos (Decretos nºs 21.784/32 e 21.636/32), foi fixada a data de 1º de janeiro de 1933 para início da cobrança da taxa. A taxa correspondia a 200 réis sobre todos e quaisquer documentos sujeitos a selo, excluída a correspondência postal. Não tardou a serem isentos os cheques (Decreto nº 21.602/32).

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação **dos respectivos fundos de educação**. (grifo nosso)

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

O segmento católico articulava a Liga Eleitoral Católica e passou a apoiar os candidatos à constituinte que assumissem seu programa mínimo.

Na V Conferência, já dissociados do grupo católico, os pioneiros haviam constituído a “comissão dos 10”, que deveria elaborar estudo acerca das atribuições dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação. Este estudo deveria ser referendado pela “comissão dos 32”, composta pelos delegados de cada estado. Anísio Teixeira presidia a “comissão dos 10” e Fernando de Azevedo a dos 32 (GHIRALDELLI, 2006). No estudo que originou o anteprojeto da ABE nota-se o “dedo” de Anísio, em relação à questão do financiamento.

A justificação do anteprojeto, assinada por Anísio Teixeira é esclarecedora, acerca de temas como o PNE, a reafirmação da doutrina federativa e o financiamento (grifos dos autores):

Depois de estudos demorados, veio a prevalecer na Comissão, a doutrina de que à União, como poder central, deveria caber a função de elaborar um **plano geral de educação**, para todo país, plano que obedeceria as características fixadas pela própria Constituição e teria **flexibilidade e extensão necessárias para permitir o livre desenvolvimento das iniciativas regionais e locais** e a **adaptação às condições diversíssimas do meio brasileiro**

[...] Resta examinar o ponto de vista em que se colocaram os autores do anteprojeto entregando à União a competência, tão somente, da fixação de um plano educacional, cuja execução deverá coordenar e estimular, exercendo uma **ação supletiva**, onde se fizer preciso, por deficiência de meios e de iniciativas.

Transferiu-se da União para os estados, a competência de organizar, administrar e custear os sistemas educacionais.

[...] A uniformização federal do ensino viria retirar, fatalmente, a vitalidade às instituições educativas que vegetariam, por aí, sob a **compressão uniformizante** e longínqua do poder federal. Por último, mas nem por isso argumento de menor força, impressionou à comissão a necessidade de variedade para que se permitisse a livre experimentação e a vitória do melhor, pelo seu próprio mérito e não por imposição legal.

Esses argumentos e vários outros ainda, levaram-nos à conclusão de que se tornava indispensável dar aos Estados **completa autonomia** na organização e administração dos sistemas educacionais locais.

[...] A tendência de descentralização administrativa não chegou, entretanto, a levar a comissão a entregar aos municípios a direção dos seus sistemas locais de ensino. Razões provenientes de nossa evolução histórica, do ensino embrionário da maioria dos municípios brasileiros, como ainda da necessidade de orientação especializada e técnica dos sistemas educacionais, militaram a favor da **centralização parcial dos sistemas educacionais nos Estados**.

[...] Complemento dessa autonomia administrativa e técnica, é a autonomia financeira que ficou assegurada, no anteprojeto, **pela constituição dos fundos de educação**.

São eles nacional e estaduais e **se organizam por meio de impostos especiais e percentagens sobre as rendas da União, dos Estados e dos Municípios**. A medida é de tal importância que se justifica por si mesma. Sem ela, tudo mais não será senão palavra inútil, cuja execução se não poderá garantir.

Assim, na proposição da ABE, os fundos se organizariam **por meio** das vinculações.

Os pioneiros da Escola Nova obtiveram algumas vitórias no texto constitucional. Em primeiro lugar, a Constituição de 1934 previa a educação como direito de todos (art.149), mas as expressões “direito” e “direito de todos” desapareceriam do texto da Carta do Estado Novo (1937). Em relação, especificamente, ao

financiamento da Educação, foram estabelecidas a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156), a ação supletiva da União, onde se fizesse necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos (art. 150, “e”) e a criação de fundos por esfera da Federação, para cuja formação a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam reservar uma parte dos seus patrimônios territoriais (art. 157), mas que foram constituídos, na prática, por sobras orçamentárias. Introduzia-se, pois, a política de vinculação, mas com a adoção paralela dos fundos – a primeira alimentada por impostos, os segundos por patrimônios territoriais. Ambos previstos em dispositivos distintos da Constituição. A redação do texto constitucional, embora representasse uma vitória dos Pioneiros, dissociava a vinculação dos impostos dos fundos, itens que apareciam associados na formulação original da ABE, que entre suas aspirações, tais como formuladas por seu Conselho Diretor, reivindicava:

§ 5º - O fundo de educação nacional será constituído de uma percentagem não inferior a 10% da renda dos impostos da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais.

A mesma proposição (com diferente percentual - 20%) era feita para os Estados e para o Distrito Federal (ABE, 1934, p.35).

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb.

No período entre o fim da República Velha a o advento do Estado Novo, o debate educacional foi marcado por uma efervescência incomum. No aspecto das relações entre federalismo e educação, surge a ideia proclamada pelo chefe do governo, do *espírito de cooperação*. O Manifesto dos Pioneiros deixa clara sua adesão à doutrina federativa. O programa da Escola Nova é parcialmente vitorioso ao obter a consagração na Constituição de 1934, da criação de fundos e da vinculação de recursos, embora dissociados. A educação é reconhecida como direito de todos.

Outro indicador de que Anísio Teixeira foi o principal inspirador do trecho que trata explicitamente do financiamento da educação no Manifesto, pode ser observado na seguinte declaração sua, de 1935, constante no livro Educação para a Democracia:

Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores (TEIXEIRA, 1997, p.230).

Para aprofundar um pouco a visão deste educador, vamos nos basear no texto “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação”, publicado originalmente na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 20, n. 52, out./dez/ 1953. Para tanto, adotamos a segunda edição do mesmo texto publicada no mesmo periódico, v.80, n. 194, p. 103-113, jan./abr. 1999. Ao que tudo indica, resultou de uma apresentação sua feita ao Congresso Nacional.

Na ocasião, o autor ressaltou que nos “países civilizados” há dois processos para se financiar a educação: a fixação de impostos privativos, e ele cita os EUA como exemplo, e o de vinculação de uma porcentagem da renda tributária, que o foi aquele adotado pela Constituição Federal de 1946. Como vimos, esta carta constitucional determinou que “10% da tributação federal, 20% da estadual e 20% da municipal sejam aplicados na educação”. Anísio Teixeira salienta o avanço da vinculação, mas ressalta a necessidade de um “fundamentado plano” que otimize a aplicação dos recursos e que coordene os empreendimentos educacionais e “não se tripliquem, com desperdício de dinheiro e outros lamentáveis desperdícios.”

Sua proposta é que se constitua um “anteprojetado formal de plano concreto ou definitivo, para convênios entre os vários poderes públicos entre si”. Este plano deve assegurar, entre outros os seguintes aspectos:

· “A manutenção de um sistema de escolas públicas e gratuitas para toda a população, que ofereça o mínimo de educação reputado necessário para a vida normal do Brasileiro (...), mínimo este “condicionado pelo desenvolvimento brasileiro e pelos recursos disponíveis da nação”. Como se pode observar, trata-se de um

antecedente da proposta do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, embora ainda não homologada.

- Uma escola primária de cinco anos para toda a população urbana e para a população rural, “uma modalidade quiçá e provisoriamente menos longa”.
- Dada a dimensão dos desafios, “trata-se (...) de empresa que não pode ser atacada globalmente, mas pela unidade local (na órbita do município), em torno dela conjugando-se os demais esforços estaduais e federais”. Trata-se de algo muito próximo dos Distritos Escolares dos EUA, que o autor deve ter conhecido de perto em sua permanência no país⁸;
- Necessidade de dobrar os recursos aplicados, mas, ao que tudo indica, apenas pela otimização dos recursos vinculados;
- Os recursos municipais disponíveis por aluno serviriam de “soalho”, aos quais se acrescentariam recursos estaduais e federais com vistas a melhorar a qualidade do atendimento;
- Seriam constituídos fundos a partir do total dos recursos vinculados: um fundo federal com os 10% vinculados e respectivos fundos estaduais e municipais com os respectivos percentuais de vinculação;
- Estes fundos seriam administrados por órgãos autônomos, os Conselhos, que seriam “precipuamente, conselhos de administração dos fundos de educação, cabendo-lhes funções “semi-legislativas”, como a de aprovar os orçamentos e planos de trabalho e a de nomear os chefes dos respectivos órgãos executivos, com exceção do federal, em que o ministro de Estado seria o presidente do Conselho, com os poderes de propor ou nomear diretores dos órgãos de estudo e execução” (p. 110). Como se vê, a democracia fica mais para o âmbito dos estados e municípios. Insistimos: o modelo proposto pelo autor é muito similar ao que existia e existe até hoje nos EUA. A diferença é que hoje o papel dos governos estaduais e do governo federal no financiamento é muito maior o que gera, como contrapartida, uma maior cobrança de resultados, geralmente na forma de desempenho dos alunos e que tem gerado toda a polêmica do uso intensivo de testes padronizados e de formas de ‘responsabilização’ pelos resultados que agora chega ao Brasil.
- O ponto de partida do modelo é o ensino primário obrigatório para crianças de 6 a 12 anos que deveria servir de base para todos os cálculos;
- O valor do fundo municipal dividido pelo total de alunos nesta faixa etária constituir-se-ia no ‘soalho’. A “quota-auxílio” do Estado, por aluno, seria um acréscimo ao orçamento municipal, que iria permitir um melhoramento proporcional de cada item do orçamento municipal;
- Curiosamente, o fato de haver diferenças na riqueza entre os municípios é visto como elemento positivo “pois umas custariam menos que as outras (...) e o Estado, por sua vez, não constituiria outro sistema escolar mais caro e paralelo ao municipal” (p. 109);
- Os recursos do fundo seriam divididos em recursos para custeio e investimentos, abrindo-se inclusive a possibilidade de “empréstimos escolares” o que permitiria ampliar “as possibilidades de inversão e constituição dos seus patrimônios de prédios e equipamentos”;
- As escolas “secundárias” (que na época incluíam os atuais anos finais do ensino fundamental e o ensino médio) também ficariam com os municípios, “e as superiores, sempre com uma larga autonomia, ficariam a cargo dos Estados e da União”;
- O ensino particular, “sempre que organizado com o espírito de cooperar com o poder público, isto é, em empreendimentos sem intuito de lucro e com estatutos que não discriminem sua clientela de alunos, seria considerado parte do sistema público de ensino” e poderia receber “bolsas para os alunos desprovidos de recursos”.

8 Para mais informações sobre este sistema de financiamento ver Pinto (2005).

O autor conclui, citando a frase de Euclides da Cunha que afirmava que nossa alternativa era “progredir ou perecer” que, “hoje, nossa alternativa é ‘progredir e perecer’ ou ‘progredir e não perecer’, o que só conseguiremos se nos dispusermos a preparar e planejar as etapas sucessivas de nosso progresso espontâneo e acelerado. Do contrário o próprio progresso, desordenado e anárquico, nos fará submergir nos caos”.

Como vemos, neste texto, Anísio Teixeira que, em nosso entendimento, foi o responsável pela introdução por Fernando de Azevedo da noção de fundos para o financiamento da educação no Manifesto, no texto aqui discutido, avança no detalhamento da proposta que, em última análise, seria uma interessante combinação entre o sistema de vinculação de impostos para a educação e o modelo de gestão dos recursos educacionais adotado, em linhas gerais, ainda hoje pelos EUA.

Em nosso entendimento o modelo proposto, embora ainda tenha suas incongruências (O que seria um “soalho” de qualidade? Como o ensino pós-primário seria financiado?) é uma solução mais orgânica do que atual política de fundos que, embora crie fundos únicos estaduais, mantém a existências de redes estaduais e municipais, com claros problemas de otimização de recursos e de formas de colaboração. Os conselhos propostos por Anísio Teixeira, em clara referência aos “School Board” que comandam os distritos escolares nos EUA, representam também um significativo avanço em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, os quais são desprovidos do poder de aprovar o orçamento educacional ou deliberar sobre a execução dos recursos, além de não disporem de estrutura própria e independente das secretarias de educação para fiscalizar a aplicação dos recursos. Nesse sentido, não passam de uma pálida sombra do modelo proposto por Anísio Teixeira.

Concluimos este trabalho ressaltando a atualidade do Manifesto e o vigor das propostas ali delineadas, particularmente no que se refere ao financiamento da educação. Ressaltamos também a importância de, em um momento em que a nação discute a aprovação de mais um Plano Nacional de Educação, assegurar instrumentos institucionais para que o planejamento estatal que se configura nos planos plurianuais, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias deixem de ser documentos meramente decorativos e se transformem em instrumentos que orientem as mudanças tão necessárias para o país.

Referências Bibliográficas

- ABE. **O problema educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.
- AZEVEDO, F. **A educação entre dois mundos**. São Paulo: Melhoramentos, 1958.
- _____. A reconstrução educacional no Brasil. Ao povo e ao governo. O manifesto dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Ed. Nacional, 1932.
- CARVALHO, M. M. C. O território do consenso e a demarcação do perigo: política e memória do debate educacional dos anos 30. In: FREITAS, M. C. (Org.) **Memória intelectual da educação brasileira**. Bragança Paulista-SP: Editora da Universidade São Francisco-EDUSF, 1999.
- CUNHA, C. Educação e autoritarismo no Estado Novo. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1981.
- CUNHA, N. **A revolução e a educação**. Brasília: Plano; Autores Associados, 2003.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1994.
- FREITAS, M. C. Educação brasileira: dilemas republicanos nas entrelinhas de seus manifestos. In: STEPHANOU, Maria e BASTOS, Maria Helena Camara. **História e Memórias da educação no Brasil, vol. III – séc. XX**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- GHIRALDELLI JR, P. **História da Educação Brasileira**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.
- MARTINS, P. S. Fundeb, federalismo e regime de colaboração. Campinas-SP: Autores Associados, 2011.
- MELCHIOR, J. C. A. **Financiamento da educação no Brasil: recursos financeiros públicos e privados**. [S.I.]: ANPAE, 1975. (Cadernos de Administração Escolar, VI). Tese apresentada à Faculdade de Educação da USP, em 1972.
- NAGLE, J. **Educação e Sociedade na primeira República**. São Paulo: E.P.U; USP, 1974.
- NUNES, C. O Estado Novo e o debate educacional nos anos trinta. In: Freitas, Marcos Cezar (Org.) **Memória intelectual da educação brasileira**. Bragança Paulista-SP: Editora da Universidade São Francisco-EDUSF, 1999.
- PAGNI, P. A. Do manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico. Ensaio um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. IJUÍ, RGS, Ed. UNIJUÍ, 2000.
- PINTO, J. M. R. Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000.
- PINTO, J. M. R. Uma análise do financiamento da educação no Estado da Califórnia, EUA. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v.35, n.126, p.699-722, set./dez. 2005.
- ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. 28ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- SAVIANI, D. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas-SP: Autores Associados, 2007.
- TEIXEIRA, A. Educação para a democracia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- VIANA FILHO, L. Anísio Teixeira: a polêmica da educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- VIDAL, D. G. (Org.) Na Batalha da educação: Correspondência entre Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo (1929-1971). Bragança Paulista: EDUSF, 2000.
- XAVIER, L. N. Para além do campo educacional: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). Bragança Paulista-SP: Editora da Universidade São Francisco-EDUSF, 2002.

Recebido em Dezembro de 2013 Aprovado em Dezembro de 2013

A gestão educacional: reflexões, complexidades e desafios

Educational management: reflections, complexities and challenges

André Stein da Silveira¹

Resumo:

O texto discorre sobre os desafios na gestão educacional fazendo reflexões sobre o difícil papel do gestor e a complexa relação entre os diversos atores envolvidos no processo educacional. Compara a gestão das organizações de educação com a gestão empresarial mas apresenta os elementos e particularidades do serviço educacional, principalmente pelo fato da escola ser uma instituição de influência e transformação da sociedade local. Discute a necessidade que as empresas estão tendo pela carência de mão de obra capacitada, o que as obriga em criar mecanismos como a chamada “educação corporativa” preenchendo uma lacuna que diz respeito ao mundo educacional. O texto encerra a discussão refletindo sobre a difícil transição do educador para o gestor, o que exige dos profissionais um investimento de longo prazo no seu próprio capital intelectual até ser reconhecido como autoridade científica naquele campo em que atua.

Palavras-chave: Gestão educacional; ambientes de educação; educador e gestor.

Abstract:

The text discusses the challenges in educational administration making reflections on the difficult role of the manager and the complex relationship between the various actors involved in the educational process . Compares the management of adult education organizations with business management but presents the elements and particularities educational service , mainly because the school is an institution of influence and transformation of local society . Discusses the need that companies are taking the lack of skilled labor , forcing them to create mechanisms such as the so called “ corporate education “ filling a gap with respect to the educational world . The text ends the discussion reflecting on the difficult transition from teacher to manager, which requires professionals with a long-term investment in their own intellectual capital to be recognized as scientific authority in that field in which it operates .

Keywords : Education Management ; education environments , educator and manager.

¹ Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação do Unilasalle, Pós-Doutorando em Educação -PUCRS, Doutor em Educação – PUCRS. E-mail: astein2707@gmail.com.

Educação: “vilã” ou “tábua da salvação”?

A educação nos últimos anos passou a ser a “vilã²” e ao mesmo tempo a “tábua da salvação³” para a complexidade dos problemas da nossa sociedade. A “vilã”, uma vez que lhe é atribuída boa parte dos males sociais e a “tábua da salvação”, pois não havendo outras saídas para os problemas há de se investir neste campo com vistas a um futuro melhor. “Atualmente, no mundo inteiro se exige dos sistemas educativos que façam mais e melhor” (DELORS *et al.*, 2003, p.168). Delors vai além quando ressalta que os sistemas educativos não podem responder para sempre pelo aumento na procura dia-a-dia. Segundo ele “Teriam de, simultaneamente, dar as mesmas oportunidades de educação a todos, respeitar as diversidades dos gostos e das culturas, e dar resposta a todos os tipos de exigências” (DELORS *et al.*, 2003, p.169). No Brasil, a maior organização de representatividade empresarial afirma que a “má qualidade da educação básica prejudica a qualificação dos trabalhadores”, como evidencia recente pesquisa da Confederação Nacional da Indústria – CNI, segundo a qual “79% das empresas enfrentam dificuldades para qualificar seus trabalhadores”, considerando que a maior delas é a “baixa qualidade da educação básica, opção respondida por 49% dos empresários consultados” (CNI, 2013, p. 8).

Para enfrentar essa dificuldade, as direções das empresas têm optado pela “capacitação no ambiente de trabalho”, segundo a pesquisa da CNI, 81% das empresas consultadas “utilizam essa estratégia. Entre as grandes empresas esse percentual sobe para 87%” (2013, p. 7).

Ser gestor exige uma incrível capacidade de sociabilidade com seus pares e um senso comunitário capaz de envolver e mobilizar muitos atores em prol de sua causa. Além disto, o gestor deve estar sempre atento à defesa dos interesses da instituição em que atua, seja ela da iniciativa pública ou privada, de pequeno, médio ou grande porte.

O bom gestor sabe lidar com o poder, legitimado por sua equipe, não pela imposição de suas idéias e métodos e sim pela fidelidade, lealdade e respeito para com sua equipe. Ao mesmo tempo em que exerce a liderança ele deve ter ciência de que também é um liderado. Todo gestor está subordinado a alguém, seja por um profissional hierarquicamente superior seja a um órgão superior, via de regra, Conselhos de Administração.

O mundo da educação possui muitos elementos do mundo empresarial, embora esta afirmativa não seja unanimidade no segmento, ela precisa ser considerada. Mesmo um crítico da mercantilização da educação, sustenta que a “educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios. Podemos pensar que essa oportunidade será maior ou menor, que virá mais cedo ou mais tarde, que está sujeita a inflexões e mediações” (BALL, 2004, P. 1108), mas precisa ser considerada na avaliação da política educacional.

A educação, em especial, a educação superior, a exemplo do segmento empresarial, exige planos estratégicos e outras iniciativas do mundo corporativo. A educação também está inserida num ambiente onde se têm que examinar as tendências futuras, a legislação, os “concorrentes”, os clientes (identificados como alunos) e os “*stakeholders*”⁴. Isto tudo por que a educação superior, inserida num contexto sócio econômico de competitividade, requer estratégias de sobrevivência e sustentabilidade.

Para Machado (2008) a educação é um setor empresarial e afirma, “[...] alguns setores empresariais permanecem estáticos mesmo diante do caos reinante. São setores que não têm tradição nem histórico de uso de modernas práticas gerenciais, nem mesmo gestores com conhecimento técnico em administração” (p.12).

2 Agente causador de algo danoso ou prejudicial (Ferreira, 2010, p.2158).

3 Último expediente ou recurso para situação aflitiva (Ferreira, 2010, p.1993).

4 Stakeholders: são as pessoas e grupos capazes de influenciar ou serem influenciados pelos resultados alcançados e que possuam reivindicações a respeito do desempenho da empresa. (CHIAVENATO, 2006, p. 36).

Relação entre ambientes de educação e sociedade

Os dirigentes, gestores, professores e corpo técnico das instituições de educação vivem uma época de extremos. Ao mesmo tempo em que todos os holofotes se voltam para suas atividades, há uma pressão sem igual para que deem conta de todas as soluções socioeconômicas.

As interações que uma instituição de educação possui com o meio são muito mais complexas que uma organização empresarial de cunho puramente comercial, industrial ou simplesmente como prestadora de serviços. Uma escola, e aqui me refiro ao sentido amplo da palavra, ou seja, como “espaço destinado à educação sistematizada em todos os níveis e modalidades, composta por professores, alunos e comunidade escolar” (FERREIRA, 2010, p. 834) produz conhecimento, produz sabedoria, produz cultura. Segundo Gadotti (*apud* STRECK; REDIN; ZITKOSKI, 2010, p.154), Paulo Freire concebia a escola como “um espaço de relações sociais e humanas”. Paulo Freire abordava a escola não só como um lugar para estudar, mas como um ambiente mais complexo e interativo, uma instituição social.

A escola, para Paulo Freire, não é só um lugar para estudar, mas para se encontrar, conversar, confrontar-se com o outro, discutir, fazer política. A escola não pode mudar tudo nem pode mudar a si mesma sozinha. Ela está intimamente ligada à sociedade que a mantém. Ela é, ao mesmo tempo, fator e produto da sociedade. Como instituição social, ela depende da sociedade e para mudar-se depende também da relação que mantém com outras escolas, com as famílias, com a sociedade, com a população (GADOTTI *apud* STRECK; REDIN; ZITKOSKI, 2010, p.154).

Se a escola é uma instituição social, há intensa relação entre os atores e o ambiente social. A partir daí, não somente harmonia e bons relacionamentos convivem, há interesses, conflitos e jogo de poder em diferentes campos. Nos diferentes níveis estruturais de uma instituição de ensino pode-se destacar a existência dos níveis estratégicos, táticos e operacionais como em uma organização empresarial. O nível estratégico é aquele onde as decisões mais relevantes e de longo prazo são tomadas, e é operado pela alta gestão/direção. (CHIAVENATO, 2000, p.225).

Percebe-se que a relação entre os diferentes níveis é exercida por força da subordinação e do poder. É certo que, para algumas instituições, estas são relações e interações harmoniosas e pouco conflituosas, para outras há processos de disputas e poderes velados capazes de interferir nas relações pessoais. Para Bourdieu, o poder pode não estar visível. As relações de subordinação estão repletas de poder intrínseco ora invisível ora bastante evidentes. Há um poder simbólico entre as relações. “O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder [...]” (BOURDIEU, 2005, p.15). A relação do diretor de uma escola com seus coordenadores pode ser harmoniosa e pode ser conflitante. A relação de um coordenador para com seus professores também pode ter o mesmo movimento. Por outro lado, o poder interno exercido por um diretor pode ser aniquilado diante de uma autoridade do poder público ou até mesmo de um agente financiador. As relações de poder e seus conflitos se agudizam na escola porque ela integra o que Bourdieu chamaria de “coisas da cultura [...] constituídas como natureza pela ação do Estado que, instituindo-as ao mesmo tempo nas coisas e nos espíritos, confere todas as aparências do natural a um arbitrário cultural” (2005, p.95), de modo que mudanças muito simples agudizam conflitos internos, “a menor tentativa de modificar os programas escolares e sobretudo os horários atribuídos às diversas disciplinas encontra resistências enormes quase sempre e em toda parte” (p. 94),

Nesse sentido, percebem-se diferentes tipos de relacionamentos nos campos de atuação entre os atores envolvidos nas instituições educacionais. Há uma relação interna fundamentada nas relações verticais entre os poderes hierárquicos estabelecidos pela estrutura formal organizada. Por outro lado há relações horizontais entre os atores da instituição e o mundo externo representado pelo governo, fornecedores, órgãos reguladores, comunidade, alunos e a sociedade em geral. Sendo a escola um ambiente educativo inserido na sociedade, não será ela capaz de influenciar o meio e exercer suas atividades de forma autônoma e positiva? Qual o sentido da escola na comunidade local? Para Pérez Gómez, a escola tem importante papel na mediação dos significados

e sentidos. “A escola e o sistema educativo em seu conjunto podem ser entendidos como uma instância de mediação entre os significados, os sentimentos e as condutas da comunidade social e o desenvolvimento particular das novas gerações” (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 11). Pérez Gómez (2001) complementa seu pensamento com o papel do docente. Para ele, os docentes vivem no olho do furacão da inegável situação de crise social, econômica, política e cultural. “Os docentes e os estudantes, mesmo vivendo as contradições e os desajustes evidentes das práticas escolares dominantes, acabam reproduzindo as rotinas que geram a cultura da escola, com o objetivo de conseguir a aceitação institucional” (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 11).

As instituições educacionais possuem particularidades que as diferenciam do mundo corporativo como mencionado anteriormente, principalmente pelas oportunidades de aprendizado gerado, tanto para os seus alunos quanto para os próprios professores e gestores de modo geral, ou seja, o ambiente é propício ao aprendizado. A escola possui uma relação intrínseca com a sociedade, ela transmite a cultura entre gerações, e neste contexto o papel dos professores é fundamental. Para tanto, eles devem entender o seu papel e não serem meramente reprodutores de conhecimento. “Sem compreender o que se faz, a prática pedagógica é mera reprodução de hábitos existentes, ou respostas que os docentes devem fornecer a demandas e ordens externas” ressalta Gimeno Sacristán e Pérez Gómez (2000, p.9). Para eles as ideias, valores e projetos se tornam realidade na educação em função dos docentes. São eles que interpretam e adaptam os projetos para a realidade. Somente os docentes são capazes de fazer a práxis entre o teórico e o prático, a qual permanece sendo uma discussão atual no campo educacional, pois o significado da educação possui uma relação estreita com a aplicabilidade dos conteúdos no mundo de atividades dos seus alunos, em sua realidade. Para Hengemühle, “nada adianta a teoria se não houver esforços para concretizá-la na prática” (2004, p.240). O autor vai além ao reforçar que um projeto pedagógico que não é colocado em prática cria um sério problema ético na escola. Hengemühle é seguidor da tradição lassalista que Gauthier identifica com o surgimento da pedagogia e da escola moderna no século XVII, pois os tratados pedagógicos das ordens religiosas “são concebidos para definir as ações do mestre no seu ensino a grupos de filhos do povo” (2010, p. 146). A educação do povo na escola moderna pressupõe a oferta de projetos político-pedagógicos significativos para toda a comunidade

Portanto, essa é uma preocupação urgente: termos projetos coletivos, torná-los significativos em toda a comunidade escolar, não cansar de medir esforços e buscar os meios para que esses ideais se concretizem nas práticas da sala de aula. Sem um projeto, todos fazem como bem entendem, o tempo passa e se perde, e a educação fica sempre mais à margem, enquanto que o mundo gira (HENGEMÜHLE, 2004, p.241).

O desafio que impera é a distância entre o dizer e o fazer, pois ao projetarmos uma ação somos capazes de formalizar em detalhes aquilo que desejamos. Em alguns casos os detalhes são tão exagerados que na prática são inexecutáveis. Para Meirieu, o tema advém de duas ordens de conhecimento que remeteriam a competências radicalmente distintas, os saberes da prática, de caráter essencialmente empírico, e os saberes da teoria, amplamente modelizados, “o que se faz e nem sempre se sabe dizer e o que se diz sem que seja verdadeiramente destinado a ser feito” (MEIRIEU, 2002, p.11). O papel da escola vai além da sala de aula uma vez que a estruturação das disciplinas possui um forte vínculo com o social. Para Muglioni (*apud* MEIRIEU, 2002, p.48), o vínculo social se dá com a fórmula “a escola determine o homem” e seu fim último é “promover o advento da humanidade”. Se a escola lograr êxito estará possibilitando o acesso da criança ao pensamento crítico e racional. As decisões sobre formatação da práxis e demais questões pedagógicas de uma instituição de ensino passam muitas vezes pelo campo político. As decisões entre formar “a escola dos professores” e a “escola dos profissionais” (MEIRIEU, 2002, p.47) passa pelo campo político e remetem a dois tipos de cultura: “a cultura universal, por um lado, e as competências profissionais, por outro” (2002, p.47).

Para Meirieu existem duas lógicas radicalmente heterogêneas e incompatíveis entre si no âmbito teórico e nas decisões políticas. A primeira tem a ver com aqueles que acreditam no valor essencial da cultura como um meio para o vínculo social e a partir daí filósofos, sociólogos e humanistas em geral contribuem na estruturação

dos projetos pedagógicos. “[...] os educados por essa instituição, os alunos, todos os alunos, supostamente terão tido acesso a uma humanidade que vai além das conjunturas e das circunstâncias nas quais vivem” (MEIRIEU, 2002, p.48). Para o autor, esta é a forma capaz de contribuir para o autêntico vínculo social, pois os educandos construirão fortes fundamentos culturais para entender, conviver e interferir no meio social. A outra lógica ataca os pedagogos, e é a corrente da “escola de profissionais”. Nesta lógica, o vínculo social se dá quando os saberes são aplicáveis e úteis em determinadas situações. A escola se justifica na medida do desenvolvimento técnico, social e profissional de grupos sociais, “[...] enquanto a escola de professores promete um ensino fundamentado no sentido, escola de profissionais promete um ensino fundado na utilidade” (MEIRIEU, 2002, p.49). A primeira relaciona o vínculo social com o compartilhamento da cultura, a segunda defende que cada um encontre um lugar na organização do trabalho e o ocupe eficazmente.

Sobre a complexidade das relações, Morin defende a ideia da organização viva, autorregulada, autônoma e para isso utiliza fundamentos da biologia. “A autonomia do ser individual procede de uma autonomia genética, que se constitui a partir de um patrimônio hereditário inscrito em unidades cromossômicas chamadas genes” (MORIN, 2002, p.127). Morin também aborda a responsabilidade do pesquisador perante a sociedade e a humanidade. Para ele não se pode depositar toda a responsabilidade dos fenômenos sobre o pesquisador, isto se dá porque a ciência na concepção clássica separa por princípio fato e valor, ou seja, “elimina do seu meio toda a competência ética e baseia seu postulado de objetividade na eliminação do sujeito do conhecimento científico” (MORIN, 2003, p. 117). Morin avança quando trata a responsabilidade do indivíduo ou de um grupo:

o ato de um indivíduo ou de um grupo entra num complexo de inter-retroações que o fazem derivar, desviar e, por vezes, inverter seu sentido; assim, uma ação destinada à paz pode, eventualmente, reforçar as probabilidades da guerra; inversamente, uma ação que reforce os riscos de guerra pode, eventualmente proporcionar a paz (intimidação). Portanto, não basta ter boas intenções para ser verdadeiramente responsável. A responsabilidade deve enfrentar uma terrível incerteza. (2003, p.118).

Nesse contexto é importante cada ator do processo educativo entender seu papel e conhecer os diferentes elementos envolvidos no ambiente. A teoria de sistema implica em que o pesquisador entenda a realidade-objeto de seu estudo como se fosse um sistema (COLOM, 2004, p.42). Dessa forma, cada um dos partícipes do processo educativo, conhecendo sua microatividade e o relacionamento desta para com as demais áreas, atenderá da melhor forma às expectativas da educação.

Embora muito criticada, a chamada educação corporativa também deve ser levada em consideração uma vez que há compartilhamento do conhecimento e desenvolvimento humano de seus partícipes (SILVEIRA, 2011, p.251). As correntes pedagógicas humanistas e/ou socialistas clássicas são contrária à Educação Corporativa como se vê no artigo de Cruz:

Com a mudança do padrão de acumulação, desenvolve-se a Teoria do Capital Intelectual. No paradigma anterior, vigorava a Teoria do Capital Humano (TCH), cujo ideário residia na relação de proporção entre escolaridade e renda, na causalidade entre patrimônio escolar e salário. O capital humano era considerado como um estoque de habilidades, atitudes e valores e de saúde do trabalhador, aliado às metas, objetivos, missão e cultura da empresa (2010, p. 339-340).

Em uma perspectiva mais favorável à Educação Corporativa, para Meister, a “Educação Corporativa busca sustentar a vantagem competitiva, inspirando um aprendizado permanente e um desempenho excepcional dos valores humanos e, conseqüentemente, das organizações” (2010, [s.p.]). Segundo este autor:

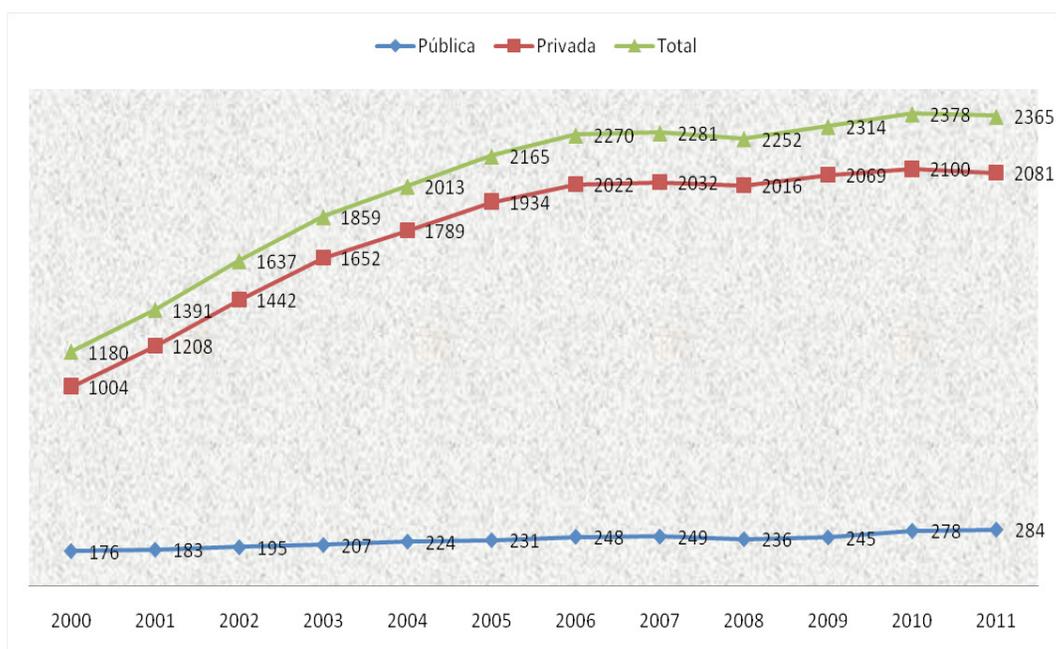
a educação corporativa tem por finalidade o desenvolvimento e a educação de funcionários, clientes e fornecedores, com o objetivo de atender às estratégias empresariais de uma organização, como meio de alavancar novas oportunidades, entrar em novos mercados globais, criar relacionamentos mais profundos com os clientes e impulsionar a organização para um novo futuro (2010, [s.p.]).

As empresas que investem em Programas de Educação Corporativa, além do desenvolvimento humano pessoal e profissional de seus funcionários, almejam a conquista de outros benefícios. Dentre eles, pode-se destacar que desejam apresentar uma boa imagem perante a sociedade, querem a retenção dos melhores talentos e, por conseguinte, a redução do *turnover* (rotatividade), e equipes mais preparadas e motivadas.

O campo da gestão em instituições de ensino - a transição de educador para gestor

As Instituições de Ensino Superior (IES) privadas vêm enfrentando ao longo dos últimos anos uma verdadeira revolução neste mercado⁵. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP⁶ (2013), expressos no Gráfico 1, o número de instituições privadas de educação superior chegou a 2.081 em 2011, o que representa um acréscimo de 1.077 instituições desde o ano de 2000, significando 107% de crescimento no segmento. Em número de unidades (instituições) talvez seja um dos poucos segmentos com tamanha evolução. Somente nos últimos três anos foram criadas 126 novas instituições entre públicas e privadas no Brasil. Isso corresponde a um mercado que atendeu 6.739.689 matrículas em 2011, o que representou um incremento de 5,6% em relação a 2010 (INEP, 2013).

Gráfico 1 – Evolução do Número de Instituições de Educação Superior – Brasil – 2000-2011



Fonte: Resumo Técnico da Educação Superior de 2013 – INEP – Ministério da Educação

Um fenômeno importante neste contexto é semelhante ao que ocorre no mundo empresarial, onde empresas de grande porte dominam determinado mercado. Segundo INEP (2013), na faixa de IES que ofertavam até 1.000 matrículas situavam-se 1.393 instituições, representando 58,9% do total. O restante, cerca de 972 instituições, ofertavam mais de 1.000 matrículas, ou seja 44,1%. As instituições com mais de 5.000 matrículas representam cerca de 11,4% o que demonstra uma concentração de um grande número de matrículas em poucas instituições. Destas, 66% são privadas e 34% são públicas. A Tabela 1 apresenta as informações detalhadas.

⁵ Mercado: Segundo Kotler (1996), “O mercado consiste em todos os consumidores potenciais que compartilham de uma necessidade ou desejo específico, dispostos e habilitados para fazer uma troca que satisfaça essa necessidade ou desejo” (p.28). Por outro lado Kotler afirma que o conceito pode ser estendido para cobrir também grupos não-consumidores, como mercado de eleitores, mercado de trabalho e mercado de doadores. O autor aqui faz referência observando que existem diferentes agentes formando estes mercados, de um lado alunos demandando educação, por outro as Instituições de Ensino Superior ofertando este “bem” mediante uma remuneração/pagamento.

⁶ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep - autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>>. Acesso em 13 set. 2011.

Tabela 1 - Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa, segundo Faixas de Matrículas de Graduação (Presencial e a Distância) - Brasil - 2011.

Faixas de Matrícula de Graduação	Total Geral		Categoria Administrativa				
			Pública				Privada
	Total	%	Total	Federal	Estadual	Municipal	
Total Geral	2.365	100,0	284	103	110	71	2.081
Até 1.000	1.393	58,9	110	12	54	44	1.283
De 1.001 a 2.000	375	15,8	42	14	16	12	333
De 2.001 a 3.000	167	7,1	25	14	5	6	142
De 3.001 a 5.000	161	6,8	15	11	2	2	146
De 5.001 a 7.000	68	2,9	15	9	3	3	53
De 7.001 a 10.000	49	2,1	17	6	10	1	32
Mais de 10.000	152	6,4	60	37	20	3	92

Fonte: MEC/Inep (2013)

Diante deste cenário, o autor que é docente do ensino superior e, por ter vivenciado significativa experiência à frente de IES traz à reflexão a importância do sistema de governança educacional e o papel dos gestores como agentes fundamentais à manutenção e ao desenvolvimento de uma educação superior de qualidade.

Para Meyer Jr., Mangolim e Sermann:

Uma das funções mais negligenciadas nas instituições de ensino superior é a sua gestão. Alguns elementos contribuem para a situação em que se encontra a gestão das instituições de ensino superior. O primeiro deles é o fato de se atribuir à função gerencial na escola uma dimensão essencialmente operacional e secundária. O segundo é a ausência de modelos próprios de gestão para a organização (...) Finalmente, um terceiro elemento é o predomínio de uma prática amadora e professoral de gestão. As pessoas escolhidas para ocupar as posições de gestão não possuem preparação formal ou adequada experiência para assumir posições gerenciais (*apud* MACHADO, 2008, p. 16).

A gestão em IES exige competências diferenciadas por atuar com vários e diferentes atores no campo educacional. A escolha do gestor torna-se um grande desafio para os mantenedores. Em alguns casos há de se reformular todo processo de governança, reestruturar departamentos, cargos e funções.

A amplitude das atividades em IES exige mais do que um professor comprometido com os processos administrativos, de ensino e aprendizagem. As “[...] instituições de Educação Superior têm uma série de responsabilidades, tais como administrar recursos, programas, procedimentos, normas e incentivos que venham intervir na aprendizagem e desenvolvimento do estudante [...]” (FELICETTI e MOROSINI, 2010, p.12).

Tanto nas instituições públicas como nas privadas a boa gestão é fundamental, para Costin “a política educacional é uma política pública. Neste sentido, deve contemplar um enfoque que vai para além do que ocorre em sala de aula, na relação direta entre professor e aluno, terreno próprio da Pedagogia” (2010, p.69). A autora complementa, “para que uma política pública seja efetiva, é fundamental haver mensuração e metas claras” (COSTIN, 2010, p.70). O papel do gestor é dos temas abordados por Costin, pois, “para o gestor da política educacional, há que, no entanto, saber com quais problemas específicos ele se defronta para poder melhorar a educação em seu estado ou município” (2010, p.70).

A autora, ao trazer o tema à discussão, pensa que alguns elementos são fundamentais numa possível transição entre ser um educador e tornar-se um gestor no campo da educação. A forma em que o sujeito enquanto educador

vai criando e desenvolvendo suas competências científicas até se tornar uma autoridade naquilo que faz e por consequência receber o reconhecimento dos seus pares⁷ é um processo fundamental de conquista da liderança e da sua autoridade. Quando há este entendimento, o educador tornar-se-á uma autoridade naquilo que executa, discute e produz, e será ouvido e respeitado. Para Bourdieu (2004, p. 20), “a noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias”.

Na medida em que ele domina o campo científico de atuação, mais autonomia conquistada. Bourdieu destaca que “uma das grandes questões que surgirão a propósito dos campos (ou dos subcampos) científicos será precisamente acerca do grau de autonomia que eles usufruem” (2004, p.21). No campo educacional o professor sofrerá pressões, de um lado, dos seus próprios alunos que, nos tempos atuais, desejam aulas modernas, adaptadas às suas realidades, gostam de muita tecnologia, demonstram relativa resistência à leitura, etc. Por outro lado, o docente será cobrado pela qualidade de seu ensino, pelo cumprimento de horário, pela preparação dos materiais, etc. Se gestor, também sofrerá pressões, desta vez pelo mantenedor, pela alta direção, pelos compromissos juntos aos órgãos reguladores. Bourdieu destaca que “[...] o campo científico é um mundo social e, como tal, faz imposições, solicitações, etc., que são, no entanto, relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve”. Para ele “[...] as pressões externas, sejam de que natureza forem, só se exercem por intermédio do campo, são mediatizadas pela lógica do campo” (2004, p.21).

Para o autor, o campo tem a capacidade de *refratar*⁸ as pressões ou as demandas externas. “Dizemos que quanto mais autônomo for um campo, maior será o seu poder de refração e mais as imposições externas serão transfiguradas, a ponto, frequente, de se tornarem perfeitamente irreconhecíveis” (BOURDIEU, 2004, p.22).

No campo educacional, quanto mais o sujeito, enquanto professor ou enquanto gestor estiver integrado com sua equipe e com seus pares, maior será a sua capacidade de *refratar*. Para este feito não basta apenas um bom relacionamento, é necessário investir-se de conhecimento e competência até formar o capital cultural necessário e reconhecido. Este capital, não é necessariamente monetário, é o capital investido em cultura e conhecimento. Bourdieu afirma que “os economistas têm o mérito aparente de colocar explicitamente a questão da relação entre as taxas de lucro asseguradas pelo investimento educativo e pelo investimento econômico (e de sua evolução)” (2010, p.73). Porém, para ele existem outros tipos de capitais que também remuneram. Por exemplo, “[...] o rendimento escolar da ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento econômico e social do certificado escolar depende do capital social – também herdado – que pode ser colocado a seu serviço” (2010, p. 74).

Sendo o campo um lugar de constituição de uma forma específica de capital (BORDIEU, 2004, p.26), o campo educacional requer do gestor, estratégias para estruturar a distribuição do seu capital entre os diferentes agentes engajados nesse campo. Para tanto, o gestor deverá compartilhar o conhecimento adquirido e acumulado ao longo dos anos, com isto ele fortalece sua liderança e respeito perante a equipe e terá o reconhecimento de sua competência.

Porém, há de se entender que os campos são os lugares de relações de forças e o gestor deve estar preparado para lidar com a relação de poder entre os agentes.

Bourdieu aborda as forças do campo quando trata do espaço social:

Essa estrutura não é imutável e a topologia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura da distribuição das propriedades ativas e, assim, do espaço social. É isso que acredito expressar quando descrevo o espaço social global como um *campo*, isto é, ao mesmo tempo, como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura (2005, p.50).

7 Aqui interpretado pelo autor como todas as pessoas que convivem no mesmo ambiente de trabalho independentemente da posição hierárquica.

8 Refratar: 1. Causar refração a. 2. Quebrar ou desviar a direção de. (FERREIRA, 1988)

O autor compara a luta científica com a luta armada entre adversários que possuem armas tão potentes e eficazes quanto o capital científico coletivamente acumulado no e pelo campo (2004, p.32).

Existe por trás das “armas” de luta, a estratégia que nunca está explícita. Muitos professores almejam serem gestores e para tal intento investem numa estratégia de sucessão. O foco de seu projeto de carreira estará centrado nos investimentos necessários para se tornar um gestor, formação de redes de relacionamento (poder social), uso do marketing pessoal para fazer-se conhecido e angariar agentes para o seu campo e sempre que possível demonstrará aos seus pares sua competência técnica e científica.

Aquele agente que não almeja ser ou ocupar cargos de gestão dedicar-se-á a sua carreira docente e encontrará também neste campo a necessidade de investimento para que no futuro possa ser “remunerado”⁹ e tornar-se uma autoridade no capital cultural acumulado.

Aos gestores cabe a difícil tarefa de acompanhamento das tendências, Souza (2010, p.9) ressalta que o “conhecimento se torna obsoleto a cada cinco ou dez anos; da mesma forma, o padrão tecnológico da sociedade se renova em espaços de tempo semelhantes” (2010, p.9). Nesse sentido, fica claro que, além do entendimento das tendências do mercado, cabe aos gestores a aproximação entre a educação e o trabalho. “A relação entre educação e trabalho é, no presente, um dos grandes temas do desenvolvimento socioeconômico. A instituição educacional não pode ignorá-la, sob pena de comprometer o seu projeto educativo” (Silva, 2011, p.28).

Equilibrar todos os fatores internos e externos é fundamental para a manutenção e crescimento das instituições de ensino. O termo “mercado” e “concorrência” visto por muitos educadores como uma anomalia no meio educacional, passa a ter uma certa importância para os gestores e para as mantenedoras.

Machado (2008) reforça esta ideia da necessidade do planejamento:

Muitos outros setores já passaram pelo choque da concorrência e sobreviveram, agora chegou a vez das instituições de ensino. Ou elas aderem a um modelo de negócios mais contemporâneo e reponsivo ou assistir-se-á nos próximos anos ao que nunca foi visto antes: lesp¹⁰ sendo vendidas, fundidas e tendo suas portas fechadas. Entre outros desafios que as lesp enfrentam nos nossos dias, destaca-se o da necessidade de ter um planejamento estratégico estruturado e de uma melhor gestão da competitividade (MACHADO, 2008, p.16).

Frente aos desafios é importante que cada instituição de educação passe a pensar e agir estrategicamente e isto é um papel a ser cumprido não só pela mantenedora (enquanto administradora estratégica da alta gestão), mas também pelos gestores (enquanto administradores táticos), e pelos demais funcionários (professores e corpo técnico/administrativo – no papel de operacionais). A estratégia a ser formulada deve considerar variáveis do ambiente interno e externo de cada instituição de educação.

Não parece haver dúvida alguma de que a estratégia é importante para o sucesso de qualquer empresa. Porém, apesar de décadas de pesquisas acadêmicas sobre o assunto, não há consenso quanto à definição de estratégia ou do processo ideal de desenvolvimento de uma boa estratégia (CUSUMANO; MARKIDES, 2002, p.9).

Para um bom planejamento deve-se entender bem o ambiente, e para isto deve-se refletir sobre “*como se está* ou *onde se está*” (ANDRADE; AMBONI, 2004, p.59). Na análise interna procura-se verificar os pontos fortes, fracos e neutros da organização. Para entender o ambiente externo, faz-se necessário conhecer algumas variáveis que influenciam a organização, dentre elas pode-se destacar: as variáveis tecnológicas, legais, políticas, econômicas, demográficas, ecológicas, culturais e sociais.

Diante deste cenário, é importante entender o sistema de governança educacional e o papel dos gestores como agentes fundamentais à manutenção e desenvolvimento de uma educação superior de qualidade.

Para Meyer Jr., Mangolim e Sermann (2004, *apud* MACHADO, 2008, p. 16):

9 Remunerado: utilizado aqui não como recompensas financeiras e sim como retornos positivos dos resultados alcançados ao longo da vida nos processos de ensino e aprendizagem aplicados profissionalmente.

10 lesp: Instituições de ensino superior privadas. Machado, Luís Eduardo (2008,p.12).

Uma das funções mais negligenciadas nas instituições de ensino superior é a sua gestão. Alguns elementos contribuem para a situação em que se encontra a gestão das instituições de ensino superior. O primeiro deles é o fato de se atribuir à função gerencial na escola uma dimensão essencialmente operacional e secundária. O segundo é a ausência de modelos próprios de gestão para a organização (...). Finalmente, um terceiro elemento é o predomínio de uma prática amadora e professoral de gestão. As pessoas escolhidas para ocupar as posições de gestão não possuem preparação formal ou adequada experiência para assumir posições gerenciais.

Considerações finais

Em ambas as situações discutidas, ser professor ou ser gestor requer dos agentes uma dose de sabedoria, não só do conhecimento dos campos, mas de si próprio. O sucesso não estará escrito apenas nos indicadores de resultados, mas sim no bem estar por exercer a atividade de sua escolha, aquela que a tornou uma pessoa realizada e feliz.

Ao exercer a atividade dentro do campo de sua escolha o sujeito não somente reproduz seu conhecimento, mas torna-se um agente de mudança proporcionando e fazendo com novos agentes produzam novos conhecimentos. De toda a sorte, é necessário para cada ator do processo entender que existem campos de atuação onde é necessário investimentos para formar um capital e tornar-se uma autoridade científica. É necessário entender o poder social e as relações entre os atores que transitam neste campo.

É um investimento de longo prazo, e o diploma conquistado não garante as competências necessárias para o futuro. Para Bourdieu, “o tempo do diploma não é o da competência: a obsolescência das capacidades (equivalente ao desgaste das máquinas) é dissimulado-negado pela intemporalidade do diploma” (2010, p.132). É o que Bourdieu chama de *defasagem temporal*, uma vez que as propriedades pessoais são adquiridas de uma só vez e acompanham o indivíduo durante toda a vida. Para Bourdieu, existe uma defasagem entre as competências garantidas pelo diploma e as características dos cargos, cuja mudança, dependente da economia, é mais rápida.

A arte de transitar entre os campos da educação e da gestão depende muito mais do sujeito do que dos agentes externos. A partir de então, o domínio dos elementos do campo aqui discutidos tornarão o profissional mais seguro e preparado para um futuro de resultados pessoais e profissionais.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, R. O. B.; AMBONI, N. **Gestão de cursos de administração**: metodologias e diretrizes curriculares. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- BALL, S. J. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.
- BOURDIEU, P. **Escritos da educação**. In: NOGUEIRA, M. A. CATANI, A. (Orgs). 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- _____. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. Título original: Le pouvoir symbolique.
- _____. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. Rio de Janeiro: UNESP, 2004.
- _____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação.7.ed. Campinas: Papirus, 2005.
- CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Sondagem especial**: indústria de transformação e extrativa. Brasília, v. 3. n. 1, p. 1-8, out.2013. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2013/10/28/413/20131028145043425797u.pdf, acesso em 28.10.2013.
- COLOM, A. J. **A (des)construção do conhecimento pedagógico**: novas perspectivas para a educação. Tradução de Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- COSTIN, C. Educação básica no Brasil – a necessária transformação. In: EBOLI, Marisa ... [et al.]. (Orgs.). **Educação corporativa**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.
- CRUZ, D. Educação corporativa: a proposta empresarial no discurso e na prática. **Educação. em Revista**, Belo Horizonte, v.26, n.02, p.337-358, ago. 2010.
- CUSUMANO, M. A.; MARKIDES, C. C. **Pensamento estratégico**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- DELORS, J. *et al.* (Org.). **Educação um tesouro a descobrir**. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 8. ed. São Paulo: Cortez/Unesco/Mec, 2003.
- EBOLI, M. *et al.* (Orgs.). **Educação corporativa**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.
- FELICETTI, V.L.; MOROSINI, M.C. Comprometimento e pedagogia universitária. In: SANTOS, Bettina Steren dos; CARREÑO, Ángel Boza (Orgs.). **A motivação em diferentes cenários**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p.11-19.
- FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- _____. **Minidicionário da língua portuguesa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.
- GADOTTI, M. Escola. In: STRECK, D. R.; REDIN E.; ZITKOSKI, J. J.(Orgs.). **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p.154.
- GAUTHIER, C. O século XVII e o problema do método no ensino ou o nascimento da pedagogia. In: GAUTHIER, C.; TARDIF, M. (Orgs). **A pedagogia**: teorias e práticas da antiguidade aos nossos dias. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 121-148.
- GIMENO SACRISTÁN, J.; PÉREZ GÓMEZ, A. L. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- HENGEMÜHLE, A. **Gestão de ensino e práticas pedagógicas**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2004.
- INEP. (2013). **Resumo Técnico**: censo da educação superior de 2010. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- INEP. (2013). **Resumo Técnico**: censo da educação superior de 2011. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MACHADO, L. E. **Gestão Estratégica**: para instituições de ensino superior privadas. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MEIRIEU, P. **A pedagogia entre o dizer e o fazer**: a coragem de começar. São Paulo: Artmed, 2002.

MEISTER, J. C. **Universidades corporativas e Universidades tradicionais**. Entrevista. Disponível em: <<http://www.guiarh.com.br/p6.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **O método II**: a vida da vida. Porto Alegre: Sulina, 2002.

PÉREZ GÓMEZ, A.L. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SANTOS, B. S.; CARREÑO, Á. B. (Orgs.). **A motivação em diferentes cenários**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

SILVA, R. C. **Gestão do ensino superior**: temas atuais. São Paulo: Biblioteca24horas, 2011.

SILVEIRA, A. S. **A educação corporativa e suas contribuições para o desenvolvimento humano**. 2011. 377 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

STRECK, D. R.; REDIN E.; ZITKOSKI, J. J.(Orgs.). **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SOUZA, P. R. Educação, economia e sociedade: um mundo novo e uma nova educação. In: EBOLI, M. *et al.*. (Orgs.). **Educação corporativa**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010, p.15.

Recebido em Novembro de 2013 Aprovado em Dezembro de 2013

Política pública e gestão escolar: um estudo de caso no Rio de Janeiro¹

Public policy and school management: a case study in Rio de Janeiro

Ana Cristina Prado de Oliveira²

Resumo:

Os estudos sobre a eficácia escolar têm ressaltado o efeito dos fatores intraescolares, entre eles o trabalho da *gestão da escola*, para a aprendizagem dos alunos. Neste artigo, analiso a tarefa da equipe gestora de gerenciar a aplicação das avaliações externas instituídas pelas políticas nacional e local. Tomo como referência os estudos sobre as escolas eficazes. A pesquisa empírica envolveu *observação* e *entrevistas* em uma escola do Rio de Janeiro. Os gestores demonstraram estratégias de adaptação às novas políticas avaliativas, mas ressaltamos excesso das novas demandas interferindo na rotina acadêmica da escola, ocasionando mudanças das funções do gestor.

Palavras-chave: Gestão escolar, Políticas Educacionais, Avaliação Educacional.

Abstract:

Studies on school effectiveness have highlighted the effect of a school's characteristics, including the *school's management*, on the students' learning. In this paper, I analyze the school's management team's task of supervising the application of external tests introduced by new national and local policies. I use as reference previous studies about effective schools. The empirical research involved *observation* and *interviews* in a school in Rio de Janeiro. The school's management developed strategies to adapt to the new evaluation policies but underscored the interference of the incremental workload on the school's academic routine, with consequent changes in the managers' responsibilities.

Keywords: School management, Educational Policies, Educational Evaluation.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Escola, em Zaragoza, nov. 2012. Agências financiadoras: CNPq e Faperj.

² Mestre em Educação e Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: ana.prado.oliveira@gmail.com

Introdução

Este trabalho propõe uma reflexão sobre a função da gestão escolar, considerando a relevância de seu papel para o bom funcionamento das funções acadêmicas na escola, como tem sido apontada pelos estudos sobre as escolas eficazes (BROOKE e SOARES, 2008). Entre suas muitas tarefas, inclui-se o acompanhamento e monitoramento da aprendizagem dos alunos através de instrumentos avaliativos. Como sabemos, atualmente vivenciamos no Brasil, e em particular na cidade do Rio de Janeiro, a aplicação de diferentes instrumentos avaliativos nas unidades escolares que atendem o Ensino Fundamental. Torna-se importante, assim, verificar como os gestores têm gerenciado o levantamento, a administração e o monitoramento dos dados levantados por estas avaliações e qual o impacto destas novas atribuições no cotidiano de seu trabalho.

O presente artigo, fruto de uma pesquisa mais ampla, traz como questões norteadoras: 1) Qual é o papel do(s) gestor(es) enquanto mediador(es) das políticas avaliativas implementadas nas escolas? 2) Qual o efeito da introdução do gerenciamento de uma série de avaliações na sua rotina de trabalho?

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira seção, apresento algumas informações sobre o cenário educacional atual no Brasil, considerando o contexto do surgimento dos mecanismos de avaliação da aprendizagem no Ensino Básico; na segunda seção, procuro discutir, a partir das contribuições dos estudos sobre as escolas eficazes, a importância da atuação da gestão escolar para os resultados acadêmicos dos alunos; já na terceira seção, apresento alguns dados da pesquisa desenvolvida, buscando relacionar os dois temas trabalhados nas seções anteriores, ou seja, como se dá a atuação da gestão na escola pesquisada, seus esforços para garantir os bons resultados alcançados e como esta atuação tem sido afetada pela introdução dos mecanismos de avaliação externa na rotina escolar; por fim, a quarta seção traz algumas conclusões a partir das questões levantadas e da reflexão acerca da realidade observada.

Avaliando a aprendizagem no Ensino Fundamental: Prova Brasil, Prova Rio e Avaliações Bimestrais da Rede

Experimentamos no Brasil, desde o início da década de 1990, mudanças significativas no que se refere à concepção de educação, relacionadas à avaliação, ao monitoramento e à busca pela eficácia escolar. Recentemente, o estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais e outros mecanismos homogeneizadores, apontam “uma tentativa de atenuar a grande diversidade de padrões e de garantir os níveis mínimos de qualidade previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (BROOKE, 2006, p. 385).

Contamos hoje, no Brasil, com coleta e disponibilização de dados educacionais nunca antes experimentadas e o trabalho com a análise dessas informações começa a se estruturar de forma mais regular e sistematizada.

De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a qualidade da educação foi analisada associada às medidas de 1) acesso; 2) fluxo e 3) desempenho na recente história educacional em nosso país. As políticas educacionais refletem estas associações, definindo a agenda de prioridades para as redes de ensino e o papel esperado dos gestores e agentes educacionais. Assim, atualmente, medir a melhoria do ensino básico significa analisar, para além do acesso e fluxo, “a elevação dos níveis de aprendizado dos alunos, medido em escalas especificamente desenvolvidas para esse fim” (SOARES, 2007, p. 138). Em 1990 foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e em 2005, o Ministério da Educação (MEC) propôs uma ampliação do monitoramento da aprendizagem no Ensino Fundamental, instituindo a Prova Brasil. Assim, são aplicados testes de Língua Portuguesa e Matemática a todos os alunos das séries finais

de cada segmento do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) em todas as escolas da rede pública de ensino do país com mais de 20 estudantes matriculados por série alvo da avaliação. Sua intenção diagnóstica é defendida pelo Plano de Metas *Todos pela Educação*:

Com os resultados do Prova Brasil, as secretarias e o MEC têm um diagnóstico da Educação brasileira, podendo detectar desigualdades nas escolas e entre elas. A partir disso, esses órgãos devem definir ações e direcionar recursos para corrigir essas distorções e melhorar a qualidade do ensino.³

Os resultados desses instrumentos de avaliação, juntamente com os dados referentes ao fluxo nas escolas, foram posteriormente consolidados através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A taxa do IDEB referente a cada escola, ao município, ao estado ou ao país, é calculada a partir de dois componentes: a taxa do fluxo escolar (aprovação), coletada no Censo Escolar, e as médias de desempenho dos alunos nos exames da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do SAEB, para os estados e o País, testes que são realizados a cada dois anos.

O objetivo principal deste monitoramento, segundo o MEC (BRASIL, 2007), é que o Brasil conquiste 6 pontos no IDEB da primeira etapa do Ensino Fundamental até 2022, nota média dos estudantes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estados, municípios e escolas deverão melhorar seus índices e contribuir, em conjunto, para que o Brasil chegue ao resultado esperado.

A busca por atingir as metas estabelecidas pelo governo federal gerou iniciativas localizadas de avaliação do ensino público, como as experimentadas em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. No município do Rio de Janeiro, contexto desta pesquisa, a atual gestão da Secretaria Municipal de Educação (SME) implantou, a partir de 2009, uma nova política educacional, em consonância com a política nacional, instituindo duas novas modalidades avaliativas: a Prova Rio e as Avaliações Bimestrais da Rede. A Prova Rio é uma avaliação anual através de testes que seguem os moldes da Prova Brasil, ou seja, é composta de testes de múltipla escolha que abrangem as áreas de Matemática e Língua Portuguesa. A Secretaria Municipal de Educação (SME) instituiu um processo de preparação para a Prova Rio que envolve, além do ensino dos conteúdos a serem testados nas avaliações, exercícios e correções, instrumentalização para o preenchimento do documento, a realização de simulados nas séries que serão avaliadas. Os simulados são testes aplicados também anualmente pela SME, que seguem os padrões das avaliações externas como treinamento para a Prova Rio.

Além da Prova Rio, a atual gestão da SME também instituiu as Avaliações Bimestrais da Rede, que são testes de múltipla escolha de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, aplicados a todas as séries do Ensino Fundamental bimestralmente. Seus resultados são monitorados pela SME e compõem a nota média escolar do aluno. Essas avaliações estão articuladas a dois outros instrumentos didáticos introduzidos pela mesma política: os Descritores de Ensino (listas bimestrais de habilidades e conteúdos a serem contemplados nas Avaliações Bimestrais da Rede) e os Cadernos de Apoio Pedagógico (apostilas bimestrais de exercícios das disciplinas avaliadas que visam complementar o trabalho do professor e preparar os alunos para a Avaliação Bimestral da Rede).

Essa nova organização educacional com todos seus instrumentos e demandas chega ao contexto escolar e altera significativamente sua rotina. Como os educadores incorporam estes instrumentos em sua prática? Como lidam com o desafio de gerenciar tais mudanças? O que cabe à gestão da escola neste contexto? Para pensar essas questões, busco refletir, na próxima seção, sobre a relação entre a gestão e a eficácia escolar.

3 Disponível em: www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil . Acesso em: 12 jul. 2011.

A gestão da escola como condição para a eficácia escolar

O termo “eficácia escolar” vem sendo comumente empregado nos contextos educacionais, especialmente das políticas públicas, para designar algo que produziria resultados positivos em se tratando da função principal da escola: ensinar, independentemente da origem social dos alunos. Nesse sentido, de acordo com Gomes (2005), uma escola eficaz seria aquela que fosse, “ao mesmo tempo, de qualidade e democrática, isto é, que não ofereça aos pobres uma escolaridade pobre, mas que efetivamente consiga que os alunos, mesmo socialmente desprivilegiados, aprendam” (p.282). Brooke e Soares (2008, p.10) alertam para o fato do uso da terminologia por autoridades educacionais e pesquisadores de forma precipitada, recorrendo a estudos externos sem a devida contextualização. Os autores buscaram, recentemente, traçar a trajetória das pesquisas nesta linha, apresentando estudos internacionais e locais sobre a eficácia escolar, organizando-os de maneira histórica a fim de dar visibilidade à evolução do pensamento nessa área, desde o surgimento da pesquisa direcionada à eficácia escolar (“Relatório Coleman”) até o início da mesma no Brasil. Os autores esclarecem que as pesquisas na área também utilizam o termo *estudo do efeito-escola* para identificar as pesquisas sobre escolas eficazes:

Por efeito-escola entende-se o quanto um dado estabelecimento escolar, pelas suas políticas e práticas internas, acrescenta ao aprendizado do aluno. Essa definição enfatiza a ideia de que cada escola deve ser analisada a partir dos resultados de seu processo de ensino-aprendizagem e que os fatores associados com melhores resultados devem ser identificados (BROOKE e SOARES, 2008, p. 10).

Os estudos sobre a eficácia escolar vêm tentando determinar qual é o efeito das experiências vivenciadas na escola (que são particulares e relativas às características da instituição) para a aprendizagem dos alunos. Assim, controlando as especificidades iniciais dos alunos (origem socioeconômica, raça, organização familiar...) os estudos buscam aferir quais são os fatores estruturais e organizacionais das escolas associados a diferentes resultados acadêmicos entre elas, ou seja, entre escolas que atendem alunos com perfis semelhantes, o que têm aquelas que apresentam melhores resultados acadêmicos e como fazem para alcançá-los.

Sammons (2008, p.336) levantou onze “características-chave das escolas eficazes”, relacionados à estrutura da escola, aspectos da gestão, valorização de um ambiente organizado para a aprendizagem e estratégias do professor. Alves e Franco (2008, p.494) resumem tais fatores associados à escola eficaz em cinco categorias para o caso brasileiro: recursos escolares, organização e gestão da escola, clima acadêmico, formação e salário docente e ênfase pedagógica. Ambos os trabalhos, assim como a literatura sobre o tema, apontam a gestão escolar entre os fatores intraescolares que podem influenciar positivamente o desempenho do aluno e a eficácia escolar. Soares (2007, p.153), a partir da proposição de um modelo conceitual para abordar o processo de aprendizagem em uma perspectiva multidisciplinar, considera que: “dentro da escola há dois importantes processos que interagem para a produção do desempenho dos alunos: a gestão escolar e o ensino”. De acordo com o autor, a gestão da escola, liderada pelo(a) diretor(a), compreende as tarefas relativas à garantia do funcionamento da escola no que se refere à rotina de funcionamento “de forma que os recursos nela existentes possam ser usados para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos” (SOARES, 2007, p.153). Isto envolve tarefas rotineiras, como acompanhar e efetivar a assiduidade de alunos e professores, identificar os problemas de aprendizagem e buscar recursos para saná-los, estabelecer contatos com as famílias dos alunos em prol de seu acompanhamento escolar, garantir o acesso de alunos e professores aos materiais didáticos necessários para o trabalho escolar, entre outras. Soares (2007, p.154) aponta uma importante tarefa, geralmente a cargo da gestão escolar, que pode ter alto impacto no aproveitamento dos alunos: a enturmação – processo de distribuição dos alunos nas diferentes turmas em cada série /ano.

As diferenças encontradas nos resultados positivos dos alunos que poderiam se relacionar ao trabalho da gestão da escola geralmente estão vinculadas ao cumprimento das tarefas descritas acima, conciliando a manutenção de um ambiente propício para a aprendizagem e um trabalho coletivo de visão e metas compartilhadas entre a equipe (características das escolas eficazes, apontadas pela literatura).

Entre as tarefas que compõem o trabalho do gestor na escola, voltamos nossa atenção, neste momento para o monitoramento da aprendizagem dos alunos, através do acompanhamento dos processos avaliativos internos e externos.

Por esta razão, interessou-nos analisar, especialmente como o estabelecimento de avaliações externas impacta o trabalho da gestão na escola e quais são os mecanismos que os gestores lançam mão para garantir um trabalho eficaz na escola nesse contexto. Na próxima seção, apresento os dados de uma pesquisa que apontam pistas para essas questões.

As avaliações e a gestão em contexto: a experiência de uma escola do Rio de Janeiro

Os dados que apresento a seguir se referem a uma pesquisa⁴ desenvolvida durante os anos de 2010 e 2011, que tinha uma abrangência maior do que as questões levantadas neste artigo. O recorte ora apresentado buscou direcionar a análise dos dados para o trabalho da gestão da escola em um contexto de superposição de políticas (dos governos Federal e Municipal).

A pesquisa foi realizada em uma escola da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, selecionada por apresentar bons resultados em seguidas edições da Prova Brasil, tornando-se uma referência de “boa escola” no bairro e para a comunidade que atende. Metodologicamente, o trabalho envolveu um longo período de observação das reuniões pedagógicas semanais e de planejamento anual, além de entrevistas com professores e com a equipe de gestão da escola, composta pela Diretora, a Diretora Adjunta e a Coordenadora Pedagógica.

Durante o trabalho de campo, esta equipe demonstrou trabalhar de forma bastante integrada, como foi observado nas situações rotineiras e é referenciado em seus depoimentos. Entre as atividades da escola a cargo da gestão, a Diretora se ocupa prioritariamente daquelas relacionadas à administração financeira (alocação dos recursos, ordens de compras, prestação de contas, entre outras), além de participar de todas as reuniões coletivas com os responsáveis pelos alunos e do atendimento às famílias que apresentam casos mais complexos a serem tratados. As demandas referentes à gestão pedagógica da escola, entre elas o acompanhamento e monitoramento da aprendizagem dos alunos e o suporte ao trabalho docente, ficam a cargo da Diretora Adjunta e da Coordenadora, motivo pelo qual elas serão as principais referências neste estudo representando a gestão da escola.

A Coordenadora Pedagógica conta com a parceria constante da Diretora Adjunta e demonstram sintonia nas orientações e na articulação do trabalho com os professores. Ambas atuaram como professoras nesta mesma instituição, fazendo com que o coleguismo estabelecido na trajetória profissional anterior facilitasse a comunicação com os professores.

Nos Centros de Estudos (CEs) e Conselhos de Classe (COCs), conforme registrado nas planilhas de observação, a Coordenadora Pedagógica e a Diretora Adjunta apresentavam ou retomavam as demandas referentes às datas ou providências relacionadas às políticas curriculares da Secretaria Municipal de Educação - SME ou às avaliações externas de maneira *neutra*, sem julgamento ou crítica, argumentando que esta era a demanda atual para todas as escolas e teria de ser cumprida. Demonstravam, dessa forma, uma aceitação das normas estabelecidas, embora em seus depoimentos sempre tenham ressaltado que o trabalho da escola ia além do cumprimento das metas estipuladas externamente.

4 Refiro-me à pesquisa que deu origem à Dissertação de Mestrado intitulada “Política pública e prática docente: quando e como dialogam no espaço escolar – A experiência de uma escola do Rio de Janeiro” (OLIVEIRA, 2011).

A pesquisa se deu em um momento muito significativo para pensar a atuação da gestão nas escolas municipais do Rio de Janeiro, uma vez que a instituição dos instrumentos avaliativos mencionados era muito recente. Nesse momento de adaptação a uma nova política, a gestão da escola teve o importante papel de mediar a relação entre a SME e os professores. São elas, a Coordenadora e/ou as Diretoras, que participam das reuniões na Coordenadoria Regional de Ensino (CRE)⁵, se responsabilizando por informar os demais agentes escolares sobre as demandas apontadas e fazê-las cumprir. Na escola pesquisada, a Diretora Adjunta e a Coordenadora desempenham essa interseção entre a SME e a equipe de professores, buscando esclarecer a nova política da rede e garantir o funcionamento da escola, como exemplifico nos extratos a seguir:

Com relação aos Descritores da SME/RJ para o 4º bimestre, outro tópico da pauta, a Coordenadora informa que eles já estão disponíveis. Neste momento, como algumas professoras pareciam ainda confusas com relação à associação entre Descritores, Cadernos de Apoio Pedagógico e Provas, a Diretora Adjunta e a Coordenadora esforçam-se em esclarecer todas as dúvidas. Reafirmam que as Provas Bimestrais da SME seguem os Descritores propostos pela SME, é por eles que os alunos devem ser preparados. Comentam que o Simulação da SME, sobre o qual distribuí uma circular para as professoras de 3º, 4º e 5º anos, foi criado para familiarizar o aluno com o tipo de prova proposto pela Prova Rio: *“Os descritores para a Prova Rio são os mesmos da Prova Brasil e do SAEB”*.

A Coordenadora esclarece novamente sobre as avaliações externas:

“Prova Brasil: define o IDEB, a partir deste resultado a prefeitura do Rio premia as escolas a cada dois anos. É para os alunos do 5º ano e é bienal, este ano tem Provinha Brasil: esse ano terá o controle com o 2º ano. Prova Rio: define o IDE-Rio, também está vinculado à premiação pela SME. Vai avaliar alunos do 5º ano em 2012” (Trechos do Diário de Campo de 18/05/2011, Centro de Estudo).

É interessante ressaltar que durante as explicações ao grupo sobre as orientações da SME sobre o currículo e as avaliações externas, a Diretora Adjunta e a Coordenadora foram extremamente claras e objetivas, apresentando as informações com a segurança de quem está familiarizado com o assunto. Alguns esclarecimentos são repetidos mais de uma vez para o grupo de professores o que pareceu ser fundamental para evitar qualquer risco de confusão, em um momento em que várias novidades eram incorporadas à rotina do professor.

Entre as atribuições da Coordenação Pedagógica e da Direção da escola, incluiu-se a preparação dos alunos para as avaliações externas. Nesse contexto escolar, os alunos também fazem simulados internos, preparados pelos professores nos moldes das questões das Avaliações Bimestrais da Rede.

Preocupada com a realização da Prova Brasil pelos alunos do 5º ano, a Diretora Adjunta e a Coordenadora da escola instruíram as professoras a realizarem com seus alunos as questões das edições anteriores:

[...] percebemos que os professores do quinto ano tinham dificuldade, porque chegava na hora da prova os alunos não conseguiam fazer. Então o que fizemos de proposição? Entrou até como meta do nosso Projeto Pedagógico, que é esse trabalho com provas anteriores do Governo Federal, da Prova Brasil, durante o ano todo. Que isso fosse uma rotina durante o ano todo: a questão da interpretação dos enunciados da prova (Trecho da entrevista com a Coordenadora realizada em 24 ago. 2011).

A Coordenadora também buscava tabular os erros das Avaliações Bimestrais da Rede para fazer um levantamento das questões que mereceriam um investimento maior do professor:

[...] eu até faço isso para ajudar o professor, de cada ano eu vejo as questões mais erradas, faço uma lista, passo para os professores. A orientação é de que eles revejam essa questão porque se grande parte da turma errou, algum nó tem ali. Pode ser até um nó de uma palavra que eles não conheçam no enunciado. (idem)

5 A rede de escolas municipais do Rio de Janeiro é a maior da América Latina, composta de 1.068 escolas, 250 creches pública, 65 EDIs e outras 179 creches conveniadas. Com cerca de 38 mil professores, a SME atende a 685.279 alunos. Este extenso volume estava dividido, nesta data, em 10 Coordenadorias Regionais de Ensino (CREs) de acordo com a localização geográfica das unidades de ensino.

Ball (2001) considera que “durante os últimos vinte anos, a gestão tem sido um mecanismo chave, tanto na reforma política quanto na reengenharia cultural no setor público [...] Enquanto os mercados trabalham de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora” (p.108). Nesse sentido, o papel de mediação entre a SME e os professores vem sendo desempenhado pela equipe de gestão da escola. Em alguns momentos, o seu trabalho foi garantir que as demandas da SME estavam sendo trabalhadas pelos professores, como podemos conferir nos extratos abaixo:

O professor tem a organização de sua sala de aula. Eu não passo e fico conferindo o que o professor “deu”, mas ele sabe que no final do bimestre ele tem que dar conta do conteúdo porque vem a prova da SME e ele vai ser cobrado...

Ah... é chato? Não... temos que pensar que isso é importante para a melhoria da escola, do trabalho... (Trechos do Diário de Campo de 03/02/2011, Semana Pedagógica, falas da Diretora Adjunta).

Apesar do papel de destaque que os gestores recebem nas atuais políticas educacionais, cabendo-lhes o controle e o monitoramento de metas e resultados, pode-se observar uma descaracterização nas funções pedagógicas das pessoas que exercem a gestão da escola, através da introdução de tarefas mais burocráticas do que pedagógicas.

A Coordenadora Pedagógica exemplifica, em seu depoimento, algumas das alterações nas suas funções:

Eu acho que hoje é a cobrança de resultado, de planilha, de projetos... é muita coisa ao mesmo tempo e você acaba não dando tempo de tudo, ou você coordena ou você organiza, ou você manda planilha... [...] São muitas demandas, reuniões... [...] Quando eu estou no computador eu estou fazendo coisa que está sendo cobrada, mais burocrática do que pedagógica... Os **coordenadores são administradores, na verdade, de alunos, de papéis e de resultados e de cobranças** [grifo meu] (Trecho da entrevista com a Coordenadora, realizada em 24 ago. 2011).

A Diretora Adjunta também se mostra preocupada com a organização da rotina na escola, com as formas encontradas pelos professores para conciliar o seu planejamento, o Projeto Político Pedagógico da escola e o calendário repleto de avaliações:

O professor hoje se vê muito preso de muita avaliação. Porque tem a avaliação semestral, aí vem o simulado para a avaliação, aí vem a **testagem para ver a sondagem**, num intervalo pequeno de tempo. Está faltando tempo para se trabalhar o conteúdo para a prova. O professor se desespera, entre aspas, porque ele não consegue aprofundar os conhecimentos que eles lançam para os alunos. Então, a administração do tempo tem de ser revista, esse monte de **simulado do simulado do simulado**... e eu acho que está faltando a escola poder respirar um pouco para trabalhar os seus projetos pedagógicos internos. Quando eu comecei na coordenação a gente começou a trabalhar com projetos e foi crescendo a cada ano... agora deu uma parada porque não se encontra tempo pedagógico para trabalhar as questões interdisciplinares (Trecho da entrevista com a Diretora Adjunta realizada em 13/10/2011).

A análise dos dados permitiu inferir que a equipe que exerce a gestão nesta escola reconhece e desempenha o seu papel de articulação das políticas educacionais junto aos professores, procurando garantir o cumprimento de prazos e metas, demonstrando uma busca de eficiência no trabalho e a preocupação com a manutenção dos bons resultados. Há, de certa forma, uma adesão às políticas avaliativas e suas implicações, interpretadas como caminho a ser percorrido para garantir o sucesso dos alunos nos testes que serão realizados. Assim, a equipe de gestão da escola pesquisada reconhece as mudanças trazidas pela instituição das avaliações em sua rotina de trabalho - que incluem o aumento de serviço burocrático, o cuidado no controle dos dados relativos às avaliações, bem como o monitoramento do trabalho do professor na preparação para os testes - e as desempenha com cuidado e rigor, procurando garantir com que os professores também incorporem em sua rotina esse compromisso. Apesar do desgaste e da pressão que dizem sofrer com tantas demandas e com a preocupação em atingir os resultados esperados, a equipe de gestão valoriza a necessidade do monitoramento da aprendizagem nas escolas e realiza seu trabalho de maneira a corresponder às expectativas que sua unidade de ensino construiu acerca de si própria e não apenas às expectativas externas.

Conclusão

Como os estudos sobre as escolas eficazes têm buscado demonstrar, “está muito claro que há, hoje, um amplo espaço para a ação nas estruturas escolares com vista à melhoria do desempenho dos alunos da educação fundamental brasileira” (SOARES, 2007, p. 156). Entre os fatores escolares que podem influenciar positivamente a aprendizagem dos alunos, como vimos, está o trabalho da gestão. O impacto que exerce na melhora dos resultados acadêmicos dos alunos não se dá de maneira direta, mas envolve um verdadeiro trabalho *de bastidores*, estreitamente relacionado a garantir que outras características apontadas como essenciais para a eficácia escolar (SAMMONS, 2008, p.351) estejam presentes: objetivos e visões compartilhados, ambiente de aprendizagem, incentivos positivos, parceria casa-escola, organização orientada à aprendizagem e monitoramento do progresso. Entre as tarefas da gestão, enfoquei neste trabalho àquelas relacionadas ao monitoramento do progresso dos alunos através da aplicação e acompanhamento das avaliações externas que hoje fazem parte do calendário escolar dos alunos que frequentam o Ensino Fundamental.

As determinações das políticas públicas, como as que instituem avaliações externas para acompanhar o trabalho desenvolvido nas escolas, dependem, em sua maioria, da articulação do trabalho da gestão para chegar até ao professor e à sala de aula. Como foi exposto pelos dados da pesquisa, a mediação realizada pela equipe gestora da escola, entre as determinações da SME e o trabalho dos professores, foi fundamental para o bom andamento do mesmo. Muitas dúvidas surgiam na organização do calendário de avaliações e no cumprimento das questões burocráticas que envolviam a aplicação das avaliações e cabia à gestão da escola esclarecer e direcionar o trabalho.

Entre as mudanças trazidas para o trabalho dos gestores a partir da aplicação das avaliações mencionadas, destacamos: reorganizar o calendário e a rotina da escola, alterando horários e salas para a aplicação de provas, esclarecer dúvidas e instruir os professores sobre os instrumentos, prazos e demandas de cada avaliação, monitorar, publicar e comparar os resultados dos alunos, propor estratégias de recuperação para os alunos com dificuldades e de revisão para as questões com grande índice de erro. Há, então, a introdução de novas demandas no trabalho desenvolvido pela gestão da escola e as queixas apresentadas no ambiente investigado se referem ao excesso de avaliações para os alunos do município do Rio de Janeiro e ao enfoque mais burocrático do trabalho do gestor. Contudo, incorporam as novas atribuições em sua rotina, buscando desempenhá-las de acordo com o que lhes é determinado e com o compromisso em manter os bons resultados que a escola atingiu. Talvez estas sejam mais algumas características de uma gestão comprometida com a eficácia escolar: a capacidade de adaptação às mudanças e a pro-atividade frente aos desafios. Busquei neste artigo levantar algumas impressões sobre a relação entre o trabalho da gestão e a introdução de novas avaliações externas na escola, levando em consideração os dados levantados em trabalho anterior. Tais impressões se configuram em direções para novas pesquisas sobre o tema que, acredito, merece maior aprofundamento.

Referências Bibliográficas

ALVES, M. T. G. e FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo Sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/artigos.htm>>. Acesso em: 12 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso em: 11 dez. 2011.

_____. Ministério da Educação. **PDE : Prova Brasil - ensino fundamental : matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/prova%20brasil_matriz2.pdf> Acesso em: 11 dez. 2011.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p.377-401, maio/ago. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 20 out. 2011.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

GOMES, C. A. A Escola de Qualidade para Todos: Abrindo as Camadas da Cebola. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v.13, n.48, p. 281-306, jul./set. 2005.

OLIVEIRA, A. C. P. **Política pública e prática docente: quando e como dialogam no espaço escolar: a experiência de uma escola do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G.C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 28, já./fev./mar./abr, 2005, p. 5-23.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, J. F. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 09 jun. 2011.

Políticas de cidade e políticas curriculares: o papel do currículo oficial da rede municipal de ensino na conformação do projeto da cidade de Curitiba na década de 1990 e início do século XXI¹

City policies and curriculum policies: participation of the official curriculum of the municipal school system in shaping the design of the city of Curitiba in the 1990s and early twenty-first century

Valéria Milena Rohrich Ferreira²

Resumo

Na década de 1990 e início do século XXI, Curitiba apresentava um projeto explícito de cidade que acionava para seu fortalecimento diversos grupos advindos de diferentes campos, inclusive, do educacional. Este artigo analisa materiais curriculares produzidos tanto na Gestão do prefeito Rafael Greca (1993-1996) quanto na de Cássio Taniguchi (1997-2004), no que diz respeito às relações entre estes currículos e questões da cidade. De modo geral, observou-se que, embora na gestão Greca tenha ocorrido uma certa centralização curricular e na de Taniguchi uma descentralização, propostas com encaminhamentos curriculares tão diferentes tiveram em comum um importante fio condutor: o projeto da cidade. O currículo oficial acabou por oferecer à escola uma análise conservadora da cidade, reforçando e incentivando o apolitismo das crianças e procurando conformá-las à imagem de uma cidade modelar - “correta”, “ecológica”, de “planejamento exemplar” e da “união das etnias” - em que as desigualdades sociais e raciais ficavam relegadas a um segundo plano ou à invisibilidade.

Palavras-chave: políticas curriculares, políticas de cidade, Greca, Taniguchi.

Abstract

In the 1990s and early twenty-first century, Curitiba presented an explicit design of city engaging diverse groups coming from different fields, including the education, for its strengthening. This article examines curriculum materials produced both under the management of mayor Rafael Greca (1993-1996) and under that of Cássio Taniguchi (1997-2004). In general, it was observed that although during the management of Greca some centralization of curriculum and during of Taniguchi some decentralization had taken place, proposals with so different curriculum referrals had in common an important leading thread: the design of the city. The official curriculum eventually offered the school a conservative analysis of the city, strengthening and encouraging apolitic attitude among the children looking to conform them to the image of a city model - “correct”, “ecological”, of “exemplary planning” and “union of the ethnic groups” - in which social and racial inequalities are relegated to the background or invisibility.

Key-words: curriculum policies, city policies, Greca, Taniguchi.

¹ Este texto, com algumas alterações, foi apresentado no IX Colóquio sobre questões Curriculares e V Colóquio Luso-brasileiro: Debater o Currículo e seus Campos – Políticas, Fundamentos e Práticas. Porto, Portugal, 2010. Parte das discussões aqui propostas foi desenvolvida em pesquisa de doutorado realizada com o apoio da CAPES.

² Professora do Setor de Educação – DEPAE, da Universidade Federal do Paraná. Mestre e Doutora pela PUC/SP, Programa Educação: História, Política, Sociedade. Pos-doc em Lyon II, grupo de pesquisa: Modes, espaces et processus de socialisation. E-mail: valeriarohrich@gmail.com

Introdução

A proposta de estabelecer relações entre cidade, escola e currículo partiu do fato de que as escolas municipais de Curitiba receberam durante a década de 1990 e início do século XXI, diversos materiais curriculares que, para além do objetivo de auxiliar na efetivação do currículo oficial da rede, procuravam construir um determinado modelo de cidade e de cidadão curitibano. Parecia haver, portanto, uma relação entre o currículo a ser ensinado às crianças e o projeto da cidade e, expressivamente neste período, marcado pelo fato de que Curitiba tornava cada vez mais explícito este projeto. Assim, seria impossível pesquisar a escola e seu currículo sem compreendê-los na trama da cidade e para tal, seria preciso conhecer tanto como o projeto da cidade veio se constituindo - uma vez que alguns de seus aspectos remetiam há pelo menos 60 ou 70 anos atrás - quanto compreender qual o lugar da educação escolar neste processo.

Mas, quem explicaria o projeto da cidade? A quem dar voz? Metodologicamente, optou-se pela realização de uma “escuta” de diversas vozes advindas de diferentes campos (Urbanismo, Arquitetura, Meio Ambiente, Literatura, Política, Educação entre outros) e a análise do material recolhido (materiais de circulação na cidade, charges, pinturas, contos, poesias, teses e dissertações, livros, mobiliários urbanos entre outros) evidenciou a existência de uma tensão entre vozes que confirmavam o projeto estabelecido da cidade e vozes, chamadas na pesquisa de *outsiders* (Elias, 2000), que o questionavam.

Assim, enquanto uma história estabelecida contava de forma romantizada sobre o início da colonização da cidade ou sublinhava algum período histórico e alguns campos e indivíduos como sendo os que fizeram “a Curitiba ecológica” e de “soluções urbanas”, vozes *outsiders* tentavam resgatar as histórias soterradas (Pollak, 1989), as raças e povos invisibilizados (em especial negros e indígenas), enfim, outros aspectos da história da cidade não destacados pelo discurso oficial.

E enquanto no campo literário diversos escritores e poetas apresentavam possibilidades criativas de leitura da cidade, no educacional (a partir do currículo oficial), por exemplo, insistia-se em recuperar e enaltecer uma literatura e uma estética paranista produzida no início do século XX que propagava um amor incondicional ao Paraná e aos símbolos paranistas, útil à manutenção do projeto da cidade (Ferreira, 2012).

Tal projeto se expressava ainda por meio de mobiliários urbanos como, por exemplo, os portais construídos na entrada dos bairros ou ainda, os parques em homenagem a imigrantes importantes que ajudaram na construção da cidade. Uma análise detalhada evidencia, no entanto, as histórias e memórias que se escolhia perpetuar e quais as que, por meio de processos eufemizados e romantizados (Ferreira, 2008, 2010), se silenciava. Um rápido exemplo é o do Parque “Tingui” que recebe este nome em homenagem a Tindiquera, índio que teria indicado o local de instalação da cidade no início de sua conformação, mas que, na verdade, guarda a memória e a história da cultura ucraniana.

Enfim, analisando a atuação de diferentes grupos e campos o que ficou evidente é que a balança acabou pendendo, na maior parte das vezes, para grupos “estabelecidos” (Elias, 2000) que, mantendo coesão entre si justamente a partir do projeto da cidade, obtinham a força necessária para manter seus acúmulos de poder.

E do ponto de vista político tal coesão manteve também durante muito tempo determinados grupos e partidos no poder. Basta lembrar que Jaime Lerner assumiu a prefeitura entre 1971-74 e 1979-82 por nomeação em período de ditadura militar e foi eleito entre 1989-92 sendo que na década de 1990 esteve também à frente do governo do estado do Paraná por dois mandatos consecutivos (1994-2002). Lerner ajudou a eleger Rafael Greca (1993-1996) que apoiou o próximo prefeito Cássio Taniguchi que ficou na prefeitura por dois mandatos consecutivos (1997-2004).

Assim, a década de 1990 ofereceu ao pesquisador um importante campo de pesquisa uma vez que existia naquele momento um interessante alinhamento de políticas ditas de direita não só no nível estadual e municipal, mas também, federal (Fernando Henrique Cardoso estava na Presidência da República por dois mandatos

consecutivos, entre 1995 e 2002). E embora, no caso da prefeitura, existissem diferenças entre a gestão de Greca e a de Taniguchi, a primeira centralizadora e muito ainda voltada para a cidade e a segunda descentralizadora e cada vez mais em consonância com as políticas do governo federal, havia um fio condutor que mantinha políticas de continuidade que passava pelo projeto da cidade demonstrando, inclusive, que o projeto ainda sobrevivia na virada do século.

É, portanto, nesta configuração social de Curitiba na virada do século XX para o XXI que se pretende discutir e a partir da problematização de como o campo educacional se posicionou nesta cena. Para tal, analisa-se aqui alguns materiais curriculares produzidos pela secretaria municipal de educação daquele período, entregues às escolas ou diretamente às crianças da rede, verificando quais as possibilidades de compreensão da cidade estes ofereciam e que formas de socialização infantil propunham.

1. Políticas curriculares na Gestão Greca (1993-1996): a construção de uma proposta erudita e ecológica de cidade

a) O Currículo Básico da Rede Municipal de Ensino e as possibilidades de leitura da cidade

Curitiba, no início da década de 1990 utilizava como diretriz para as escolas da rede o Currículo Básico de Curitiba elaborado em 1988 (com revisões em 1991, 1992, 1994, 1996) e que seguia os referenciais teóricos da Pedagogia Histórico-Crítica. Tal currículo defendia a necessidade da aquisição de conteúdos significativos de uma sociedade, por serem eles o “requisito fundamental ao questionamento das relações sociais vividas pelos homens”. (*Currículo Básico*, 1996, p. 4). Optar por estes conteúdos, na escola, produziria no indivíduo “a capacidade de criar e de interferir na história com o seu pensar”. (p.4).

Se este currículo, porém, deixava claro na parte da fundamentação teórica o referencial marxista, vislumbrando uma sociedade mais justa e igualitária (ainda que com um olhar às vezes superior frente à cultura de origem do aluno), em termos práticos, tais documentos pareciam não conseguir expressar, na parte dos conteúdos, o que a fundamentação estabelecia. Ao que parece, o currículo acabava dividindo-se em duas partes: uma que tentava explicar conteúdo e método em uma perspectiva crítica e uma segunda, que parecia ainda bem distante da primeira, que continuava apresentando uma listagem de conteúdos ditos “universais” que pareciam não ter sido postos em relação com os fundamentos. Dessa forma, os conteúdos apresentavam-se, muitos deles, genéricos e ainda ligados aos currículos praticados anteriormente.

Problematizando qual seria a potencialidade de alguns conteúdos deste currículo para se pensar sobre a cidade, observou-se que, por não trazerem pistas e desdobramentos que apontassem para o professor um caminho de leitura mais crítico, contribuíram pouco para uma análise diferente da comumente divulgada pela mídia. Para chegar a esta consideração, analisou-se diversos conteúdos do currículo básico (das 3ª e 4ª séries e das disciplinas de Geografia, História e Ciências, nas quais usualmente se inclui o conteúdo “cidade”) procurando verificar se as promessas de um currículo mais justo socialmente encontraram amparo, também, na organização destes conteúdos.

Os conteúdos significativos que pretendiam que se compreendesse e se modificasse a realidade social, quando apareciam listados de forma bastante objetiva, como: “Origem da população de Curitiba”, ou “A imigração européia e oriental”, ou ainda “Composição da população paranaense: índios, africanos, portugueses, espanhóis, outros imigrantes”, por si só, parecem não ter dado pistas ao professor, para que este pudesse oferecer outras leituras de cidade que não a oficial que circulava na época. O trabalho de relacionar a primeira parte do currículo (os fundamentos histórico-críticos) e, mesmo o texto inicial de cada área (bem escrito, coerente com os fundamentos da proposta), com os conteúdos listados, ficaria a cargo do professor. Este, caso compreendesse a metodologia dialética divulgada no início do documento, teria clareza sobre a estreita relação entre forma de ensinar e conteúdo de ensino. Então, talvez pudesse encaminhar suas aulas analisando que por trás do conteúdo “Origens

da população de Curitiba”, por exemplo, houve processos de aculturação, discriminação entre raças e eleição de determinados povos como representantes legítimos da cidade e ainda verificaria que apenas determinadas histórias e memórias destas “origens” é que eram exaltadas pelo projeto da cidade.

Neste sentido, o que se quer argumentar é que, todo conteúdo, por mais simples que seja, pressupõe outras questões ligadas a ele e, é justamente pela análise relacional de todos esses conteúdos é que o ensino se aproximaria do conhecimento da realidade no sentido a que Marx chamou de “uma rica totalidade de determinações e relações diversas”. (Marx, 1987, p. 16). A explicitação, portanto, de outros conteúdos ligados aos mais gerais ou de relações entre eles, teria ajudado a que o professor tivesse maior clareza do caminho que precisaria percorrer.

Afora essa questão, por ser o referencial teórico daquele momento, o materialismo histórico-dialético e, mesmo que nas páginas iniciais até se admita que “idéia e matéria são dimensões indissociáveis da mesma realidade humana e não podem ser tomadas isoladamente como elementos explicativos” (*Currículo Básico*, 1996, p.4), percebe-se que a análise da realidade ainda punha um acento quase que único nas questões materiais, para a análise do real. Um exemplo que deixa isso claro pode ser verificado na área da Geografia. Ao se observar, por exemplo, o conteúdo “O espaço de Curitiba: limites e interdependência com outros espaços”, não existe nenhuma pista de que na organização do espaço, as classificações humanas (que não são naturais e neutras), as representações e sentimentos de pertença também precisariam ser levados em consideração.

Um tipo de análise que compreendesse o “real” a partir de suas dimensões tanto materiais quanto simbólicas, tomadas de forma indissociável, ajudaria a que se percebesse outra Curitiba que naquele período se acentuava, justamente, alastrando seus discursos fortes, suas propagandas, a técnica, o convencimento. No exemplo de conteúdo “Origens de Curitiba” seria justamente a análise do espaço no sentido simbólico-material (sentido este amplamente sublinhado por autores como Bourdieu, por exemplo) é que daria a oportunidade a que professores e alunos discutissem o poder que tinham os discursos fortes, como “Curitiba Capital das etnias”, em excluir das representações sobre essas origens, determinadas raças, determinadas histórias sobre as origens de seus cidadãos e reforçando outras no imaginário da população. Mas para uma análise como esta seria preciso investigar também que entradas autores como Bourdieu (2000), por exemplo, poderiam ter tido naquele período histórico, tanto na universidade quanto nas redes de ensino.

De qualquer forma, na relação entre currículo e cidade, além dos possíveis problemas que pudessem facilitar ou dificultar uma análise mais ampla a partir de compreensões limitadoras ou não do método dialético, os desdobramentos curriculares que surgiram na sequência deste currículo são exemplares e fundamentais para o reforço ao projeto da cidade que acontecia naquele período histórico. É o que se verá na sequência.

b) A coleção *Lições Curitibanas*

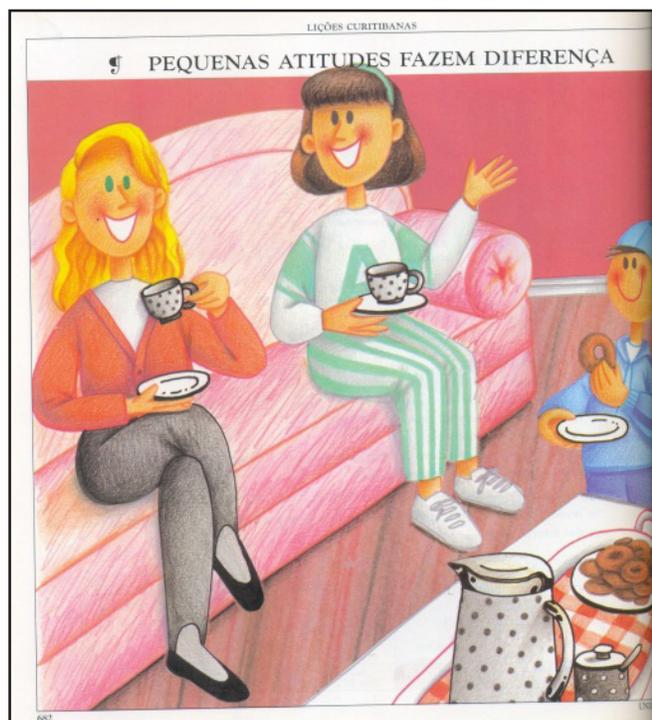
Rafael Greca (1993-1996) assumindo a prefeitura de Curitiba produziu, a partir da Secretaria Municipal de Educação, uma coleção de livros didáticos denominada *Lições Curitibanas* distribuída aos alunos da rede municipal entre 1995-1997 e utilizada também nos próximos anos nas escolas. Tal coleção, dizendo partir dos “pressupostos teórico-metodológicos contidos no Currículo Básico” (*Lições Curitibanas*, 1994, p. 3), oferecia, na contramão de todo o materialismo histórico-dialético defendido, uma visão única e idealizada da cidade. Para tal utilizou-se uma estratégia bastante hábil: qualquer conteúdo curricular que era tratado na coleção, partia de Curitiba ou a ela chegava. Curitiba seria o elemento interdisciplinar que ensinaria ao pequeno cidadão sobre uma determinada Curitiba, as formas possíveis de socialização na urbe, enfim o modo “correto” de ser curitibano.

Uma das seções da coleção intitulada “Lições Curitibanas” não só instigava as crianças a visitarem pontos turísticos da cidade, mas também, ensinava formas de comportamento e socialização esperados. Nesta seção destacavam-se os parques da cidade (quase todos na região norte e central, regiões estas mais favorecidas econômica e socialmente) e os diversos “pontos de encontro” oferecidos ao cidadão (Passeio Público, Rua 24

horas, Shopping e Avenida Batel, todos estes também em regiões centrais ou de elite). A cidade apresentada era harmônica, “correta” e “modelo” como na lição sobre reciclagem de lixo, em que se diz: *“Se todas as cidades do Brasil seguissem este exemplo”* (LC, 2ª s, vol 1, p. 125).

Já a escola situava-se em um bairro limpo, organizado, de classe média. O cenário apresentado, na maior parte da vezes, era de um cotidiano europeu de aproximadamente um século atrás sendo que crianças apareciam com trajes típicos alemães, poloneses, ucranianos, culturas estas altamente valorizadas pelo projeto da cidade.

Em uma outra seção chamada *“Pequenas atitudes fazem a diferença”* procurava-se desenvolver nas crianças hábitos bem específicos, como os de limpar a casa, recolher o lixo, plantar flores, ler e demonstrar etiqueta em comportamentos à mesa, como na imagem abaixo em que crianças e famílias tomam chá, muito mais próximas de um modelo cultural e corporal europeu (inglês, se diria) do que brasileiro.



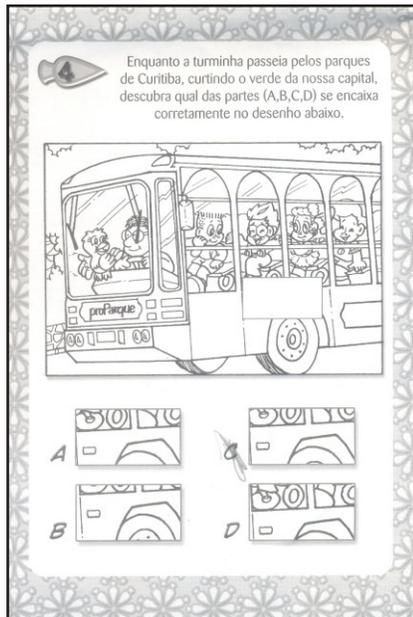
Fonte: Lições Curitiba, 4ª série, vol. 2, p. 682.

c) O Jornal *Curitibinha* e outros projetos

Outro material curricular que também procurava formar um determinado tipo de criança curitibana, foi o jornal *Curitibinha*, entregue diretamente às crianças da rede municipal, mensalmente, durante seis anos da década de 1990 (de 1995 a 2000) e que era apresentado pelos seguintes personagens: *Curitibinha* -personagem principal, com cabelos verdes, “para lembrar o meio ambiente”; *Sorriso* -uma árvore Araucária, símbolo do Paraná que divulgava programas da Prefeitura; *Graciosa* -menina loira, de olhos azuis que se vestia com roupas na cor rosa e que fazia propaganda de filmes e livros; *Celeste* -a galha azul (também símbolo do Paraná) que trazia curiosidades científicas; *Fosco* -personagem que não cuidava da natureza, mas, entendia de informática; *Tio Barigui* -nome em referência a um dos parques mais conhecidos da cidade, personagem de descendência italiana que ensinava a fazer brinquedos de sucata.

A análise da coleção também demonstrou que muitos dos temas abordados nas edições dos jornais coincidiam com os desenvolvidos pelo projeto da cidade e com a ênfase ambiental. Interessante verificar também que a partir de 2000 encontraram-se temáticas mais próximas da gestão Taniguchi como “paz”, “solidariedade”

e “parcerias”, questões estas discutidas na sequência. Assim, por exemplo, por meio da seção de lazer do Jornal, ia se desenvolvendo, como no exemplo abaixo, um determinado imaginário da cidade.



Jornal *Curitibinha*, n. 41, set de 1999 e 35, fev. 1999.

Nas reportagens do jornal, quase não se dava “voz” nem a professores nem a crianças, a não ser nos espaços a eles já reservados (Correio, Poesia e Desenhos). A maioria das cartas, poesias e desenhos enaltecia o jornal, os personagens, a cidade de Curitiba e seu projeto ecológico, como:

Bom é ser curitibano
 A “cidade-natureza”
 Dá orgulho de morar aqui de qualquer lado você vê beleza (...)
 (CEI AB, 4ª série, FJM)

Vou fazer um rap
 Um rap formidável
 Falando o tempo todo
 Sobre o lixo reciclável
 Usando muitas rimas
 Preciso me desdobrar
 O lixo que não é lixo
 Vamos todos reciclar
 (E M C G, 3ª série, SM)

Porém, em bem menor quantidade, mas, com muita qualidade de análise, foram encontradas também algumas poucas vozes *outsiders* de crianças e jovens o que confirma a existência desta tensão entre a cidade ideal e a vivida, entre a escola ideal e a existente:

Minha casa é pequena e simples
 Não é acabada
 Só foi erguida e não rebocada
 As paredes estão feias
 Porque não foram azulejadas
 A gente trabalha
 Mas não ganha quase nada
 Por isso a casa está toda lascada
 (3ª série, EJA, FA)

Sou fera,
 uma pantera que sofre
 com a seca nordestina
 pobre menina
 nem boneca tem
 Saliva gastando
 Com fome e sede
 E o governo,
 O que ele faz? Só sabe gastar e gastar!”
 (E M T B , 4ª série, PLB)

Sobre outros projetos educacionais existentes na Gestão Greca verificou-se, por meio dos Relatórios Anuais da Prefeitura, que muitos deles eram ligados à memória e erudição, como: Rádio Escola; Farol do Saber ; Videoteca; Criança e a Mídia; Teatro de bonecos Dadá; Escola Música Erudita; Musicalização por meio do piano; O teatro e a criança; projetos sobre Curitiba e afins: Conhecendo Curitiba, Feira do Paraná, Preservando o Paraná, Conhecendo Ambientes Brasileiros, Linha Pinhão; “Mostra de Trabalhos de Educação Artística” e “Festival Folclórico” e o “Desenvolvimento de Talentos”. De todos estes projetos somente os três últimos se mantiveram e não de forma sistemática no governo seguinte, os outros acabaram gradativamente ou mudaram de concepção, como no caso dos Faróis do Saber que passam a incorporar com maior ênfase computadores e tecnologias.

Mas, estes projetos passam a dividir espaço também com outros de cunho ambiental, como: Áreas Verdes de Curitiba, Viva o Verde, Horta, Pró-parque, PROAR, Reconhecendo Nossas Águas, Tudo Limpo e Lixo Que Não é Lixo. No entanto, na gestão Taniguchi estes projetos ambientais passam à primeira cena, amalgamando-se em um grande braço do governo, chamado Alfabetização Ecológica, como se verá na sequência.

É importante perceber também que já no final do governo Greca, houve a entrada de outros projetos desta vez ligados ao governo federal ou a tendências neoliberais, como: Projetos ligados a empresas (Empresa vai à escola – Bosch; Projeto Banco Itaú a serviço da comunidade curitibana; Conhecendo a Siderúrgica Riograndense); ligados à tecnologia (Casa da Ciência e Tecnologia) e à gestão escolar (Relacionamento Interpessoal). Todos estes projetos, porém, nesta época, apresentavam-se com um retrato bem mais tímido do que posteriormente iriam se transformar.

2. Políticas Curriculares na gestão Taniguchi (1997-2004): a busca da flexibilidade e de parcerias

Na segunda metade da década de 1990 e no início do terceiro milênio o projeto da cidade tão bem estruturado, parece se debater para sobreviver no meio de um emaranhado de propostas nacionais e internacionais de corte

neoliberal que pareciam bater de forma cada vez mais intensa às portas de Curitiba. Com isso, o prefeito que assumiu em 1997-2000 (e na sequência em 2000-2004), Cassio Taniguchi, tinha em mãos um projeto desafiador: continuar propagando o projeto curitibano ao mesmo tempo em que o conciliava com demandas externas. Assim, foram encontrados neste período diversos projetos desenvolvidos nas escolas a partir dos seguintes “parceiros”: SENAI, SEBRAE, UNESCO, HSBC, SPAIPA S/A, ZERI, ASEC, BOSCH, Projeto Banco Itaú a serviço da comunidade curitibana, Conhecendo a Siderúrgica Riograndense; Casa da Ciência e Tecnologia; e foram citados como parceiros: clubes de serviço, entidades religiosas, empresas nacionais, estrangeiras, empresários locais. (fonte: SME).

Mas, o que mudou, nas escolas em termos curriculares com a mudança de gestão? Até o final da gestão Greca (1996), os professores organizavam seu planejamento a partir do Currículo Básico, muitos usavam a Coleção *Lições Curitibanas* e seus alunos ainda liam o *Curitibinha*, mas, a partir de meados da década de 1990, alguns outros materiais curriculares começavam a chegar às escolas: os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais), as Diretrizes Curriculares Nacionais, as Diretrizes Curriculares Municipais, livros didáticos vindos a partir do Plano Nacional do Livro Didático e ainda, em 1999 a rede implantou os Ciclos de Aprendizagem o que provocou a discussão da necessidade de um currículo mais integrado. Aliado a isso e talvez acima de tudo, a cidade já vinha há anos desenvolvendo um currículo ambiental de reconhecimento nacional que precisava ser ainda mais reforçado nas escolas. Na sequência se observará como algumas destas questões foram se acomodando no campo curricular.

a) As Diretrizes Curriculares Municipais

Na primeira gestão de Taniguchi, a Secretaria Municipal da Educação elaborou um documento chamado “Diretrizes Curriculares: em discussão”, assumindo produzir, de acordo com as tendências da época, “diretrizes” mais amplas. Tal documento, embora apontasse preocupações com as “desigualdades sociais” e “diferenças socioeconômicas” trazia também uma linguagem e soluções técnicas: “Para corrigir progressivamente distorções como essas e atender às diversidades psicossociais e culturais, foram criados ao longo da existência do RME, programas e projetos (...)”. (*Diretrizes...*, p. 8).

No item chamado “Da programação linear ao currículo em rede” defendia-se a ideia de que na contemporaneidade fontes de informação se multiplicavam assim como as competências requeridas pelas atividades produtivas ligadas às novas tecnologias e assim: “tanto a organização linear do currículo não é mais satisfatória, quanto a concepção que a ela está subjacente.” (p. 17). Neste sentido o texto não só aponta como caminho o currículo em rede quanto vai direcionando o leitor para a ideia de que só existe esse caminho de organização curricular possível: “Os segmentos curriculares, sejam eles temas ou projetos de estudo, não são unidades isoladas, mas sim oportunidades para a efetivação de processos reflexivos (...)”. (p. 18)

E, para garantir a unidade da rede, embora cada escola devesse realizar seu próprio currículo, este deveria se pautar por três princípios. O primeiro, “Educação pela Filosofia”, orientava os professores para que trabalhassem a partir do “diálogo reflexivo” e pretendia aplicar nas escolas um programa de Filosofia para Crianças, criado no final dos anos 1960 nos Estados Unidos por Matthew Lipman, professor de lógica que trouxe o método para o Brasil e para Curitiba. Em consonância com as orientações da Unesco, estabelecia quatro pilares para a educação do século XXI: “aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto com outros e aprender a ser” (p. 42).

Mas, enquanto o princípio da Filosofia defendia a metodologia do diálogo ainda que com aportes pouco críticos como os da Unesco e do programa americano, o Princípio do “Desenvolvimento Sustentável” defendia algo diferente: o consenso e o equilíbrio. Argumentava-se que os problemas advindos da concentração de renda e o aumento da pobreza relacionavam-se com a questão ambiental e defendia-se que as soluções precisariam ser “sustentáveis”, partindo de um ponto de vista sistêmico. Dentre as soluções, “não seria o caso

de interromper o desenvolvimento”, mas de formar cidadãos que questionassem “o ritmo, a direção e a política de mercado global (...)”. (*Diretrizes...*, p. 26). E seria necessário que a sociedade local participasse, buscando soluções originais e isso exigiria que se estabelecessem “parcerias entre a sociedade civil e o Estado” para criar uma sociedade sustentável.

Outros cinco princípios relacionados ao Desenvolvimento Sustentável (e ao campo das ciências naturais) também eram elencados: interdependência (uma comunidade, para sobreviver, depende de cada um dos seus membros; na sociedade humana o homem é depredador); reciclagem (na natureza o que é resíduo para uma espécie é alimento para outra; nos processos humanos joga-se lixo, mas não se reaproveita); parceria: (“coevolução” em que “cada parceiro procura considerar as necessidades e possibilidades do outro e todos aprendem e mudam”); flexibilidade (“em todas as comunidades, percebe-se situações de conflito e contradições que, na perspectiva ecológica, são melhor resolvidos estabelecendo-se consenso, e não com atitudes radicais”; é possível construir uma convivência pacífica); diversidade (a diversidade se torna a condição chave para articulação das contradições e dos conflitos, na direção de um equilíbrio dinâmico).

O terceiro princípio, o da “Gestão Democrática”, defendia a autonomia das escolas e a construção de um ambiente participativo propício para se pensar a qualidade do ensino e os problemas educacionais e enfatizava uma definição de gestão ligada à “parceria”: “Para estes [problemas] a comunidade escolar deve estar voltada, buscando soluções responsáveis e criativas, por meio de um processo de negociação e de construção de parcerias, rumo à efetivação dos objetivos educacionais.” (p. 46).

Analisando de modo geral os três princípios, fica claro que a função social vislumbrada para a escola não era a de questionar o sistema capitalista, mas o de, uma vez estando neste sistema, procurar soluções harmônicas por meio de parcerias e flexibilidade. Passava-se a ideia de que o cidadão, individualmente, é quem deveria fazer a sua parte e, sempre por meio do consenso e equilíbrio.

Ao se verificar alguns dos conteúdos extraídos das Diretrizes Municipais (por exemplo, conteúdos relacionados com cidade em Geografia e História) observa-se, que no texto inicial da disciplina de Geografia (Ciclo 2) embora se mencione uma interessante relação entre “cultura e espaço”, não se evidencia claramente com qual conceito de cultura se está trabalhando. Desta forma, quando se comenta sobre a questão simbólica em um determinado conteúdo, por exemplo, o simbólico parece se tornar apenas um apêndice sem sentido orientador e questionador da organização do espaço: “*Organização do espaço: Grupos sociais (aspectos)/ subitens: Político-econômico; cultural e simbólico; valores; formas de apropriação da natureza (técnica)*”. Mas, de qualquer forma -e paradoxalmente uma vez que se tratam de amplas diretrizes-, já passam a existir desdobramentos mais detalhados de conteúdos que auxiliariam o professor a uma leitura mais apurada da realidade social.

Temáticas advindas dos estudos culturais, de gênero, etnia e sexualidade e termos como “multicultural”, “pluralidade cultural”, aparecem também nas discussões referentes aos agrupamentos sociais. Mas se isto pode dar pistas sobre a compreensão de Cultura com a qual se estaria trabalhando e neste sentido haveria um ganho ao provocar professores e alunos a pensarem sobre esta pluralidade, por outro lado, demonstra ainda os limites do trabalho com o conceito. Ao não se provocar discussões sobre as tensões na sociedade advindas do confronto entre instâncias de poder da cultura e, portanto, do questionamento das questões políticas, econômicas e sociais envolvidas na questão espacial, parece que o texto evidencia um conceito de cultura de “harmonia interétnica”. Mais adiante se retornará a esta questão.

Já a disciplina de História desmistifica o conceito de poder comumente ligado apenas ao Estado e liga-o a uma teia de relações sociais, na dimensão pública e privada e a partir de movimentos de resistência, mas, esta discussão vai perdendo força à medida que, novamente, se observa os conteúdos da disciplina. E, a entrada de temáticas sobre a “diversidade cultural”, desembocam sempre, na ideia do “respeito” às culturas (“*Identificar e dispor-se à participação de ações coletivas que desenvolvam uma atitude de preservação, resgatando as tradições -comunidade, cidade, estado, pais- e respeitando o patrimônio étnico, natural e cultural*”). Sobre este

último aspecto, o que se quer argumentar é que, em nome do “respeito étnico” um professor poderia propor, caso partisse de um conceito harmônico de cultura, um passeio pelos parques da cidade (o Bosque Alemão ou o Polonês, por exemplo) “respeitando” justamente o patrimônio étnico já eleito para ser preservado pela cidade (a cultura branca e europeia associada ao curitibano) em detrimento de outro (como o patrimônio negro ou indígena, por exemplo).

Sobre esta questão da cultura e o modo com que a escola discute as diferenças, Giroux (1988) verifica dois tipos de conceitos conservadores que geralmente aparecem nos currículos escolares. No primeiro caso, minimiza-se a diversidade social e as diferenças culturais entre os estudantes, com o comentário reducionista de que “a despeito de suas multivariadas diferenças individuais, as crianças são todas iguais em sua natureza humana”. (Adler in Giroux, 1988, p. 62). O conhecimento é considerado um consenso cultural a ser distribuído a todas as crianças sem considerar suas diversidades e interesses. Cultura, neste caso, seria um conceito estático, um depósito de conhecimento tradicional e de habilidades. O currículo se preocuparia com a transmissão de conhecimentos objetivos. Neste sentido, a proposta da coleção didática *Lições Curitibanas* parece se encaixar nesta concepção.

Em uma segunda variante conservadora, o currículo reconhece e aprova tradições culturais e experiências que diferentes estudantes trazem para o contexto escolar. Percebe-se a cultura como uma diversidade de produções, nas quais os seres humanos compreendem suas vidas, sentimentos, crenças, pensamentos e sociedade mais ampla. Neste tipo de currículo a diferença “significa um convite para que grupos culturais diversos deem-se as mãos sob a bandeira democrática de um pluralismo integrador”. (Giroux, 1988, p. 65).

Há, segundo o autor, por trás desse modelo de igualitarismo um alegado respeito por expressões culturais diferentes, “ignorando, todavia, as relações assimétricas de poder que se desenvolvem entre elas”. (Giroux, 1988, p. 65). Neste tipo de abordagem, o conflito e os antagonismos políticos e sociais são previstos, reconhecidos, mas, “são vistos como temas a serem discutidos e superados, a fim de se criar um grupo feliz e integrado, que, espera-se, desempenhe um papel fundamental em concretizar um ‘mundo feliz e cooperativo’”. (Giroux e Jeffcoate in Giroux, 1988, p.65). O conceito de diferença deve ser algo, portanto, resolvido em sala de aula.

As Diretrizes Municipais produzidas no governo Taniguchi parecem caminhar nesta segunda perspectiva. Quando na disciplina de Geografia escreve-se, por exemplo: “**Compreender que as sociedades são multiculturais, formadas por grupos de diferentes etnias, vivenciando essas diferenças sem atitudes discriminativas ou preconceituosas**”, torna-se claro que se reconhece que existem conflitos e tensões entre os diversos grupos, mas:

ao invés de educar os alunos quanto aos modos nos quais os vários grupos lutam, nas relações de poder e dominação que se desenvolvem na arena social mais ampla, tais abordagens subordinam as questões de luta e poder à tarefa de definir objetivos pedagógicos que estimulem o respeito mútuo e a compreensão entre os diversos grupos culturais (...). (GIROUX, 1988, p.67)

E voltando à questão do conceito de cultura, mesmo que no texto introdutório da disciplina de História se exponha um conceito mais amplo de cultura -embora falar de valores, regras, mitos, crenças sem relacioná-los às questões econômicas, sociais e políticas e em um campo de luta a que um conceito crítico de cultura precisaria trabalhar-, se tal conceito é apenas citado não se operando com ele na explicitação dos conteúdos, torna tal discurso apenas apologético.

A saída de Giroux (1988) para a escola é a de associar uma “Pedagogia radical” a uma forma de política cultural em que se celebra a dialética da linguagem crítica e se entende a escola como um espaço de contestação e luta, como uma área de produção cultural. Mas, curiosamente enquanto para Giroux falar em política cultural é inconcebível sem que se fale em uma pedagogia radical, o texto de fundamentação teórica da Diretriz Curricular da rede daquele período, até menciona a “política cultural” a partir de Giroux, mas, elimina da discussão o termo “pedagogia radical”.

Assim, usando-se um Giroux “desinfetado”, acolhendo-se um conceito despolitizado do que seja “multicultural” e estabelecendo princípios de não radicalidade, encontra-se, estritamente para o que interessa aqui discutir, muito pouca ajuda do currículo oficial para se pensar uma Curitiba diferente da apresentada pelo discurso oficial.

Um último ponto a ser destacado sobre as Diretrizes Municipais foi o fato de que o esforço (que partia do campo da Alfabetização Ecológica como logo à frente se verá) de fazer com que cada uma das áreas do currículo relacionasse conteúdos ambientais com os conteúdos de suas próprias áreas -o que poderia significar a possibilidade de que se questionasse a injustiça ambiental (fome, falta de moradia, acesso desigual a esgoto, água etc) e, por conseguinte, a justiça/injustiça na cidade-, tornou-se, na prática, apenas a inserção de termos chavões, como “cuidado com o ambiente”, “melhoria da qualidade de vida no planeta” etc.

b) Desdobramentos das Diretrizes Curriculares Municipais e outros projetos

As Diretrizes deveriam ser desenvolvidas nas escolas com o apoio de “um grande projeto de proteção ambiental” que tomou quase toda a cena curricular neste período, chamado “Alfabetização Ecológica”. Sendo um braço forte da política educacional tal programa contava com uma equipe que assessorava não só as escolas (com uma sistemática política de monitoramento de professores e alunos), mas, também os representantes das disciplinas curriculares que trabalhavam na Secretaria Municipal de Educação que deveriam organizar as diretrizes de sua área, como dito acima, com a ajuda (mas também monitoramento) desta equipe.

O controle das escolas pôde ser verificado a partir de uma imensa quantidade de fichas de acompanhamento que as escolas deveriam preencher (Fonte: Arquivo SME). Nelas, verifica-se o detalhamento de informações que era solicitado: sobre a quantia de professores que participavam em eventos como: “Visão Sistêmica”, “Desenvolvimento Sustentável”, “Metodologia ZERI”, “Civilização do Bambu”, “Projeto Franciscando”, “I Fórum de Alfabetização Ecológica”, “A construção de uma escola sustentável”, “Confeccionando o futuro: o bambu”, “Redescoberta dos Sentidos”; sobre o comportamento dos alunos antes durante e após a visita de teatros ecológicos na escola; sobre a leitura dos Cadernos de Alfabetização Ecológica e dos livrinhos ecológicos produzidos por Gunter Pauli; e quais professores estavam sendo capacitados em projetos como: Agrinho, Olho D’Água, ProAr, Procel, Reciclar é preciso, Nosso Quintal, Minas Gás, Coca-Cola etc.

Estes e outros dados coletados demonstraram que diferentes currículos começaram a entrar na escola. O Programa Coca-Cola de Valorização do Jovem, por exemplo, premiava alunos não faltosos com cupons, as Farinhas Anaconda orientavam para a realização de redações e premiações e os Amigos do Zippy ditavam como pedagogos e professores deveriam organizar o tempo e espaço escolar. Foi a “Era dos Projetos”, em que todos eram “parceiros” e, portanto, poderiam ser “Amigos da Escola”.

E sobre os diversos projetos desenvolvidos pelas escolas (Fonte: Arquivo SME) verificou-se que em muitos deles as temáticas realmente eram ambientais e em diversos casos as propostas pareciam restritivas. As possíveis interseções com a localidade (comunidade, bairro, famílias e cidade) também pareceram limitadas e algumas vezes, preconceituosas (a família é quem polui o bairro, a poluição é causada pela comunidade que joga lixo no rio etc).

Considerações Finais

Uma comparação entre dois tipos de currículo desenvolvidos na década de 1990 evidenciou tanto diferenças entre eles, quanto elementos que os uniam. A Gestão Greca, defendendo a ideia de que acima de tudo “todos os curitibanos eram iguais”, trabalhou a partir de um currículo único que desenvolvesse os conteúdos acumulados pela humanidade e, sob o argumento de que traduziria o Currículo Básico em materiais curriculares, fez da coleção *Lições Curitibanas* o braço forte, na escola, da divulgação do Projeto de Cidade.

Já a gestão Taniguchi definiu no currículo, um curitibano plural, multicultural. Aceitou a diversidade e, por meio do princípio de que “somos todos diferentes”, direcionou os conteúdos escolares para que essa diferença se transformasse em convivência pacífica. A cidade ensinada passa a ser, mais do que nunca, a ambiental e é proposta nas escolas, pelas escolas, a partir de estudos temáticos sobre o bairro, a poluição, o lixo.

Assim, enquanto a gestão Greca ainda centralizava o currículo e oferecia às escolas conteúdos universais e um livro didático específico sobre Curitiba, a gestão Taniguchi, fundamentada no discurso da “quantidade de informações do mundo moderno”, das demandas “tecnológicas” e pressupondo a necessidade de trabalhar com conteúdos atitudinais- ecológicos, descentralizou o currículo para as escolas. Mas, ao mesmo tempo e paradoxalmente, também o centralizou, na medida em que as escolas precisariam trabalhar - todas elas- a partir dos princípios da sustentabilidade, filosofia e gestão democrática.

No final, o que uniu as propostas curriculares da gestão Greca e da de Taniguchi foi o próprio projeto da cidade e o que se ofereceu à escola, portanto, foi uma análise conservadora da cidade, reforçando e incentivando o apolitismo das crianças e procurando conformá-las à imagem de uma cidade modelar -“correta”, “ecológica”, de “planejamento exemplar” e da “união das etnias”- em que as desigualdades sociais e raciais ficavam relegadas a um segundo plano ou à invisibilidade.

Outra pesquisa foi realizada investigando se, no currículo em ação, os atores escolares fizeram outras análises e novos usos a partir destes currículos oficiais, porém, os dados até aqui coletados indicam que a escola foi considerada instituição-chave para fazer ecoar representações curitibanas úteis a um determinado projeto de cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, Pierre. 2000. *O poder simbólico*. Trad. de Fernando Tomaz. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand. 322 p.
- CURITIBA. Prefeitura Municipal. 1997. *Diretrizes curriculares: em discussão – Gestão 1997-2000*. 115 p.
- _____. _____. [199-] *Piá - Programa de Integração da Infância e Adolescência: proposta pedagógica*. Curitiba. _____.
- _____. _____. Secretaria Municipal de Educação. *Currículo Básico da Rede Municipal de Ensino de Curitiba*. 1996. Curitiba.
- _____. _____. Secretaria Municipal de Educação. *Proposta pedagógica dos Centros de Educação Integral*. 1996. Curitiba.
- _____. Secretaria da Educação. 1994. *Lições curitibanas* Curitiba: PMC/SME. 1^a a 4^a série
- _____. CURITIBINHA: escolar. 1995-2000. Curitiba.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. 2000. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar. 224p.
- FERREIRA, Valéria Milena Röhrich. 2008. *Tecendo uma cidade modelar: relações entre currículo, educação escolar e projeto da cidade de Curitiba na década de 1990*. 261p. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). PUC São Paulo.
- _____. Colorindo o passado curitibano: relações entre cidade, escola e currículo. *História Revista* (UFG. Impresso), v. 15, p. 421-453, 2010.
- _____.; ROMANO, Evellyn. B. R. Literatura outsider para uma cidade estabelecida: a influência do campo literário e do campo curricular na construção do projeto da cidade de Curitiba na década de 1990 e início do século XXI. *Línguas & Letras* (UNIOESTE), v. 12, p. 9, 2012.
- GIROUX, H. 1988. *Escola crítica e política cultural*. 2. ed. São Paulo: Cortez. 104 p.
- MARX, Karl. 1987. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural. (Os Pensadores, 1)
- POLLAK, Michael. 1989. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15

Estudos de políticas de educação em uma perspectiva comparada: uma antecipação crítica de Bourdieu e Passeron

Education policy studies in a comparative perspective: a critical anticipation of Bourdieu and Passeron

Afrânio Mendes Catani¹
Mário Luiz Neves de Azevedo²

Resumo:

O presente artigo procura, a partir do exame dos textos de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, analisar as possibilidades de estudos comparativos em educação e verificar o papel dos indicadores da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE).

Palavras chave: Políticas de educação superior; Indicadores; Sistemas de ensino; Globalização; Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron.

Abstract:

This article seeks, by examining the writings of Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron, analyze the possibilities for comparative studies in education and to verify the role of indicators in Globally structured agenda for education.

Keywords: Higher education policie; Benchmarking; Education systems; Globalization; Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron

1 Doutor em Sociologia (FFLCH-USP). Professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Pesquisador do CNPq. E-mail: amcatani@usp.br.

2 Doutor em Educação (FE-USP). Professor na Universidade Estadual de Maringá. Pesquisador do CNPq. E-mail: mario.de.azevedo@uol.com.br.

*O meu pai era paulista
Meu avô, pernambucano.
O meu bisavô mineiro
Meu tataravô baiano*
(Chico Buarque, **Paratodos**)

Introdução

*Precisamos educar o Brasil.
Compraremos professores e livros,
Assimilaremos finas culturas,
Abriremos dancings e subvencionaremos as elites*
(Carlos Drummond de Andrade. **Hino Nacional**)

Publicamos, ao longo de nossas trajetórias acadêmicas, de forma individual e/ou com cerca de vinte outros coautores, mais de três dezenas de artigos em periódicos, um livro (organizamos dois outros), além de vinte e tantos capítulos de livros a respeito dos sistemas de educação superior da Argentina, do Chile, da França, da Inglaterra, do México, de Portugal, do Uruguai e da Venezuela, procurando estabelecer nexos comparativos com o sistema brasileiro, conforme pode ser observado em uma consulta aos nossos respectivos *Lattes*.

Há poucos dias, procurando por determinado livro – que acabou não sendo encontrado na confusão de nossas bibliotecas –, acabamos nos deparando com um artigo de Bourdieu e Passeron (1979)³, “A comparabilidade dos sistemas de ensino”, publicado originalmente há 45 anos, nos fornece, ainda hoje, uma série de pistas e de orientações para o estabelecimento, a título indicativo, de uma agenda de pesquisa nos domínios dos estudos das políticas de educação superior em uma perspectiva comparada.

Assim, como ponto de partida, faremos uma recuperação das ideias centrais expressas no capítulo de autoria de Bourdieu e Passeron, compreendendo a transcrição de várias de suas passagens; posteriormente, elencaremos as linhas gerais da mencionada agenda de investigação, tendo em vista as políticas de educação superior em perspectiva comparada, possibilitada pela atenta leitura do instigante artigo.

Além disso, ao proceder à análise mais detida do texto, notamos que parte significativa da argumentação ali presente, datada de 1967 (no Brasil: 1979), será retomada no quarto capítulo, “A dependência na independência”, do seminal livro **A Reprodução**, de ambos os autores, que apareceu em francês em 1970, no Brasil em 1975 (1ª. edição; 1982, a 2ª. edição)⁴. Vale notar que, entre as duas publicações (1967 e 1970), em maio de 1968, na França, ocorre o início de fortes movimentos sociais, tendo, principalmente, estudantes como protagonistas, que ganhavam espaço de destaque na agenda de variadas vanguardas políticas no Globo.

A comparabilidade dos sistemas de ensino, segundo Bourdieu e Passeron

Numa sociedade em que a obtenção dos privilégios sociais depende cada vez mais estreitamente da posse de títulos escolares, a Escola tem apenas por função assegurar a sucessão discreta a direitos de burgueses que não poderiam mais se transmitir de uma maneira direta

3 O artigo “La comparabilité des systèmes d’enseignement” foi publicado em CASTEL, Robert e PASSERON, Jean-Claude. *Éducation, développement et démocratie*, Paris – La Haye, Mouton, 1967, 268 p. (École Pratique des Hautes Études – Sorbonne, VIe. Section: Sciences Économiques et Sociales, “Cahiers du Centre de Sociologie Européenne”, 4, p. 21-58).

4 Bourdieu e Passeron publicaram, em 1964, o livro *Les Héritiers, Les étudiants et la culture*, a respeito do papel da educação escolar e da cultura herdada na diferenciação (seleção) social.

e declarada. Instrumento privilegiado da sociodicéia burguesa que confere aos privilegiados o privilégio supremo de não aparecer como privilegiados, ela consegue tanto mais facilmente convencer os deserdados que eles devem seu destino escolar e social à sua ausência de dons ou de méritos, quanto em matéria de cultura a absoluta privação de posse exclui a consciência da privação de posse (BOURDIEU & PASSERON, 1982, p. 218).

Os autores principiam o artigo a respeito da comparabilidade dos sistemas de ensino argumentando que ainda se nota, logo após a Segunda Guerra Mundial – não nos esqueçamos que o texto data de 1967 –, que a preocupação do humanismo tradicional, no que se refere à educação, caminhava no sentido de uma “educação mais apta a formar homens integrais”. Porém, se percebe, também, que tal concepção já estava sendo substituída por “uma reflexão de cunho mais técnico (...), mais ‘operacional’, sobre o lugar e a rentabilidade da educação no processo de desenvolvimento econômico” (BOURDIEU e PASSERON, 1979, p. 71)⁵. Os sociólogos franceses afirmam que essa modalidade de discurso, “mesmo que tendencialmente tenha sido reformado pelos próprios meios universitários, foi inicialmente proferido por administradores e economistas” (p. 71).

Ambos questionam aqueles que atribuem à universidade fundamentalmente “a contribuição que ela pode trazer ao crescimento da economia nacional” (p. 71), ponderando que nem sempre “a política de ensino mais eficaz do ponto de vista da economia é necessariamente mais equitativa” (p.71-72). E indagam: “Não será preciso ver na identificação decisória das exigências da racionalidade econômica e dos imperativos da justiça escolar algo como uma ‘racionalização’ típica de sociedades que, ao menos para certos grupos, tendem a fazer da racionalidade econômica a medida de toda racionalidade?” (p. 72) “Mais genericamente”, indagam ainda, “aqueles que limitam a sociologia e a economia da educação a tal problemática não terão como resolvida a questão que todas as suas questões supõem, isto é, a da comparabilidade dos sistemas de ensino?” (p. 72). Bourdieu e Passeron, de certa forma, esboçam uma resposta a essa indagação em passagem de **A Reprodução**:

Conceder ao sistema de ensino a independência absoluta à qual ele pretende ou, ao contrário, não ver nele senão o reflexo de um estado do sistema econômico ou a expressão direta do sistema de valores da “sociedade global”, é deixar de perceber que sua *autonomia relativa* lhe permite servir às exigências externas sob as aparências de independência e neutralidade, isto é, dissimular as funções sociais que ele desempenha e, portanto, desincumbir-se delas mais eficazmente (1982, p. 189)

José Carlos Durand, na “Apresentação” da coletânea em que o artigo dos sociólogos franceses está contido, pondera que eles questionam, basicamente, a pretensão tecnocrática em dispor os sistemas de ensino nacionais “em um *continuum* de atraso ou modernidade, tão somente conforme sua capacidade e agilidade em produzir a força de trabalho a cada momento exigida pela economia.” Entende o sociólogo brasileiro que tal postura teria por fundamento “uma base evolucionista capaz de perder de vista as particularidades que cada sistema escolar deve à estrutura de poder e de privilégios em que se insere e que contribui para reproduzir” (DURAND, 1979, p. 9).

Tal método destrói o próprio objeto da comparação “em seu significado cultural e em sua especificidade sociológica”, com a comparabilidade sendo obtida apenas “às custas da mutilação das realidades comparadas” (p. 72), sendo preciso “redobrar a prudência metodológica para evitar a comparação entre coisas incomparáveis ou, ainda mais difícil, omitir comparações de coisas realmente comparáveis” (p.73). Bourdieu e Passeron parecem antecipar o árido cenário, predominante nas políticas públicas de avaliação educacional do século XXI, da profusão de indicadores e métodos de *benchmarks* para a regulação e comparação de sistemas de ensino, a exemplo do PISA⁶. Como eles próprios afirmam:

5 A partir de agora, quando a citação for do artigo em epígrafe, mencionaremos apenas a(s) página(s), evitando repetições desnecessárias, e, quando nos referirmos ao quarto capítulo de *A Reprodução*, anotaremos o ano de publicação [1982] para diferenciá-los).

6 PISA é a sigla para “Programa Internacional de Avaliação de Alunos” (Programme for International Student Assessment - PISA). Trata-se de uma rede mundial de avaliação de desempenho escolar, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Foi realizado pela primeira vez em 2000 e é repetido a cada três anos. Em 2012, 65 países deveriam participar do PISA, incluídos todos os 34 países membros da OCDE.

Reduzir as funções do sistema de ensino à sua função técnica, isto é, o conjunto das relações entre o sistema escolar e o sistema econômico ao “rendimento” da Escola medido pelas necessidades do mercado de trabalho, é interditar-se um uso rigoroso do método comparativo, condenando-se à comparação abstrata de séries estatísticas despojadas da significação que os fatos mensurados possuem pela sua posição numa estrutura particular, servindo um sistema particular de funções. As condições de uma aplicação fecunda do método comparativo só são preenchidas quando se relaciona sistematicamente as variações da estrutura hierárquica das funções do sistema de ensino (...) com as variações concomitantes da organização do sistema escolar (1982, p. 190).

A tecnocracia procura construir modelos de aferição e comparabilidade, baseada em uma suposta objetividade histórica unilinear e unidimensional, dos diferentes sistemas de ensino de diferentes sociedades (Bourdieu e Passeron, 1982, p. 191). Segundo os autores,

Na verdade, pelo fato de que os indicadores da “racionalidade” do sistema de ensino se prestam tanto mais dificilmente à interpretação comparativa quanto mais completamente exprimem a especificidade histórica e social das instituições e das práticas escolares, essa abordagem destrói o próprio objeto da comparação ao despojar os elementos comparados de tudo o que eles devem à sua dependência face aos sistemas de relações (1982, p. 191).

Não é ocioso mencionar que Bourdieu e Passeron, ao formularem a crítica ao racionalismo tecnicista e a comparabilidade de sistemas baseada em indicadores, demonstram também desacordo com a “teoria do capital humano”, que relaciona os sistemas de ensino e a oferta de educação escolar ao crescimento da economia e a ganhos salariais individuais. A teoria do capital humano, fundamentada na economia neoclássica e tendo entre seus principais formuladores Theodore W. Schultz e Gary Becker passam a ser referência em variadas políticas públicas e reformas educacionais de corte liberal a partir do final da década de 1960. Os sociólogos percebem que “todos esses indicadores repousam sobre uma definição implícita de ‘produtividade’ do sistema escolar” (1982, p. 192) que, por tomarem como referência uma “racionalidade formal e externa” de comparabilidade, “reduz o sistema de suas funções a uma dentre elas, ela mesma submetida a uma abstração redutora” (1982, p. 192). Isto porque,

a medida tecnocrática do rendimento escolar supõe o modelo empobrecido de um sistema que, sem conhecer outros fins exceto aqueles que retivesse do sistema econômico, corresponderia ao máximo, em quantidade e em qualidade, e ao menor custo, à demanda técnica de educação, isto é, às necessidades do mercado de trabalho (1982, p. 192).

Indicadores da racionalidade formal do sistema de ensino sugerem existir uma correspondência global entre “o grau de desenvolvimento desse sistema e o grau de desenvolvimento do sistema econômico”, mas não se deve esquecer que “o rendimento social de um diploma determinado é função de sua raridade social, assim como da posição e do prestígio relativo que o sistema social confere a cada subcategoria de diplomados” (p. 75).

Após citarem vários exemplos da Argélia em relação à França nos anos 1960, no que se refere ao sistema de ensino e, particularmente, quanto à posse de diplomas e de certificados, escreve que para o primeiro caso, a obtenção de um título do ensino elementar traz uma vantagem imensa na competição econômica. Entretanto, “a comparação abstrata dos ‘produtos’ do sistema educacional tem [muito] de fictício: o esquecimento do contexto basta para tornar iguais coisas desiguais e desiguais coisas iguais” (p. 76) – nessa página se faz remissão ao livro de Bourdieu, *Travail et travailleurs en Algérie* (1962), do qual foram extraídos exemplos acerca do país africano.

Uma ilustração bastante rica nos é dada quando o tema é a escolaridade feminina: as sociedades tradicionais, geralmente, excluem as mulheres do acesso aos níveis mais elevados de seus respectivos sistemas de ensino. Admitindo-se que se exige a utilização de todas as capacidades intelectuais para se disputar no mercado de trabalho as chamadas profissões masculinas – e o acesso das mulheres em tais profissões “é uma das principais transformações sociais que acompanha a industrialização” (p. 76), advertem: “é possível que se caia na tentação de utilizar a taxa de feminização das universidades como um indicador

global da racionalidade e do desenvolvimento do sistema de ensino” (p. 76-77). Por outro lado, citando os casos: francês e italiano, no que se refere às oportunidades de carreira escolar às jovens, constata-se que uma taxa mais elevada de moças estudantes não deve trazer ilusões, pois “a proporção das interrupções de estudos e de vocações mal afirmadas é muito mais comum entre as estudantes do que entre os estudantes e, mais genericamente, grande parte das estudantes deixa entrever por milhares de sinais que não acreditam em seu futuro profissional” (p. 76-77). Bourdieu e Passeron observam também, em **A Reprodução**, que a feminização na educação superior na França e na Itália podem sugerir que “a carreira escolar que as nações mais ricas oferecem às moças é frequentemente apenas uma variante (...) da educação tradicional ou (...) uma reinterpretação dos estudos femininos mais modernos em função do modelo tradicional da divisão de trabalho entre os sexos (...)” (1982, p. 193).

Afirmam que uma taxa, mesmo fraca, de feminização em um país muçulmano cuja tradição excluía de forma radical as mulheres do estudo, “pode encobrir uma mudança cultural mais importante que uma taxa muito mais forte em um país como a Itália, onde a escolaridade feminina, nada tendo de revolucionária, pode difundir-se amplamente sem levar a uma transformação do papel tradicional da mulher” (p. 77). Na Argélia, reiteram, 70% das moças com um *Certificat d'Études Primaires* (CEP), isto é, um diploma de ensino elementar na França ocupavam, em 1960, “empregos não-braçais, sendo insignificante a taxa de inativas” (p. 77). De maneira simultânea, tecem considerações sobre o fato de as moças, na França, se destinarem mais frequentemente que os rapazes a determinados estudos (Letras, em especial), o que é mais claro ainda se possuem origem social mais baixa (p. 77-78). Enfim, a comparabilidade dos sistemas de ensino com relação à feminização da educação superior pode ter significados distintos em países diferentes. De maneira mais precisa, Bourdieu e Passeron escrevem que

a taxa global de feminização (...) não tem o mesmo sentido segundo o recrutamento social dos estudantes e segundo a distribuição das taxas de feminização das diferentes faculdades e das diferentes disciplinas. Assim, na França, as oportunidades de admissão à universidade são hoje em dia sensivelmente iguais para os rapazes e as moças de mesma origem social sem que se possa concluir pelo enfraquecimento do modelo tradicional da divisão de trabalho e da ideologia da distribuição de “dons” entre os sexos (1982, p. 193).

A taxa de evasão, que Bourdieu e Passeron também denominam de “taxa de perda esperada”, é desses indicadores quase que “irrecusável” de comparabilidade entre sistemas de ensino. Entretanto, quando examinam essa variável, comumente mencionada em estudos comparativos de sistemas de educação superior (inclusive pelos persuasivos *think tanks* e organizações internacionais), escrevem algo de extrema atualidade, ao dizer que a mesma mede, pelo menos, “tanto a inércia pedagógica de um sistema escolar quanto sua ineficácia” (p. 78-79). Há uma literatura crítica que os tecnocratas dedicam à universidade tradicional por uma razão bastante compreensível: “o recurso à terminologia do ‘rendimento’ do ‘capital’ e da ‘produtividade’ exprime as escolhas profundas de um pensamento que pretende reduzir o sistema educacional ao papel de uma empresa de produção que, sem deixar de se atribuir o ideal democrático, está submetida aos fins exclusivamente econômicos” (p. 79). Bourdieu e Passeron também chamam a atenção que a taxa de evasão ou taxa de perda esperada [definida pela proporção de estudantes que, num fluxo de admissão, não conseguem obter o diploma que sanciona o fim dos estudos] (1982, p. 194),

torna-se desprovida de sentido na medida em que não se consegue ver nela o efeito de uma combinação específica da seleção social e da seleção técnica que um sistema opera indissociavelmente: a perda esperada é nesse caso um produto transformado da mesma forma que o produto acabado; pense-se no sistema de disposições para com a instituição escolar, a profissão e toda a existência que caracteriza o “fracassado” e ao mesmo tempo nos benefícios secundários, técnicos e sobretudo sociais, que são ocasionados desigualmente segundo as sociedades, e segundo as classes, pelo fato de se ter feito estudos, mesmo intermitentes ou interrompidos (1982, p. 194).

Em nossos estudos a respeito dos sistemas de educação superior no Brasil⁷ e na Argentina ficou evidente que não se podia, sem as devidas relativizações e análise do contexto histórico de ambos os países, fazer comparações diretas a respeito das taxas de evasão. Enquanto no Brasil o ingresso na educação superior prevê um exame de seleção (vestibular), ou seja, a “perda” (o fracasso) maior ocorre na entrada, na proporção da taxa de concorrência por vaga em cada curso de graduação – sendo que em cursos de maior apelo social oferecidos por instituições públicas de educação superior (gratuitas), como medicina, a competição é contada na casa da centena por cada vaga –, na Argentina, a admissão à educação superior é considerada aberta (respeitada a autonomia de regulação da entrada de cada universidade nacional) e a “perda” acontece, gradativamente, ao longo do curso, com taxas de diplomação mais baixas⁸. Este fenômeno foi percebido por Bourdieu e Passeron ao compararem as taxas de perda esperada na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos:

Que adianta a comparação entre as taxas de perda esperada das universidades inglesa (14%), americana e francesa (40%), quando se deixa de considerar, além do grau de seleção, na admissão que distingue a Inglaterra da França ou dos Estados Unidos, a diversidade dos processos utilizados pelos diferentes sistemas para operar a seleção e fazer interiorizar os efeitos, desde a exclusão sem apelo operada pelo exame e, sobretudo, pelo concurso à francesa até “a eliminação suave” (*cooling out*) permitida pela hierarquia dos estabelecimentos universitários nos Estados Unidos? Se é verdade que um sistema de ensino consegue sempre obter daqueles que ele consagra ou mesmo daqueles que exclui um certo grau de adesão à legitimidade da consagração ou da exclusão e, portanto, das hierarquias sociais, constata-se que um fraco rendimento técnico pode ser a contrapartida de um forte rendimento do sistema de ensino na realização de sua função de legitimação da “ordem social”; e isso mesmo quando, privilégio da inconsciência de classe, os tecnocratas se vangloriam às vezes de condenar um desperdício que eles só podem avaliar fazendo desaparecer os proveitos correlativos, por uma espécie de erro de contabilidade nacional (1982, p. 194).

As baterias dos autores voltam-se, também, contra duas outras tendências nas quais estudos comparados dos sistemas de ensino incorrem: a das acumulações de cifras descontextualizadas e da reunião de informações aparentemente mais específicas, que dizem respeito aos programas escolares ou das condições de escolaridade “que externam a realidade descrita, reduzindo-a ao aspecto burocrático imediatamente sensível à investigação burocrática. Um estudo do controle das universidades pelo estado, da descentralização universitária, ou do recrutamento dos administradores e dos professores, que se apoiasse apenas sobre os textos de regulamentação, seria tão enganoso quanto à pesquisa dos comportamentos religiosos que quisesse inferir dos textos canônicos a prática real dos crentes” (p. 82). Ou seja, vão ser ignoradas as formas como ocorre o relacionamento entre o sistema escolar e o sistema político ou com os grupos, panelinhas e igrejinhas existentes – cita o caso da França em que, apesar da nomeação

7 O Brasil tem vários sistemas de educação superior. Cada unidade da federação constitui seu próprio sistema de educação e o sistema federal abrange as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e as Instituições Particulares de Educação Superior (IPES). Segundo recapitula o Decreto n°. 5.773, de 09/05/2006, no Art. 2°. , “O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criada e mantidas pela iniciativa privada e por órgãos federais de educação superior.” (BRASIL, 2006. Disponível no site: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5773compilado.htm >, em 15 set 2012).

8 Discussões mais pormenorizadas sobre o tema se encontram em: Azevedo; Catani, 2002. Azevedo; Catani, 2004. Azevedo; Catani, 2010. De modo resumido, pode-se visualizar um quadro das formas de ingresso em algumas universidades nacionais argentinas (Azevedo; Catani, 2002):

UNIVERSIDADESFORMAS DE INGRESSOUniversidad Nacional de Mar Del Plata Exame de ingresso nas seguintes faculdades: Ciências Agrárias, Arquitetura e Desenho, Engenharia, Ciências Exatas e Naturais, Ciências Econômicas e Sociais.Universidad Nacional de La Plata7 faculdades oferecem cursos de ingresso, de 30 a 60 dias de duração.

Exame de ingresso é exigido pela Faculdade de Medicina.

Outros requisitos: algumas faculdades exigem curso prévio de especialização na área de estudo.Universidad Nacional de CatamarcaCurso de nívelação de um a dois meses.Universidad de Buenos AiresNo primeiro ano de todos os cursos se ministram o Ciclo Básico Comum.Universidad Nacional de General SarmientoCurso de ingresso: “curso de aprestamiento universitario (CAU)”: 24 semanas de duração.Universidad Nacional de CordobaEstudos secundários completos.Universidad Nacional de MisionesCurso de ingresso: depende de cada curso de graduaçãoUniversidad Nacional de SaltaIngresso irrestrito. Os cursos de ingresso têm caráter de ambientação; sua modalidade varia segundo a faculdade.Universidad Nacional de Rio CuartoCurso de ingresso durante o mês de fevereiro

dependem teoricamente do ministério (que referenda automaticamente o candidato proposto pelo conselho da faculdade), o recrutamento se dá, na prática, através da “cooptação, com verdadeira campanha eleitoral junto aos colegas” (p. 82). Na Itália, por sua vez, “o recrutamento opera-se oficialmente por concurso, mas esse procedimento apenas encobre o jogo de grupelhos e de influências dentro e fora das universidades” (p. 82). Em **A Reprodução**, em interessante conexão entre profissão docente de nível superior e posição de classe, se assevera que,

quanto aos professores do ensino superior, filhos de pequeno-burgueses que só deveriam uma promoção social de exceção à sua aptidão para transformar em destreza escolar, à força de obstinação e de docilidade, uma obstinação dócil de aluno de primeiro lugar, ou filhos da média e da grande burguesia que tiveram de dar ao menos a aparência de renunciar aos proveitos temporais prometidos por seu nascimento para impor a imagem de seriedade universitária, todas suas práticas revelam a tensão entre os valores aristocráticos que se impõem ao sistema escolar francês, tanto em virtude de sua tradição própria como em razão de suas relações com as classes privilegiadas, e os valores de pequena burguesia que se encorajam, mesmo entre os que não os herdaram diretamente sua origem social (...) (1982, p. 210).

Ainda a respeito das dificuldades envolvendo a referida comparabilidade, Bourdieu e Passeron mencionam o caso, variável segundo o país, entre os textos e a prática real da obrigação de dar cursos, por parte dos professores (fala da França, da Espanha e da Itália – p. 83). Acrescentam algo que é relativamente elementar, mas que se esquece com frequência: é preciso “não se deixar iludir com a padronização do vocabulário”, pois a “preocupação com a demanda econômica não ocupa em todas as sociedades o mesmo lugar na hierarquia dos valores; o desenvolvimento da riqueza e, *a fortiori*, a plena utilização dos recursos intelectuais do país não tem necessariamente o mesmo sentido para as elites nacionais, saídas de sistemas educacionais diferentes. Produto do sistema de ensino, as classes cultivadas não podem fazer a seu respeito julgamentos isentos dos valores que lhes inculcou” (p. 83-84). Bourdieu e Passeron consideram a complexidade da rede de relações que, por seu intermédio, realiza a legitimação da ordem social: “nada serve melhor ao interesse pedagógico das classes dominantes que o *laissez-faire* pedagógico que é característico do ensino tradicional” (1982, p. 214), procurando dizer que

seria ingênuo reduzir todas as funções ideológicas do sistema de ensino à função de doutrinação política ou religiosa que pode, ela mesma, segundo o modo de inculcação, exercer-se de uma maneira mais ou menos intermitente. Essa confusão, que é inerente à maioria das análises da função política da Escola, é tanto mais perniciosa pelo fato de que a recusa ostensiva da função de doutrinação ou, pelo menos, das formas mais declaradas da propaganda política e a instrução cívica pode preencher por sua vez uma função ideológica ao dissimular a função da legitimação da ordem social; como mostra particularmente bem a tradição francesa da Universidade laica, liberal ou libertária, a neutralidade proclamada relativamente aos credos éticos e políticos ou mesmo a hostilidade apregoada para com os poderes torna menos suspeitável a contribuição que o sistema de ensino é o único capaz de prestar à manutenção da ordem estabelecida (1982, p. 214)

Nessa mesma linha de raciocínio, o sistema de ensino é entendido como aquele domínio cujas técnicas de produção e cujos “produtos” são quase que indissociáveis “dos valores singulares, ligados a uma sociedade e a uma cultura particulares, porque ele é o instrumento de sua penetração” (p. 84). Citam alguns exemplos, envolvendo a taxa de escolarização da classe de idade entre 20-24 anos na Inglaterra, que era, para 1956-57, de 3,9% - a mesma da Itália e inferior à da então Iugoslávia, 4,1%), para complementarem: “Mesmo considerando a severidade da seleção prévia nas universidades inglesas e a baixa taxa de abandono ou de reprovação, ninguém, entretanto, toma a proporção dos estudantes ingleses como um índice de subdesenvolvimento escolar” (p. 84).

Se os produtos econômicos são cambiáveis, as equivalências de diplomas dão margem a discussões porque, “na ausência de qualquer padrão comum, supõem regulamentação que só existe em um estado fragmentário” (p. 84-85) – quando o texto foi escrito havia apenas uma convenção de 13/12/1953 no interior do mercado Comum Europeu, ampliada após negociação com outros países não membros em 15/12/1956. Acrescentam que

esse pequeno exemplo ilustra como o produto do ensino e, de forma mais objetiva, o *diplomado*, “é dificilmente dissociável do sistema educacional e de suas particularidades” (p. 85).

O sistema escolar, mais do que qualquer outro, encontra-se “preso a seu próprio passado e ao passado da cultura nacional” (p. 85). Ilustram tal afirmação ponderando que a diversidade dos países mediterrâneos aparece nas tradições que cada qual herdou da história religiosa e política do país: “persistência de formas universitárias legadas pelo Cristianismo ou pelo islamismo (Espanha, países da África do Norte, Portugal); rupturas e dualismos provocados pela colonização (Marrocos e Egito); traços ou vestígios de esforços de organização no passado (papel do modelo alemão na Turquia ou da reorganização ‘napoleônica’ na universidade italiana via expansão, por toda a península, do sistema piemontês), tanto quanto situações diversas refletindo uma história que elas perpetuam e pressupõem integralmente” (p. 85-86).

Bourdieu e Passeron, em tópico intitulado “A resignação à incomparabilidade” (p. 86-95), esboçam certo “caminho metodológico”, chamando a atenção para a necessidade de se retomar a lógica específica do sistema de educação e de se proceder ao exame das relações que ele estabelece com os outros sistemas, bem como das relações que os distintos grupos de usuários mantêm com ele, “deixando para o fim da análise o que o intuicionismo coloca de início, isto é, a questão da afinidade entre os valores do sistema de ensino e os valores últimos da sociedade global” (p. 89). Um determinado sistema de ensino deve sua estrutura singular “tanto às exigências que definam suas funções específicas quanto às tradições nacionais ou às situações históricas e sociais nas quais essas exigências são satisfeitas” (p. 89).

Valendo-se de Durkheim e de Weber, escrevem duas preciosidades “metodológicas”, quais sejam:

1. Em vez de se insistir em explicar os valores implícitos dos manuais de história da escola primária por uma história da escola primária, seria melhor ler Durkheim, que, em *L'Évolution pédagogique en France*, tentava alcançar o jogo das constâncias estruturais através da história específica do sistema educacional francês (p. 91).
2. [Weber] não esquecia em suas análises concretas da religião, da educação ou do direito, que o processo de racionalização que é suscetível de se exercer em todos os sistemas – mesmo aqueles que funcionam a serviço dos fins mais tradicionais – exprime-se em cada caso segundo uma lógica original que só a análise específica da estrutura e das funções do sistema em questão pode alcançar. Além disso, tal regularidade tendencial não foi apresentada por Weber como explicação, mas como lei de descrição de fenômenos cuja causa reside fora e pode ser diferente em cada caso (p. 93).

Assim, entendem que é pela análise das funções de um determinado sistema de ensino e pelo exame do peso relativo de cada uma delas que se deve iniciar toda comparação (p. 95). No caso do sistema de educação superior, ao longo da sua história, as universidades tentaram preservar sua autonomia, resistindo às pressões e demandas externas e “tenderam a definir a forma e o conteúdo do ensino a partir, apenas, dos valores que a manipulação professoral da cultura engendra” (p. 96). Entendem que a tendência universitária à autonomização é mais forte do que de outras instituições, uma vez que a reivindicação das “liberdades universitárias” faz com que a universidade seja “a única instituição a controlar completa e totalmente, não apenas o recrutamento e a seleção, mas também a formação de seus recrutas” (p. 97).

Encaminhando-se para o final do texto, Bourdieu e Passeron falam que ao se elaborar uma comparação precipitada entre sistemas educacionais reduzidos à sua função econômica, acabam sendo considerados apenas os “‘artefatos’ obtidos por uma série de abstrações inconscientes de seu princípio. Em razão de sua multifuncionalidade essencial, o sistema educacional é, entre todos, o que mais dificilmente se deixa reduzir ao modelo formalmente racional do cálculo dos meios em relação a um fim único e univocamente definido, porquanto seus produtos só são completamente estabelecidos na multiplicidade de seus aspectos e não podem conseqüentemente ser avaliados de modo adequado, a não ser na condição de referidos a valores incomensuráveis entre si. Segue-se daí que os traços do sistema que melhor se prestam à comparação qualitativa e às proposições gerais que daí decorrem só tem realidade se forem

acompanhados de correções e reinterpretações capazes de integrá-los num contexto. À falta dessa reinterpretação sociológica, só podem dar a ilusão da significação unívoca, porquanto elas têm muita ou pouca significação” (p. 103-104).

Para eles, a “análise dos pesos relativos” em cada caso, atribuído às diferentes funções possíveis, permitiria a caracterização dos distintos sistemas de educação e o estabelecimento de “uma tipologia, ainda que abstrata, mas fundamentada, a respeito da posição e das funções concretas do sistema escolar no sistema social” (p. 104). Assim, poderia se encaminhar para uma forma melhor acabada de comparação, por meio da qual se trataria de explicar “que traços ou sistemas de traços, característicos de uma instituição escolar, possam ter propriedade e, em particular, funções idênticas ou comparáveis, pelo fato de que eles ocupam posições homólogas em diferentes sistemas de ensino, ou ainda, que sistemas educacionais diversos possam apresentar características idênticas na medida em que estabelecem com outros sistemas relações de posição ou de oposição estruturalmente equivalentes” (p. 104).

Considerações finais: Os sistemas de ensino e a “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE)

De uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indirectas, através da influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (DALE, 2004, p. 441).

Pode-se inferir da análise dos dois textos de Bourdieu e Passeron que os sistemas de ensino possuem, ao mesmo tempo, relativa autonomia e, também, uma dependência diante do sistema econômico e de valores da “sociedade global” (1982, p. 189). Assim, pode-se dizer que existe uma fluída e não declarada agenda globalmente estruturada para a educação (AGEE), para utilizar denominação de Roger Dale.

Admitir a existência de uma AGEE supõe, por conseguinte, instrumentos de comparabilidade e de regulação dos diferentes sistemas de ensino sob controle e hegemonia de organizações e forças capitalistas de caráter global. Nesse sentido, para além da educação restringir-se a um campo nacional, é legítimo afirmar que existe um campo global de educação e que em sua(s) arena(s) está em curso um jogo de forças para a conservação ou subversão da ordem estabelecida. Pois, seja em nível nacional ou global, “os agentes constroem a realidade social (...), entram em lutas e relações visando a impor sua visão, mas eles fazem sempre com pontos de vista, interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar” (Bourdieu, 1998, p. 8). Assim os sistemas de ensino, por integrarem um campo social da educação (nacional ou global), fazem parte de uma agenda (nacional e global) que também está em disputa. De acordo com Dale (2004, p. 436), ao discutir a AGEE,

a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio.

Portanto, em tempos de globalização, a AGEE está submetida a uma especial regulação por intermédio do estabelecimento de aplicação de testes padronizados, *benchmarks* e manual de boas práticas⁹. Algo muito próximo do que preconiza a OCDE, em nível global, com o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), e o Ministério da Educação (MEC) no Brasil com o Índice de Desenvolvimento da Educação

⁹Acerca da regulação da integração de sistemas educacionais na União Europeia, defendemos a ideia segundo qual o Método Aberto de Coordenação (MAC) “tem sido um instrumento de convergência de políticas e um canal de diálogo entre os diferentes atores sociais para a construção do consenso no diversificado ambiente europeu. A meta-regulação intergovernamental por intermédio do MAC baseia-se em benchmarking, guidelines e indicadores que balizam as metas para os diversos Estados-Membros” (AZEVEDO, 2012).

Básica (IDEB) – indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas por intermédio de testes padronizados¹⁰. Nesse sentido, o PL 8035/2010 – base legal do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 – proposto pelo MEC preconiza em seu art. 11 que o IDEB “será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar”.

A educação brasileira (ou seus diversos sistemas estaduais e federal de educação), caso prevaleça o teor do PL 8035/2010, está prestes a se submeter legal e formalmente à AGEE, forma de submissão irrefletida à globalização e aos guias de indicadores e boas práticas das organizações, como a OCDE, pela comparabilidade ao PISA. O PL 8035/2010, sem rodeios, prescreve na meta 7, estratégia 7.25:

Confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos, de acordo com as seguintes projeções:

PISA	2009	2012	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	395	417	438	455	473

Não há dúvida de que, após as considerações a respeito do artigo “A comparabilidade dos sistemas de ensino” e do quarto capítulo, “A dependência na independência”, do livro **A Reprodução**, de Bourdieu e Passeron, os pesquisadores em educação têm condições e metodologias apropriadas para iniciarem investigações comparativas sobre sistemas de ensino e, além disso, ingressar no debate qualificado sobre a educação no Brasil, em especial sobre o que pode se conformar como o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 sem arrogâncias “cientificistas” e sem se submeter irrefletidamente à AGEE¹¹.

10 O IDEB é calculado através do rendimento escolar (aprovação e evasão) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e na Prova Brasil.

11 Análises detalhadas se encontram em Freitas, 2011 e 2012; Robertson, 2012; Ravitch, 2010.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. Estudantes e Professores na Universidade Argentina em Tempos Menemistas (1989-1999): formas de ingresso, evasão, incentivo à pesquisa e dedicação exclusiva à docência. **Nuances**, Presidente Prudente-SP, v. 1, n.8, p. 93-115, 2002.

_____; _____. **Universidade e Neoliberalismo**: o Banco Mundial e a Reforma Universitária na Argentina (1989-1999). Londrina-PR: Práxis, 2004.

_____; _____. Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil: de FHC a Lula. In: Azevedo M.L.N. (Org.). **Política Educacional Brasileira**. 2.ed. Maringá: EDUEM, 2010.

Azevedo, M.L.N. A Convergência de Políticas para a Educação Superior no Mercosul: integração ou europeização? Anais do **XX Seminário Nacional Universitas/Br 2012**. João Pessoa: UFPB, 2012.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. A comparabilidade dos sistemas de ensino. In: DURAND, J. C. G. (Org.). **Educação e hegemonia de classe: as funções ideológicas da escola**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 71-104.

_____. **A Reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. A dependência pela independência. 2a. edição. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

_____. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998

BRASIL. **PL 8035/2010** (PNE 2011-2020). Mimeogr.

_____. **Decreto nº 5.773**, de 09 de maio de 2006, Extraído de < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5773compilado.htm>, em 15 set 2012.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**. Campinas, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DURAND, J. C. G. Apresentação. In: _____.(Org.). **Educação e hegemonia de classe**: as funções ideológicas da escola. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979, p. 7-27.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? III Seminário de Educação Brasileira, CEDES, Simpósio PNE: DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, fev. 2011. Mimeogr.

Ravitch, D. **The death and life of the great American School System**. New York: Basic Books, 2010.

Robertson, S. ‘Placing’ Teachers in Global Governance Agendas. **Comparative Education Review**, 56 (3), 2012 (Forthcoming).

Recebido em Novembro de 2012 Aprovado em Março de 2013

El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio

The educational policy theoretical field: models, approaches and objects of study

César Gerónimo Tello¹

Resumo

Este trabalho, de caráter teórico, propõe-se a apresentar algumas reflexões conceituais que estão sendo desenvolvidas no contexto do que temos chamado das Epistemologias da Política Educacional, que, através do Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE) tem por finalidade propor um esquema de análise sobre o campo de investigação em política educacional como um campo teórico, a partir de componentes que contribuem para a reflexão campo meta-analítica do campo. Assim, propomos três argumentos a partir dos quais pode-se definir o objeto de estudo da política educacional, assumindo assim que a sua definição, modelo e abordagem é múltipla e multidimensional. O primeiro argumento está relacionado com a categoria de episteme de tempo, o segundo para a posição epistemológica do pesquisador e o terceiro diz respeito ao entrelaçamento dos traços históricos e o modo de nomear do campo teórico da política educacional. Por fim, apresentamos algumas ideias que podem orientar a amplitude do campo que tem o objetivo de definir o objeto de estudo da política educacional como o estudo da tomada de decisão na educação.

Palavras-chave: Objeto de Estudo. Políticas Educacionais. Campo Teórico.

Resumen

Este trabajo, de carácter teórico, se propone presentar algunas reflexiones conceptuales que se vienen desarrollando en el marco de lo que hemos denominado las Epistemologías de la Política Educacional, que, a través del Enfoque de las Epistemologías de la Política Educacional (EEPE) tiene por finalidad proponer un esquema de análisis sobre el campo de investigación de la política educacional como campo teórico, a partir de componentes que contribuyen a la reflexión meta-analítica del campo. Así planteamos tres argumentos desde los cuales se podría definir el objeto de estudio de la política educacional, asumiendo de este modo que su definición, modelo y abordaje es múltiple y multidimensional. El primero argumento se vincula a la categoría de episteme de época, el segundo al posicionamiento epistemológico del investigador y el tercero se refiere al entrelazamiento entre los trazos históricos y el modo de nombrar el campo teórico de la política educacional. Finalmente, desplegamos algunas ideas que pueden orientar la amplitud que posee la intención de definir el objeto de estudio de la política educacional como el estudio de la toma de decisiones en educación.

Palabras clave: Objeto de Estudio. Políticas Educativas. Campo Teórico.

¹ Profesor de las Universidad Nacional de Tres de Febrero. Director de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educacional. E-mail: cesargeronomotello@yahoo.com.ar.

Abstract

This theoretical work is proposed to introduce some conceptual reflections that are being developed in the context of what we have called the epistemologies of Educational Policy, which through the Focus of Educational Policy Epistemologies (EEPE) aims to propose a scheme analysis on the field of research in educational policy as a theoretical field, from components that contribute to the meta-analytic reflection of the field. Thus, we propose three arguments from which one can define the object of study of educational policy, assuming that your definition, model and approach is multiple and multidimensional. The first argument is related to the category of episteme of time, the second to the epistemological position of the researcher and the third concerns the intertwining of historical traces and how to appoint the theoretical field of educational policy. Finally, we present some ideas that may guide the research field extent that aims to define the object of study of educational policy as the study of decision making in education.

Keywords: Research objects. Educational Policies. Theoretical field.

Introducción

Este artículo, de carácter teórico, se propone presentar algunas reflexiones conceptuales que se vienen desarrollando en el marco de lo que hemos denominado las Epistemologías de la Política Educacional (TELLO, 2013; 2012; 2011; 2010; 2009), que, a través del Enfoque de las Epistemologías de la Política Educacional (EEPE) (TELLO, 2013; 2012) tiene por finalidad proponer un esquema de análisis sobre el campo de investigación de la política educacional como campo teórico, a partir de componentes que contribuyen a la reflexión meta-analítica del campo.

Nuestras premisas consisten en considerar, por un lado, que la política educacional como campo teórico se define a partir de la perspectiva y el posicionamiento epistemológico de quien la interprete o caracterice y, por otro lado que esa definición con un determinado posicionamiento epistemológico responde a una *episteme* de época. Con esto decimos, no existen caracterizaciones universales de la política educacional como campo teórico y de su objeto de estudio. Dado que el objeto de estudio de la política educacional se construye de un modo que no es neutral, así el propio desarrollo histórico del campo teórico va definiendo “nuevos” objetos de estudio o transformando el existente a modo de lo que Khun denominó como paradigma y del contexto en el que se define el objeto de estudio de la política educacional, en términos de Foucault, como una *episteme* de época.

En fin, estas cuestiones serán planteadas en el desarrollo de este artículo, pero no a modo de apartados, sino como ejes horizontales que nos permitan la reflexión y así de algún modo observar la complejidad epistémica para la caracterización del campo y sus objetos de estudio.

El enfoque de las epistemologías de la Política educacional

El EEPE se constituye a partir de tres componentes: la perspectiva epistemológica, la posición epistemológica y el enfoque epistemotodológico². Empleamos la categoría “Epistemologías” en plural dado que existen diversos posicionamientos y perspectivas epistemológicas para desarrollar y llevar a cabo una investigación en política educacional, esto es: existen diversas epistemologías de la política educacional como campo teórico. Partiendo de esta premisa y de modo eslabonado podemos argüir que a diferentes epistemologías diversos objetos de estudio seleccionados para su análisis.

2 Para mayor desarrollo y profundización de estos conceptos puede verse Tello (2009; 2010; 2011; 2012a; 2012b; 2012 c; 2013a; 2013b; 2013c)

En este trabajo tomamos solo los dos primeros componentes del EPPE para desplegar las ideas, entendiendo por Perspectiva Epistemológica para el caso de las investigaciones en política educacional la cosmovisión que el investigador asume para llevar adelante su indagación, nos referimos a la Teoría General en términos de Glaser y Strauss (1967). Ejemplo de perspectivas podrían ser el marxismo, neo-marxismo, estructuralismo, pos-estructuralismo, existencialismo, humanismo, positivismo y pluralismo.

Por su parte el Posicionamiento Epistemológico se desprende desde la propia Perspectiva Epistemológica o debería desprenderse en una investigación coherente y consistente. El Posicionamiento epistemológico, esto es la Teoría Sustantiva (GLASER y STRAUSS, 1967) que se vincula particularmente al campo de estudio, es decir a las corrientes teóricas propias del campo, considerando que las teorías sustantivas son aquéllas que guardan una relación directa con el contenido empírico y teórico de los datos de la investigación. Este es el eje y la nervadura del EEPE, dado que es aquí donde se pone en juego la presencia de la cosmovisión del investigador. Entendiendo la cosmovisión como “un conjunto de presuposiciones (o premisas) que sostenemos acerca de la constitución básica de nuestro mundo” (SIRE, 2004 p. 17). Esto es, no solo modos de leer la realidad, sino los modos de construirla, en términos de reflexividad epistemológica. En este sentido el posicionamiento epistemológico se convierte en el posicionamiento político e ideológico del investigador y reposa sobre la selección que realiza el investigador en cuanto la perspectiva epistemológica con la que desarrollará su investigación. Podemos mencionar los posicionamientos neoinstitucionalistas, institucionalista, jurídico-legal, constructivismo político, de la complejidad, eclecticismo, posmoderno, posmodernista, hiperglobalista, escéptico, neoliberal, enfoque transformador, funcionalista, crítico, crítico radical, crítico-analítico, teóricos de la resistencia, crítico-reproductivista, humanista, economicista, etc.

Varios estudios revelan que no existe la “cabeza vacía” del investigador y se han empleado diversos modos metodológicos para nombrar esta cuestión, por ejemplo: “supuestos del investigador” o “anticipación de sentido” (SIRVENT, 1999, p.12), entre otros. En fin, el posicionamiento y la perspectiva epistemológica no emergen de una “cabeza vacía” por el contrario poseen sustrato y sustento. La dificultad se observa cuando el investigador en políticas educacionales no puede nombrar lo que le está aconteciendo como perspectiva o posicionamiento epistemológico. E intenta construir su investigación desde la pseudoneutralidad, es en esa misma línea que asume el objeto de estudio de la política educacional como objeto fosilizado.

Así, Espina Prieto (2007) sostiene que la observación del objeto no puede separarse de la del dispositivo que lo observa. Esto supone un objeto y un sujeto que lo conoce desde dentro. Es decir, desde esta perspectiva el objeto no es entendido como un ente neutral, recortado de su contexto, en el cual el investigador no está involucrado sino que se asume la implicancia mutua como punto de partida, en términos de Norbert Elías (1993) como “compromiso y distanciamiento” con el objeto de estudio, en tanto el compromiso debe ser entendido en sentido de la sensibilidad social del investigador para comprender la realidad, en este sentido el investigador se involucra con el objeto, considerando que en investigación en educación el objeto es otro, un sujeto. Mientras que simultáneamente esa afectación no debe impedirle la mirada analítica de la situación que está abordando. Desde esta perspectiva Núñez Sarmiento (2002, p.109) explica que el investigador en ciencias sociales debe cumplir cuatro requisitos: “1. Evitar el error de situarse, en tanto científicos sociales, “frente” a los “objetos” de estudio. 2. Reconocer y analizar cuáles son sus ideologías, y cuál es la influencia que ellas ejercen sobre su práctica investigativa. 3. Identificar conscientemente las coacciones a las que están expuestos. 4. Evitar el error de cosificar y deshumanizar las figuras sociales, que forman parte de sus investigaciones”

Es por ello que el supuesto epistemológico de la reflexividad supone la interacción entre el sujeto que investiga con un posicionamiento y desde una perspectiva epistemológica y el objeto a investigar entendiendo a la subjetividad como constitutivas y constructoras de realidad y del conocimiento.

Habiendo explicado estas cuestiones es clave considerar que el EEPE en tanto esquema de reflexión posee una flexibilidad que nos permite conjugar diversos componentes teóricos dentro de un propio posicionamiento

o perspectiva epistemológica. Sin embargo, éstas, deben contener una coherencia en su matriz epistemológica interna. De lo contrario se establece un eclecticismo cuyos resultados de investigación son siempre “una verdad absoluta” porque el proceso investigativo es tan desprolijo con referenciales teóricos de diversas perspectivas que se hace muy difícil discutir, acordar o confrontar con los resultados de investigación.

Con esto decimos que un proceso de investigación con una débil coherencia epistemológica no contribuye a la producción del conocimiento en política educacional.

A los investigadores en política educacional esto nos trae un gran desafío: cuáles son nuestras flexibilidades epistemológicas para desarrollar marcos teóricos que nos permitan comprender la realidad. Cómo estamos pensando el marxismo, el pos-estructuralismo o el pluralismo como perspectivas epistemológicas para comprender las políticas educacionales en nuestras investigaciones.

En este sentido es necesario que un investigador en política educacional en su proceso de investigación enriquezca su investigación con “zonas de conocimiento posible” (González Rey, 2002), esto significa: otros posibles ángulos y perspectivas de análisis. Pero claramente no se puede incluir múltiples perspectivas y posicionamiento en la misma investigación. Lo que sí se puede hacer es mostrar otras formas posibles de abordar ese objeto u otras formas de construir ese objeto: zona de conocimiento posible. Pero en una sola investigación no se puede realizar el abordaje desde todas las zonas posibles de conocimiento ya que obtendríamos por resultados –si se me permite la expresión- una *ensalada ecléctica* con la que no se podría debatir.

Finalmente para concluir este apartado es necesario considerar que si hay algo que ha quedado claro en el debate epistemológico contemporáneo, es que toda epistemología está cargada de valores. No se investiga desde la neutralidad. Y es desde aquí donde el EEPE quiere reflexionar, en pos de la solidez de la investigación. En término de Sader (2009) en tanto plantea que existe una crisis ideológica que afectó las prácticas teóricas y las ciencias sociales:

con la descalificación de los llamados megarelatos y la utilización generalizada de la idea de crisis de los paradigmas. A raíz de eso, se abandonaron los modelos analíticos generales y se adhirió al posmodernismo, con las consecuencias señaladas por Perry Anderson: estructuras sin historia, historia sin sujeto, teorías sin verdad, un verdadero suicidio de la teoría y de cualquier intento de explicación racional del mundo y de las relaciones sociales (p. 117).

En este sentido los investigadores en política educacional corremos el riesgo de perder el pensamiento epistémico (ZEMMELMAN, 2003) que es la razón de ser de los investigadores en general en ciencias sociales, y en particular en política educacional. El epistemólogo de las ciencias sociales mexicano explica que Bachelard afirma que la tarea de la ciencia es ponerle nombre a las cosas. Según Bachelard, el problema sería cuidarse de dos grandes riesgos: uno, de no ponerle nombre viejo a cosas nuevas y, dos, de creer que porque no tienen nombre, en el momento en que se plantea, son innombrables. En ese tránsito entre no colocar nombres viejos a cosas nuevas y creer que porque no tienen nombre son innombrables, se ubica lo que estamos llamando pensamiento epistémico en términos del EEPE.

En este sentido el EEPE se convierte en un modo de reflexión sobre los procesos de investigación en política educacional que en ocasiones son meramente descriptivas. Lo cual no sería un gran problema, el problema surge cuando uno al leer una investigación se pregunta ¿desde dónde está describiendo el investigador? Y por otro lado, existe una excesiva preocupación en los investigadores en política educacional en que a partir de la investigación se obtengan resultados para la acción, es decir soluciones. A veces soluciones mágicas. En una entrevista que realizaron Mainardes y Marcodnes (2009) a Stephen Ball, advierte al respecto:

Un montón de personas tienen muchas soluciones que no parecen tener impacto en el mundo real. Y frecuentemente en los trabajos académicos, las conclusiones son una forma de “performatividad”: presentado las conclusiones como una manera de demostrar el valor de su texto [...] sería más honesto, realista y útil, si más investigadores y académicos adoptaran una posición y trataran de construir y desarrollar gradualmente un conjunto de ideas a las cuales las personas pudiesen recurrir en relación a la práctica. En lugar de eso todos quieren ‘ conclusiones ’, claridad, certezas y cuestiones cerradas (p. 309).

Lo que el investigador inglés en políticas educacionales está explicando, en definitiva, es que todos quieren que a través de la investigación se despliegan resultados para la acción, resultado que con un poco de magia se conviertan en la panacea del mundo. Eso no es investigación.

En definitiva, las cuestiones señaladas anteriormente, son las que dificultan llevar a cabo procesos de investigación en política educacional con solidez epistemológica.

La Política educacional como campo teórico

La primera aclaración conceptual la planteamos a fines de distinguir los estudios sobre la Política Educacional (lo que denominamos campo teórico o epistemologías de la política educacional), y las Políticas Educacionales (aquellas que hacen referencia específica a la gestión, toma de decisiones y acción política). Max Weber (1991, p. 83 [1918]) en “El político y el científico”, sostuvo con énfasis la clara diferenciación que distingue a “las tomas de posición política” (Políticas educacionales en plural) del “análisis científico de los fenómenos políticos” (Política Educacional en singular).

En ocasiones se comete el error de definir el campo de la política educacional vinculada a adjetivaciones o a la realidad política. Y esta dificultad es una carga que tenemos los investigadores latinoamericanos de la escuela americana con una definición muy empleada en nuestras investigaciones. Nos referimos aquí a las *politics* y a las *policy*, que para los no anglo-parlantes son categorías que como afirma Cox (2006, p. 3) “no se puede recuperar el sentido del segundo término si no es especificando políticas sectoriales”. Por tanto intentar definir la política educacional desde estas categorías genera confusión en las regiones que deben realizar la traducción (es el caso de los países hispano-parlantes de Latinoamérica, tampoco existe un modo de traducir esas categorías al portugués, francés, alemán o italiano).

Esta cuestión no es menor para nosotros que intentamos analizar y estudiar el campo teórico de la política educacional, dado que, tal como señala Yehezkel Dror (1982, p. 33) “la falta de una diferencia entre ‘politics’ y ‘policy’ en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del análisis de políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala **realidades y percepciones descuidadas en el análisis de políticas** [...]” (el énfasis es mío).

A los efectos de las ideas que desarrollamos en este trabajo definimos la política educacional (en singular) como campo teórico y las políticas educacionales (en plural) como la realidad socio-política a ser analizada, indagada, investigada. Es decir las políticas educacionales son el objeto de estudio de la política educacional. En este sentido es importante tomar la advertencia de Ana Vitar (2006, p. 26) cuando afirma que: “No debemos confundir los procesos políticos y sociales con las herramientas para pensarlos”. Así podemos afirmar que en términos de la academia americana nos estaríamos refiriendo a la *political science*.

Definimos el campo de la política educacional como campo teórico homologable al campo académico en términos de Bourdieu (2000), en tanto desde ese campo se produce conocimiento (investigación) se genera circulación de conocimiento (formación académica) y se desarrolla un uso o aplicación de ese conocimiento (la profesión del politólogo de la educación), considerando que no necesariamente estos tres espacios son consecutivos.

Podríamos pensar en la posibilidad de definir algunas rasgos de las epistemologías de la política educacional pero nunca considerar que se podría definir la “teoría de la política educacional” entendida esta última como una reducción epistemológica, dado que los planteos epistemológicos actuales no requieren de la “demarcación” disciplinar, lo cual responde más bien a estudios y concepciones clásicas desde la epistemología que distinguía por ejemplo: Ciencia-Pseudociencia-Disciplinas, entrando en el falso camino del cientificismo; por el contrario, asumimos en el sentido de Wallerstein (1997), una postura a favor de la ciencia y el conocimiento y en contra del cientificismo.

Debemos considerar que de algún modo las regulaciones internas del campo de la política educacional se estructuran en base a su relación con otros campos de estudio, y allí es donde nos encontraremos con las epistemologías de la política educacional –utilizando un término que pareciera contradictorio- en su estado puro, digo “que pareciera contradictorio” porque su “estado puro” como campo tiene que ver con la complejidad de campos con los que se vincula. De este modo, consideramos el campo de la política educacional como un espacio reticular, en tanto se define un campo de conocimiento desde la epistemología contemporánea como la posibilidad de nuevas construcciones conceptuales que permiten la interacción múltiple y recíproca entre distintos campos de conocimiento. En términos de Gianella “El retículo tiene una estructura doblemente compleja, ya que en la red se admiten integrantes que a su vez son redes” (2006, p. 79). De este modo, se podría pensar en la perspectiva del rizoma deleuziano para definir el campo de la política educacional, en tanto la fluidez de cualquier parte del rizoma puede empalmarse con otra.

Los objetos de estudio de la política educacional y la episteme de época

A las categorías de posicionamiento y perspectiva epistemológica para la definición del objeto de estudio de la política educacional debemos vincularlas a la conceptualización de *episteme de época* en términos Foucault, específicamente sobre la política educacional como espacio de enseñanza y transmisión de contenidos. En este sentido Castro (2006) explica:

Foucault, no busca exponer cómo la historia de una determinada disciplina resulta inteligible a partir de la tradición de sentido que la anima desde sus actos fundadores, sino, al contrario, en mostrar cómo sus condiciones de surgimiento o, para utilizar su vocabulario, su emergencia responde, más bien, a condiciones históricas de posibilidad que, por un lado, son comunes a todos o a varios saberes de una época y, por otro, que cambian de una época a otra. Con la noción de episteme, el saber no es analizado desde la perspectiva de su forma racional o de su objetividad, sino desde el punto de vista de la homogeneidad discontinua que rige la formación de diferentes discursos pertenecientes a una misma época (2006, p. 4).

En esta línea de análisis definimos el objeto de estudio de la política educacional por su episteme de época. Entendiendo que el objeto de estudio de la política educacional no es más que una construcción de contexto, de historia y de posicionamiento epistemológico.

Entendiendo las transformaciones del campo en las diversas regiones del mundo: desde la sociología política en Gran Bretaña, la *political science* en EE UU, los estudios de Política y Administración de la educación de los enfoques cognitivos de corriente francesa, junto con la perspectiva del sociopsicoanálisis de la política educacional, entre otros.

Y así debemos considerar el impacto de estas corrientes sobre el campo. En una breve historización podemos decir, a modo de *Notas Históricas* sobre el campo teórico de la política educacional que 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”³, 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 currículos universitarios 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 en Latinoamérica.

3 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).

Es a partir de esta fecha que se comienzan a desarrollar en distintas universidades latinoamericanas las ciencias políticas como campo de estudio con “pretensión científica”, y casi exclusivamente desde el enfoque jurídico-insitucionalista (BARRIENTOS DEL MONTE, 2009).

Esto se produce considerando que finalizada la Segunda Guerra Mundial, se desarrollaron políticas de bienestar que se centraron en cuestiones tales como la salud y la educación. De este modo se puede observar que comienza emerger un nuevo modo de concebir las políticas públicas en Latinoamérica. Con el despliegue de las políticas de bienestar, los organismos de gobierno apelaron a los investigadores en ciencias sociales en busca de soluciones a los problemas que suponía la planificación de las actividades estatales, incluyendo las relacionadas con el crecimiento y reforma de los sistemas educativos, esto es como decíamos anteriormente la perspectiva pragmática-funcionalista de la ciencia política americana de la cual, Latinoamérica, ha sido fuertemente influenciada.

En este marco cuanto comenzaba a desarrollarse la ciencia política como campo de estudio, mayor era el volumen y la variedad de los temas a estudiar. Lo cual se convirtió en una dificultad en ese momento -lo que es común en los campos emergentes del conocimiento- debido al esfuerzo que suponía el establecer una lógica coherente en el aumento de cantidad de temáticas que el campo debía estudiar, pero ese esfuerzo de apertura del campo (BOURDIEU, 2000) daría lugar de algún modo a la política educacional, como un espacio incipiente que se desprendía –desde la perspectiva histórica de ese momento- como *subdisciplina* de la ciencia política.

Dotada de las características principales de las ciencias políticas, surgía en la década de 1950 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.

En esta década [1950] se comienza a observar en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia, entre otros países de Latinoamérica, algunos procesos incipientes de “institucionalización” de la política educacional como campo y que se despliega a través de la creación de cátedras de política/s educacional/es. Teniendo en cuenta que no nos referimos al inicio de las reflexiones políticas sobre la educación, dado que estas podrían ubicarse en Aristóteles o Platón, sino al proceso de “institucionalización” en términos de Gómez Campo y Tenti Fanfani (1989) cuando explican que los procesos por los cuales ciertas prácticas se recortan como específicas, sea con la creación de una cátedra, una carrera, un centro de estudios o un departamento en el ámbito universitario dan muestra del proceso histórico y la presencia real de un espacio institucional que permite la circulación y producción del conocimiento.

La política educacional: modelos analíticos y modelo del swarming

El objeto de estudio de la política educacional es, como dijimos, las políticas educacionales en tanto la propia realidad socio-educacional, en sus múltiples dimensiones; debemos considerar 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 educacional 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 educacional, el derecho a la educación, entre otros.

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

estudio de la política educacional 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, p. 11) 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**” (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 eso 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.

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:

-se constituye como el modo de comprender los intereses de clases en relación al capital (perspectiva epistemológica neo-marxista) o,

-cuando el estado se convierte en un estado supranacional (posicionamiento epistemológico hiperglobalista) o,

-cuando se intenta analizar la circulación del poder en la escuela (perspectiva epistemológica pos-estructuralista y posicionamiento epistemológico crítico).

En fin, qué sucede si no hay Estado. ¿Las políticas educacionales se quedan sin objeto de estudio? El politólogo italiano Paolo Virno advierte que:

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 caparazones 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).

Otros modelos clasificatorios, que aunque parezcan más amplios, no dejan de ser lineares y acercarse a los cánones positivistas es el análisis en política educacional desde el **top-down** o el **botton-up** donde el análisis sigue siendo vertical de arriba abajo o de abajo a arriba (en oposición al rizoma deleuziano). Trazando el análisis político y comprendiendo las políticas educacionales como algo que sube o baja. Olvidando que la política educacional es mucho más complejo que eso, la política educacional debe ser entendida en términos de una paradigma de complejidad, esto es en términos de **swarming**. Y desde allí si construir un objeto de estudio con sus múltiples mediaciones en el proceso de desarrollo político.

Whitty y Edwards (1994, p. 15) plantean que es necesario darse una definición de política educacional, asumiendo de algún modo el planteo de Jennings (1977) al reseñar que lo político es producto de una decisión. Para esto los autores plantean:

Pero para reducir la política educacional a la suma de innumerables decisiones individuales, incluso las decisiones consideradas como parte predeterminada o restringido considerablemente, es ignorar lo que en algunas tradiciones analíticas que se llamaría las relaciones de poder entre las diferentes partes del sistema y en otros como la toma de fabricantes se posicionan por diferentes discursos.

Ahora bien, claramente los autores intentan dar una definición operativa en términos de organización del campo, dado que se requiere “reducir [...] la suma de innumerables decisiones individuales y/o colectivas”. Nuestra pregunta es por qué. El campo de la política educacional tiene por objeto de estudio la toma de decisiones. Y allí se pueden observar decisiones en diversos niveles de un sistema educativo en el sentido de Ball (ciclo de políticas) o decisiones complejas en términos de coaliciones (Sabatier) o en cualquiera de los modelos planteados anteriormente desde diversas perspectivas y posicionamientos epistemológicos.

Así, intentamos no reducir la caracterización teórica del objeto de estudio de la política educacional y asumimos como aproximación conceptual que se ocupa del estudio de la decisiones política en el ámbito educativo. Considerando que existen decisiones políticas en los diversos niveles del sistema educativo y que las decisiones políticas se refieren al uso del poder conjuntas o individuales. Así es necesario distinguir los ángulos de estudio de este complejo y rizomático objeto de estudio, por ejemplo: políticas curriculares, políticas docentes, políticas de financiamiento etc., que se pueden observar a través del ejercicio del poder del gobierno, de actores sindicales, docentes, técnico, etc, en los niveles micro, meso y macro del sistema educativo o en su interrelación entre ellos.

Debemos considerar que el enfoque racional del Estado moderno asumió para sí el ejercicio y la decisión política como en una línea de “arriba hacia abajo”. Pero hay tomas de decisiones que van más allá de las decisiones de un gobierno, existen decisiones más allá de las que toma un gobierno estatal.

Aquí tenemos un dilema: necesitamos definir el objeto de estudio de la política educacional a los efectos de organización del campo o podríamos señalar que no es posible definirlo, a no ser que la intención sea operativa y estratégica como lo han planteado Whitty y Edwards y así establecer que la política educacional tendrá como objeto de estudio solo la decisiones que se toman desde los gobiernos estatales.

Así Roth Deubel (2008) explica que existe cierta centralidad en los estudios en políticas públicas, desde un posicionamiento epistemológico específico 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” (DEUBEL, 2008, p. 80). En este sentido asumimos la posición de las *Advocacy Coalitions*, estructura generada por Paul Sabatier en tanto inició 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 concepciones consideran “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).

Flores Crespo y Mendoza (2012) explican que el referencial teórico de Sabatier puede ser poco conocido en Latinoamérica dado el carácter autoritario y lineal de las acciones de los estados en la región y, sin embargo señalan los autores, es un esquema analítico potente para el estudio de las políticas educacionales donde existen múltiples actores en los diversos niveles en la toma decisiones y, aquí, es necesario regresar a la categoría de *episteme* de época para preguntarnos, no será el propio estilo de gobierno estatal en nuestra región que conlleva a los investigadores a centrarse en el.

Bowe *et al* (1992) advierten sobre la dificultad de comprender y analizar las políticas educacional de un modo verticalista, así Raab (1994) explica que el Estado debe comprenderse como un componente más de la compleja trama de las políticad educacionales. En este sentido al reflexionar sobre el referencial teórico de Sabatier, Deubel 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.



Así es que definimos la compleja movilidad de las políticas educativas 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 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.

En este sentido las políticas educacionales como acción política poseen múltiples actores, vinculaciones, decisiones, luchas de poder, acciones, impacto, implementación, etc. La pregunta clave aquí y, tomando la imagen del *swarming* es ¿se pueden definir y conceptualizar las políticas educacionales? ¿Cuántos miles de abejas se observan en la fotografía? ¿Cuántos componentes teóricos, actores, instituciones, decisiones implica la política educacional como *swarming*?

Mi argumento es que una respuesta a ese interrogante requeriría de varias enciclopedias que creo que nunca se terminarían de escribir. Ahora bien, sí se puede hacer un recorte epistemológico 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. 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. Por ejemplo desde una mirada de *top down* o *bottom up*, esto implica reconocer el comienzo y el final en un análisis vertical, casi positivista. Y si pensamos las políticas educacional como movimiento horizontal, en un continuo de decisiones?. Las cuales se van transformando a cada paso, de forma progresiva, desde las autoridades de un gobierno estatal hasta un maestro 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.

Así y todo, intentamos comprender la realidad de las políticas educacionales como *swarming*. Como un 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 de la autoridad pública que luego serán decodificadas por los actores que aportarán diversos sentidos, elaborando ajustes secundarios al propio contexto de modo complejo. Sin embargo en esta caracterización se conserva la mirada vertical y de fases del trayecto político (*policy cycles*) con actores principales y secundarios.

En la propuesta de la política educacional como 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. 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 educacionales en términos de acciones políticas es que conforman una intertextualidad rizomática a modo de *swarming*.

Lo político en política educacional y sus mediaciones de estudio.

Como un modo de aproximación general que englobe las diversas multiplicidades para la caracterización del objeto de estudio de la política educacional, nos atrevemos a considerar que el objeto de estudio de las políticas educacionales es lo político, en tanto suceso, fenómenos, acontecimientos y procesos que devienen de la realidad socio-educacional, es decir como dijimos anteriormente: el objeto de estudio de las políticas educacionales es lo político, esto es: la toma de decisiones en educación. En cualquier ámbito, estructura, con o sin estado.

En fin, lo político no son las políticas. Claro, lo político constituye las políticas. Lo político no son las leyes, el Estado, el gobierno, la escuela. Allí se pueden analizar, en términos de investigación teórica, las políticas. Pero sin lo político (que no son la escuela, las leyes, el Estado) se desvanecen las políticas.

Otra de las cuestiones que se deben tener en cuenta son las mediaciones para investigar sobre el eje de la Política educacional como campo teórico, esto es sobre lo político. Las mediaciones para abordar lo político pueden ser la escuela, las leyes, el Estado, etc. Con esto digo: el objeto de estudio de la política educacional es lo político en términos de toma de decisiones en educación y no las mediaciones.

Desde esta perspectiva debemos situar el objeto de estudio de la política educacional como campo teórico en una episteme de época, la cual variará junto con las mediaciones que permiten el estudio de lo político en tanto suceso, fenómenos, acontecimientos, estructuras y procesos que devienen de la realidad socio-educacional.

Ahora bien, con la definición hilvanada anteriormente se podría sostener que cualquier estudio o investigación es de política educacional, dado que "lo político" está presente en el quehacer humano. Sin

embargo 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 (etnográficas), i) 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 las presencia de las mediaciones propias del campo.

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

Notas finales

Este es uno de los principales aportes que consideramos que puede realizar este trabajo: contribuir al fortalecimiento epistemológico del campo teórico, sin tener como horizonte la distinción entre ciencia, disciplina o subdisciplina, entendiendo en términos de Tenti Fanfani (2007, p. 224) en el campo de lo social, toda clasificación y división disciplinar es, en buena parte, una construcción arbitraria y no supone necesariamente un origen ligado a la “naturaleza de las cosas”

Por el contrario el fortalecimiento epistemológico del campo teórico se da en la medida que asume su multidisciplinariedad y complejidad interdisciplinaria en el desarrollo para la investigación en política educacional, que se manifiesta en su multidimensionalidad de Posicionamientos epistemológicas, Perspectivas epistemológicas y Enfoques epistémometodológicos con la construcción de objeto de estudios diversos (informe técnico, proyecto de investigación académico, consultoría, etc)

Al ser un campo eminentemente de las ciencias sociales, se despliega desde la propia multiplicidad teórica, lo cual no cuestiona – desde nuestra perspectiva – su fortaleza epistemológica sino muy por el contrario es un espacio fértil y sólido, a partir de su diversidad, para el análisis de las políticas educacionales.

En fin, a partir de esta caracterización consideramos que se pueden desprender múltiples objetos de estudio de la política educacional como campo teórico.

Referencias Bibliográficas

- 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 n. 36, v.2 Año 20 – Nov 2011, pp. 25 – 34, 2011
- BARRIENTOS DEL MONTE, F. “La ciencia política en América Latina. Apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región.”, Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Instituto Italiano di Scienze Umane, Florencia, Italia, 2009
- BONETTI, L. Fundamentos epistemológicos de las políticas educacionales: de la razón moderna al discurso de inclusión social. In: TELLO, César y ALMEIDA María de Lourdes de Pinto (comp.) Los objetos de estudios de la Política Educacional. Hacia una caracterización del campo teórico, en prensa. Buenos Aires. En prensa
- BOURDIEU, P. Los usos sociales de la ciencia. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.
- BOWE, R. et al. Reforming education y changing schools: case studies in Policy Sociology. London: Routledge, 1992.
- BURCH, P. Hidden Markets: The new education privatization, Abingdon, Routledge, 2009.
- CASTRO, E. “Michel Foucault: sujeto e historia.” Tópicos. No. 14 pp. 171-183. Available online at: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666-485X2006000100008&lng=es&nrm=iso Accesed en: 26 Abr. 2009, 2006
- DEUBEL, A. N. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” Estudios Políticos, No. 33, pp. 67-91, 2008.
- DEUBEL, A. N. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá D.F: Ediciones Aurora, 2007.
- DROR Y. Public Policy Making Reexamined. New Brunswick: NJ, 1983.
- COX, C. “Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa”, Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado, Vol. 10, No 1, 2006
- ELÍAS, N. Compromiso y distanciamiento. Buenos Aires: Prometeo, 1993.
- ESPINA PRIETO, M. Complejidad, transdisciplina y metodología de la investigación social. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana v.12, n. 38, pp. 29-43, 2007.
- FLORES CRESPO, P.; MENDOZA, D. C. Implementación de políticas educacionales: los concursos de oposición para obtener una plaza de trabajo en el marco de la alianza por la calidad de la educación. Universidad Ibero americana, México, 2012
- GALINDO CÁCERES, J. “Del objeto construido al objeto percibido.”, Estudios sobre las culturas contemporáneas. Época, vol. 5, n° 9. pp. 9 -24, 1999
- GIANELLA, A. “Las disciplinas científicas y sus relaciones.”, Anales de la educación común. Tercer siglo, año II, n° 3, abril, DGCyE. Buenos Aires, pp. 74 - 83, 2006
- GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm. The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. New York: Aldine publishing, 1967.
- JENNINGS, R. Education and politics: Policy-making in local education authorities. London: B. T. Batsford Limited, 1977
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Interview with Stephen J. Ball: a dialogue about social justice, research and education policy. Educação e Sociedade, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2006.
- NÚÑEZ SARMIENTO, M. Compromiso y distanciamiento: el sociólogo en su entorno social. Revista de Sociología, n°.65. CEMI, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, La Habana, Cuba, 2001.

RAAB, Ch. "Theorising the governance of education." *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42, No.1, pp. 6-22, 1994.

SADER, E. *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2009.

SIRE, J. *The Universe Next Door: A Basic Worldview Catalogue*. Downers Grove, IL: InterVarsity Press, 2004

SIRVENT, M. T. "Problemática actual de la investigación educacional". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* v. 8 nº14, pp. 64-75, 1999.

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: filosofía e educação*. Universidades Caxias do Sul, 2013b.

TELLO, C. "Las epistemologías de la política educacional. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo". En Tello, C. (org) "Las epistemologías de la política educacional. Enfoques y Perspectivas para el análisis de Políticas educacionales". Mercado de Letras. Campinas. SP, 2013c

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 educacional: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigar em política educacional.", *Práxis Educacional*, vol. 7, nº 1, pp. 53- 68. Ponta Grossa, 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. "Epistemologías de la política educacional y justicia social en América Latina.", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | MT (2011.1) Monográfico América Latina EMUI Euro-Mediterranean University Institute | Universidad Complutense de Madrid*. España, pp. 489- 500, 2011.

TELLO, C. "Política Educativa y Fraternidad en América Latina. Notas Epistemológicas.", en: BARRENECHE, O. (coord.), *Estudios sobre fraternidad. Serie Política y Sociedad*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Nueva, 2010.

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.

TENTI FANFANI, E. *La escuela y la cuestión social*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2007

UNESCO. *List of subjects and fields of investigation in political science*. "Ilista Tipo", 1948.

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

VITAR, A. *Políticas de educación. Razones de una pasión*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.

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

WEBER, M. *El Político y el científico*. Madrid: Alianza editorial. 1991 [1918].

WHITTY, G., y EDWARDS, T. *Researching Thatcherite education policy*. In: G. Walford (ed.) *Researching the powerful in education: Social Research today*. London: UCL Press Limited, 1994.

ZEMMELMAN, H. *Conocimiento y Ciencias Sociales. Algunas lecciones sobre problemas epistemológicos*. México, 2003.

RESENHA

LIMA, Licínio C. A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

Por Pierre André Garcia Pires

O professor Licínio C. Lima é doutor em Educação, na especialização de Organização e Administração Escolar e agregado em Sociologia da Educação e Administração Educacional pela Universidade do Minho (Braga/Portugal), onde é docente desde 1981. Propõe ao leitor, em seu livro “A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica”, um resgate da escola, como processo de organização escolar destacando pontos fundamentais para essa organização. Os textos estão divididos em duas partes: A parte I denominada “Para uma sociologia da escola como organização educativa”, destaca em seus capítulos o estudo da escola no que se refere aos aspectos da organização burocrática e anarquia organizada; problemas de focalização no estudo escolar e para uma abordagem sociológica dos modelos organizacionais de escola pública. Na parte II “Políticas, racionalidade e práticas organizacionais e administrativas”, dividida em seus capítulos: A modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-tayloristas na administração da educação; Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto a autonomia como delegação política; Centro(s) periférico(s) das decisões na governação das escolas.

No que se refere ao capítulo I, destaca os modelos de organização para o estudo escolar, onde a organização é uma das tarefas difíceis, pois, a dificuldade encontrada é muitas vezes saber decidir e distinguir com clareza entre os modelos normativos e modelos teóricos apresentados. No estudo do texto é concentrado um número limitado de propostas teóricas, com o objetivo de possibilitar um estudo mais adequado sobre a organização da escola.

O autor destaca a contribuição de Per-Erik Ellstrom e sua proposta de estudo que considera quatro fases das organizações escolares: os modelos racional, político, de sistemas social e anárquico. Ellstrom ao considerar o estudo da escola e sua tipologia em relação aos modelos apresentados, destaca seu caráter complementar utilizando suas dimensões: racional (modelo claro e consensual e tecnologia clara), social (objetivos consensuais e tecnologia ambígua), política (objetivos em conflito, mas tecnologia clara) e anárquica (objetivos em conflito e tecnologia ambígua) e as articula respectivamente com a verdade, confiança, poder e absurdez. No estudo de Lima, privilegia-se o modelo racional e o modelo anárquico.

No modelo político os interesses, a ideologia e a falta de objetivos consistentes são partilhadas por todos, o que pode possibilitar algumas dificuldades de organização escolar pública, mas, o autor destaca que pode ser um momento para chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos atores do âmbito escolar, no qual por meio desse modelo poderão estar agindo de maneira a buscar alternativas para suas reivindicações e contribuir com momentos importantes para o estudo da escola.

No modelo social, o que se destaca é a espontaneidade dos processos educacionais, acentuando mais o caráter adaptativo e muito menos a intencionalidade da ação organizacional. Seu estudo se baseia nas questões de organização informal, os processos de integração, de interdependência e de colaboração, nos quais os objetivos já vêm prontos e não merecem discussão, privilegiando dessa forma o consenso, a adaptação ao ambiente, a estabilidade. Este modelo segue normas da comunidade e outras importantes condições societárias,

que servem para o bem estar da organização, e assim como o político não são modelos dominantes nos estudos da organização escolar, sendo poucos utilizados em relação aos modelos a seguir.

O modelo racional/burocrático aguça o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais, pressupondo a existência de processos e de tecnologias claras e transparentes. As organizações são vistas a partir desse modelo como formas de seguir determinadas regras impostas pelo sistema, onde a ação organizacional é entendida como sendo produto de uma determinada decisão ou de uma escolha deliberada. Embora o autor não designe o modelo racional como o de exclusividade burocrático prefere chamá-lo assim, pois, como tal estuda as organizações como organizações burocráticas devido a sua tarefa e funções. Este modelo quando aplicado ao estudo das organizações se destaca pelo seguimento de regras a serem cumpridas, impostas pelos sistemas de ensino, planejamento pré-determinado, cumprimento de objetivos e consenso, se concentrando quase que exclusivamente nos estudos do que a realidade propõe.

No modelo anárquico, destaca-se a “anarquia organizada”, a qual se expressa como, a partir de Ellstrom (1983), um modelo em que os objetivos são considerados pouco claros e em conflitos e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, isto é, o oposto do modelo racional. Este modelo de anarquia organizada desafia o modelo racional por competir com ele na análise e de certos componentes da instituição. Dessa forma, os modelos burocrático e anárquico, embora difícil de serem operados de maneira pura na organização da escola, pode-se encontrá-los com determinada predominância.

A escola pode apresentar pontos de centralização política e administrativa e o correspondente controle político-administrativo da escola, sem que a mesma tenha autonomia, configurando um centralismo educativo a partir dos aparelhos administrativos centrais, como o Ministério da Educação. Nesse sentido, faz-se presente o poder burocrático das ações, capaz de contrariar o poder político democrático. Dessa forma, se entende que a escola poderia ser caracterizada pela busca de determinada forma centralizada e uniforme por uma instância supra-organizacional.

No capítulo II, o estudo se refere aos problemas de focalização no que diz respeito ao âmbito escolar. O modo de funcionamento da escola perpassa em termos de modelo teórico de análise, entre a perspectiva burocrática e da anarquia organizada como forma da escola se organizar e atender seus reais objetivos. A escola que vive entre esses dois modelos, não é exclusivamente comandada por um ou outro. O autor chama esse fenômeno de modo de funcionamento díptico da escola como organização. Lima cria um eixo de ações onde a escola como organização deve se complementar na ordem burocrática e na ordem de anarquia organizada. Nas ações de planos, estruturas e regras organizacionais, destaca que os planos servirão para as orientações das ações para as organizações, apresentando estruturas organizacionais latentes e ocultas, através de regras formais, não formais e informais e níveis de organização superficial, intermediário e profundo com tipos de focalização analítica normativa e interpretativa. Os planos propriamente ditos para a ação organizacional irão apresentar estruturas manifestas com regras efetivamente atualizadas, níveis organizacionais manifestos e tipo de focalização analítica de forma descritiva.

Para a produção e reprodução de regras no quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino é algo que se faz presente com situações formais e oficiais e de outros fatores normativos realizada no âmbito externo da escola. Isso tudo, destaca o autor, é considerada legislação que muitas vezes é vista como um carácter normativo e impositivo de determinadas orientações impostas para a escola, mas, predominantemente serve para organizar a instituição escolar.

O texto ainda promove uma discussão acerca de participação e não participação na escola. A participação está presente nos discursos escolares como algo político, normativo e pedagógico. O estudo da participação no âmbito escolar difere de outros segmentos, devendo na escola ser percebida como algo positivo, uma vez consagrada como direito e como instrumento de realização da democracia, não deve ser vista como uma participação imposta. Para a tipologia da participação na organização escolar, o autor se refere mais uma vez

aos planos das orientações para a ação organizacional, enfatizando a participação consagrada e a participação decretada que servirá como base para as organizações e o plano da ação organizacional que tomará como referência as orientações e regras anteriormente consideradas por estas. Nesse plano, a participação praticada é classificada por quatro critérios como democraticidade (direta e indireta), regulamentação (formal, não formal e informal), envolvimento (ativo, reservado e passivo) e de orientação (convergente e divergente). A não participação é uma das orientações possíveis que pode igualmente concentrar diferentes significados, sendo que seu tratamento poderá seguir o que vimos anteriormente no esquema do estudo da participação. No plano das orientações para a ação organizacional temos a não participação consagrada e a não participação decretada. No plano da ação organizacional, destacamos a não participação praticada que pode ser imposta ou forçada, induzida ou voluntária. Nessa não participação, pode-se afirmar que se caracteriza como uma participação passiva causada pelo desinteresse, alienação de responsabilidade, falta de informação, entre outros fatores.

No último capítulo da parte I, sobre abordagem sociológica dos modelos organizacionais de escola pública, o processo de institucionalização da escola como organização representa uma tendência universal normatizada e reproduzida nas formações sociais atuais. Marca uma tendência, ainda de certa forma, tradicional centralizada de educação, pois, ainda percebemos fortes relações de poder em seu meio. Não podemos esquecer que as organizações são sempre as pessoas em interação social, e que estas têm certa autonomia relativa no âmbito escolar. O autor propõe um estudo dos modelos organizacionais da escola pública envolvendo aspectos com construções teóricas destacando configurações analíticas/interpretativas e normativas/pragmáticas e, ainda, enquanto configurações socialmente construídas/em construção na/pela ação. Enquanto modelos organizacionais de orientação para a ação destacam-se os modelos decretados, interpretados e recriados e como modelos organizacionais praticados ou em ação estão os modelos de atualização. Assim sendo, a construção social dos modelos organizacionais de escola pública constitui um processo complexo, dinâmico e plural que, a partida, não exclui definitivamente nenhuma categoria de atores.

Na parte II, o capítulo 4 descreve a modernização, racionalização e otimização, analisando as perspectivas neo-tayloristas na administração da educação. Ao longo do século XX, aparentemente as teorias tayloristas foram perdendo seu valor, enquanto corpo de ideias e, depois, enquanto prática organizacional e administrativa como instrumento de controle. De certa forma, desacreditado o taylorismo parece, não obstante ressurgir com renovada força com de denominação de "taylorismo informático" ou neo-taylorismo, como forma de conduzir uma referência para os fenômenos de informatização dos serviços e da produção, enquanto fator de reorganização do trabalho que permitirá assegurar a centralização e o controle e discutir a imperfeição humana face à perfeição da máquina. Nesse sentido, se percebe que o taylorismo sobrevive até porque se inscreve num contexto ideológico mais amplo do capitalismo liberal e das concepções elitistas democráticas. O autor destaca também que as perspectivas tayloristas estão presentes durante todo o século XX no contexto escolar e nos movimentos das teorias organizacionais e administrativas. Ainda enfatiza, que o processo de modernização do seu país e em outros, a partir da década de 1980 e início da de 1990, da educação e do âmbito escolar se apresenta como um desígnio nacional. A democratização, a participação e a autonomia e a ideia de um projeto e de comunidade educativa ressurgem com grande intensidade e frequência, mas, concentrando novos significados.

Em seu capítulo 5, focado nas discussões sobre reformar a administração escolar, em uma leitura acerca da recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política, o autor analisa que a reforma da administração da educação foi apresentada ao longo dos anos de 1980/1990, ocupando lugar significativo no discurso político. Por assim dizer, algumas ideias como democracia, participação, descentralização e autonomia, representavam uma expectativa da reforma educativa insinuante dos discursos políticos. No quadro dessa concepção de reforma educativa nos deparamos com ambiguidades e inconsistência. A partir

da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 de Portugal (LBSE), revela-se uma ambiguidade no que toca à administração da educação, onde interpretações mais restritivas ou mais avançadas se fazem presentes sobre essa questão. Assim, o processo de descentralização e de recentralização de poderes aparece como uma reforma administrativa tendendo a concentrar significados ambíguos de construção.

No último capítulo do livro, que trata do debate sobre centros e periferia(s) das decisões na governação das escolas, Lima discute como as decisões e práticas locais nem sempre são articuladas e dependentes do centro, desde que possam atender interesses últimos chegando a redefinir ou dotar de caminhos mais eficazes de concretização. Muitas empresas na atualidade, na era da globalização, têm privilegiado os controles remotos em suas decisões. No que se refere ao processo educacional, o autor revela que mesmo entre diferentes forças políticas tem se amenizado formas de instrumentalização, de descentralização, de autonomia e de participação capazes de execução periférica das decisões centrais, mas, isto pode permitir que se recue no tempo para se definir e projetar a autonomia das escolas e sua contratualização. Esta parte do texto também aborda a autonomia como ingerência e apropriação de poderes, transformando a(s) periferia(s) em centros de decisão enfatizando que a gestão democrática das escolas não foi institucionalizada de forma a ter uma ruptura com os modelos de centralização tanto política como administrativa. A autonomia como um elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais também complementa o texto, destacando que a interpretação de decisões em educação deve procurar desocultar e identificar os valores e os princípios de orientação política.

O professor Licínio C. Lima traz contribuições significativas para a discussão da organização escolar como objeto de estudo sociológico. Por meio da leitura dos seus textos percebemos a luta por uma administração escolar descentralizadora, onde as tomadas de decisões devem perpassar a autonomia, a democratização e a participação dos sujeitos nesse processo. Seus questionamentos se tornam imprescindíveis para que pesquisadores da área da gestão educacional possam compreender que a organização da escola é algo complexo que necessita de reflexões e debates constantes em torno desse tema.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

O pacto neodesenvolvimentista e as políticas de expansão da educação superior no Brasil de 2003 a 2013

Autora: Mariana Pfeifer

Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Prof^a Dr^a Regina Maria Michelotto

A presente tese insere-se no campo de estudo das políticas de Educação Superior, no marco do processo de sua expansão nos primeiros anos do século XXI. Considera-se que os governos petistas inauguraram um novo contexto ideopolítico e socioeconômico no Brasil, marcado pela introdução de medidas de cunho neodesenvolvimentistas. O Novo Desenvolvimentismo é um receituário de propostas e recomendações macroeconômicas e sociais destinadas aos países em desenvolvimento, em especial ao Brasil, que tem por objetivo promover o crescimento e o desenvolvimento prometendo alça-los ao *status* de país rico no âmbito da competição global contemporânea, garantindo redução da pobreza e inclusão social. A partir do estudo minucioso das produções sobre o Novo Desenvolvimentismo, especialmente do seu principal intelectual, o economista Bresser-Pereira, evidencia-se o escopo político-ideológico na proposta, vinculado à construção de uma nova estratégia para a recomposição capitalista nacional. Evidencia-se neste estudo os marcos do surgimento da ofensiva para a constituição de um novo pacto nacional, que chamo de “Pacto Neodesenvolvimentista”, e seu receituário, especialmente, no campo político e social. Este estudo se estrutura em torno da tese segundo a qual as Políticas de Expansão da Educação Superior dos governos petistas se inserem no Pacto Neodesenvolvimentista uma vez que se direcionam para a inclusão social atrelada ao desenvolvimento econômico do país. O primeiro capítulo traz um debate acerca da inserção da Educação Superior no campo da cidadania enquanto direito social do cidadão brasileiro, resgatando os fundamentos e o processo de constituição da política social no país, demonstrando a rearticulação capitalista e a política social na entrada do século XXI, frente ao cenário de crise. Uma análise acerca do neodesenvolvimentismo é apresentada no capítulo segundo, onde se resgata o pensamento de Bresser-Pereira no que se refere ao Novo Desenvolvimentismo enquanto estratégia nacional de desenvolvimento e à formação de um novo pacto nacional; buscou, também, conhecer as proposições neodesenvolvimentistas acerca da política social e do papel de intervenção social do Estado. O terceiro capítulo aborda o processo de expansão da Educação Superior durante os governos petistas, a partir da análise dos indicadores dos Censos da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), evidenciando as políticas que lhe deram impulso, as tendências e os movimentos de expansão mediante os seguintes processos: diversificação institucional por organização acadêmica, diversificação das modalidades de ensino em modalidades de financiamento, e expansão mediante a intensificação e a precarização do trabalho docente. O quarto e último capítulo contém os resultados da análise dos documentos governamentais identificando os elementos do Pacto Neodesenvolvimentista no escopo dos programas de governo petistas e da planificação da política de expansão da Educação Superior no Brasil, evidenciando os aspectos que respondem às concepções neodesenvolvimentistas de desenvolvimento econômico, combate à pobreza e inclusão social.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior, Neodesenvolvimentismo, Política Social.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Juventude, escola e trabalho: sentidos atribuídos ao ensino médio integrado por jovens da classe trabalhadora

Autor: Márcio Luiz Bernadim

Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Prof^a Dr^a Monica Ribeiro da Silva

A pesquisa trata das relações dos jovens da classe trabalhadora com a educação e com o trabalho, e dos sentidos que eles atribuem ao Ensino Médio Integrado (EMI) no âmbito da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM). Partimos da hipótese de que, apesar dos seus limites na fase histórica de desenvolvimento das forças produtivas marcadas pelo capitalismo, a EPTNM de oferta integrada e concepção politécnica e cujo currículo se organiza a partir da cultura, da ciência, da tecnologia e do trabalho, desempenha um papel importante na satisfação das necessidades de inserção socioeconômica dos jovens trabalhadores. Para a realização do estudo, empreendemos uma pesquisa empírica com jovens estudantes-trabalhadores matriculados em estabelecimentos da rede pública estadual, que ofertam educação profissional noturna em Curitiba e Região Metropolitana. Essa empiria foi desenvolvida em duas etapas: a primeira, de caráter exploratório quantitativo, contemplou mais de quatro mil estudantes das diversas ofertas de ensino médio e educação profissional de dezoito estabelecimentos; a segunda, de caráter qualitativo, contemplou quatro turmas de estudantes do quarto ano do ensino médio integrado. A análise dos dados primários obtidos na pesquisa empírica, à luz da produção teórica do campo Educação e Trabalho, da legislação educacional e dos embates teóricos e ideológicos que permeiam a disputa pela última etapa da educação básica, permitiu um aprofundamento sobre a relação dos estudantes com a educação profissional integrada, seus limites e potencialidades. A conclusão a que chegamos é que, embora o sistema capitalista tangencie a política e o disciplinamento legal relacionado à EPTNM de acordo com a sua estratégia de formação de mão de obra, os trabalhadores podem reivindicar um ensino médio que atenda a sua necessidade de formação técnica para a inserção profissional e, ao mesmo tempo, valer-se dessa oportunidade de conclusão da última etapa da educação básica para acessar o conhecimento sócio-histórico e ético-político do interesse da classe. A EPTNM de concepção politécnica e oferta integrada ao ensino médio, portanto, interessa na medida em que atende aos anseios dos jovens que precisam se inserir no mundo do trabalho e contribui para o desvelamento das relações sociais em que esses trabalhadores-estudantes estão enredados, condições essas necessárias para a produção da classe e para o resgate do seu protagonismo histórico.

Palavras-chave: Educação profissional técnica de nível médio. Ensino médio integrado. Juventude. Escola. Trabalho.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Um estudo sobre as condições de trabalho das professoras e professores do ensino fundamental da rede pública e privada no Paraná

Autora: Fabiana Thomé da Cruz

Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Prof^a Dr^a Rose Meri Trojan

O presente trabalho buscou levantar indícios sobre o perfil e as condições de trabalho do/a professor/a das séries iniciais do Ensino Fundamental, das redes pública e privada, no Paraná. O objetivo é verificar se existem diferenças significativas em relação às condições de formação e de trabalho docente nas redes pública e privada, que podem interferir na qualidade do ensino. Num primeiro momento, procura-se identificar o perfil dos/as docentes dos anos iniciais do Paraná nas redes, tomando como referência dados do Censo Escolar e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Por fim, buscam-se desvendar as condições de trabalho e formação docente realizando entrevistas com professores/as de ambas as redes, visando dar voz a/o professora e analisar aspectos objetivos e subjetivos do trabalho docente. Ao estudar os resultados obtidos, pode-se vislumbrar um panorama que permite identificar tendências, semelhanças, diferenças, especificidades e problemas enfrentados pelos/as professores/as no cotidiano educacional do ensino fundamental das redes pública e privada no Paraná.

Palavras-chave: Trabalho docente; Professor/a Anos Iniciais do Ensino Fundamental; Escola Pública e Privada.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Livros didáticos de língua portuguesa: escolha, distribuição, uso e discussão sobre os direitos das crianças e adolescentes

Autora: Karina Falavinha

Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientador: Prof Dr Paulo Vinícius B. Silva

Esta investigação teve como proposição apreender os discursos sobre os direitos das crianças e adolescentes em livros didáticos de Língua Portuguesa do 5º ano do Ensino Fundamental em uso, indicados pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) de 2010. Como arcabouço teórico-metodológico, contemplamos a teoria do sociólogo inglês John Brookshire Thompson, que oferece uma metodologia de análise crítica, a Hermenêutica de Profundidade (HP), bem como apresenta uma reformulação do conceito de ideologia a partir do cenário da cultura moderna com a emergência dos meios de comunicação de massa. Nesse sentido, o livro didático é considerado um artefato midiático pelo seu grande poder de circulação e de difusão. Dessa forma examinamos a trajetória da tríade: produção, difusão e apropriação dos livros didáticos e, concomitantemente de formas simbólicas veiculadas sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes em tais livros de Língua Portuguesa. A análise de contexto consistiu em revisão de literatura sobre o livro didático e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), com ênfase na análise comparativa de duas etapas: Edital e o Guia do PNLD de 2010. No que se refere à infância e aos direitos das crianças o aporte teórico utilizado é dos Estudos Sociais sobre a Infância, que a concebem como uma construção social e a criança enquanto ator social. A infância é categoria relacional sendo significada pela relação estabelecida com o outro adulto. É categoria estrutural, similar às outras categorias sociais como, raça, gênero e classe. Para tanto, o trabalho de campo se deu em duas escolas da Região Metropolitana de Curitiba. A análise discursiva se deu em três momentos: 1º- entrevistas com professoras, diretoras e pedagoga; 2º- observação, gravação e transcrição de cinco aulas de Língua Portuguesa de uma turma do 5º ano. As aulas foram desenvolvidas em torno de dois textos presentes no livro didático de Língua Portuguesa (LDLP). O primeiro, sobre o Trabalho Doméstico Infanto-Juvenil e, o segundo, sobre o Estatuto da Criança e do/da Adolescente; 3º- análise qualitativa de dois livros didáticos, um sem uso por uma das escolas e o outro em uso. Dos livros, um é o Manual do/da Aluno/a e o outro é o Manual do/da Professor/a este A etapa de interpretação e reinterpretção consiste na síntese a partir da articulação dos resultados das três etapas analisadas. Identificamos algumas estratégias de construção simbólica ideológica, como o *silêncio* no Edital e no Guia do PNLD de 2010. Em ambos, não encontramos referências diretas as crianças, mas, sim, sub-representações das mesmas como sujeito de direitos que atuam nos espaços sociais, de forma que, no Guia, a condição prioritária da criança se concentra na atuação somente da criança aluno/a. O Edital preconiza que, para a construção da cidadania ocorra à contemplação, pelos livros didáticos, de vários atores sociais, no entanto refere-se apenas a grupos adultos, enquanto que a cidadania das crianças não é apontada. Na análise das imagens, textos e personagens dos livros didáticos, o *silêncio* atuou no sentido de ocultar as relações de dominação de adultos sobre crianças. A estratégia ideológica da *estigmatização* também foi identificada nos discursos dos livros referentes ao Trabalho Infanto-Juvenil, apresentando tal atividade como exclusiva da infância pobre e negra. Nos discursos da professora constatamos a estratégia do *deslocamento*, que atuou no sentido de dissimular fatores de âmbito dos direitos universais das crianças, como decorrentes do âmbito das “vontades pessoais”.

Palavras-chave: construção social da infância, livros didáticos, relação adultos-crianças, relações de dominação, ideologia, políticas educacionais.

Instruções para Submissão de Trabalhos

Jornal de Políticas Educacionais aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

1. Artigos inéditos, em português, inglês ou espanhol: A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas. Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es). Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês. Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.
2. Identificação no alto da página incluindo: Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.
3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários. Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).
4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.
5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. Palavras-chave e resumo não são necessários.
6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.
7. Os textos devem ser enviados por meio do portal SER/OJS (www.ser.ufpr.br/jpe). Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do Jornal de Políticas Educacionais autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.
8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas ad hoc. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.
9. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.
10. **Jornal de Políticas Educacionais** reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 2 (duas) edições, salvo em números especiais.
11. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao **Jornal de Políticas Educacionais** o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.
12. Endereço para correspondência: **Jornal de Políticas Educacionais**, Universidade Federal do Paraná - Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR, Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C, CEP 80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil. E-mail: jpe@ufpr.br