

Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)

SÉRIE ESTADO DO CONHECIMENTO

SÉRIE ESTADO DO CONHECIMENTO Nº 5

Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)

Realização:
Associação Nacional de Políticas
e Administração da Educação (Anpae)

Organizadores:
Lauro Carlos Wittmann
Professor da Universidade Regional de Blumenau (Furb) e diretor de pesquisas da Anpae
Regina Vinhaes Gracindo
Professora da Universidade de Brasília (UnB) e presidente da Anpae

Brasília-DF
MEC/Inep/Comped
2001

COORDENAÇÃO-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES

Antonio Danilo Morais Barbosa

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Rosa dos Anjos Oliveira

COORDENAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO VISUAL

F. Secchin

EDITOR

Jair Santana Moraes

REVISÃO

Antonio Bezerra Filho

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Maria Ângela Torres Costa e Silva

Rosa dos Anjos Oliveira

PROJETO GRÁFICO E CAPA

F. Secchin

ARTE-FINAL

Marcos Hartwich

TIRAGEM

2.000 exemplares

EDITORIA

INEP/MEC – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 416

CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61)224-7092

(61)410-8438

Fax: (61)224-4167

E-mail: editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO

CIBEC/INEP – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo

CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61)224-9052

(61)323-3500

Fax: (61)223-5137

E-mail: cibec@inep.gov.br

<http://www.inep.gov.br>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva
responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Políticas e gestão da educação (1991-1997) / Realização: Associação Nacional de Políticas e
Administração da Educação. – Brasília : MEC/Inep/Comped, 2001.
149 p. : il. (Série Estado do Conhecimento, ISSN 1676-0565, n. 5)

1. Política da educação básica. 2. Gestão da educação. I. Associação Nacional de Políticas e
Administração da Educação. II. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. III. Série.

CDU 37.014

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
Lauro Carlos Wittmann, Regina Vinhaes Gracindo	
O processo da pesquisa	9
Levantamento de dados	10
Organização do banco de dados e primeira análise	10
Análise por área temática e divulgação	12
Visão sinóptica dos resultados	12
Os capítulos do livro	16
Capítulo 1	
EDUCAÇÃO-ESTADO-SOCIEDADE COMO PANO DE FUNDO DA GESTÃO DO ENSINO	19
Bráulio Tarcísio Porto de Mattos, Maria Zélia Borba Rocha	
Introdução	19
Resultados	21
Conclusão	28
Referências bibliográficas	28
Capítulo 2	
DIREITO À EDUCAÇÃO E LEGISLAÇÃO DO ENSINO	31
Lourdes Marcelino Machado, Romualdo Portela de Oliveira	
Introdução	31
A subcategoria temática Direito à Educação	33
A subcategoria temática Legislação do Ensino	36
Referências bibliográficas	38
Anexo 1 – Descritores da subcategoria Direito à Educação, por convergência temática e frequência	40
Anexo 2 – Descritores da subcategoria Legislação do Ensino, por convergência temática e frequência	41

Capítulo 3

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES E PROGRAMAS	43
Janete Maria Lins de Azevedo, Márcia Angela da Silva Aguiar	
Introdução	43
As pesquisas sobre Políticas de Educação	45
Considerações finais	50
Referências bibliográficas	51

Capítulo 4

O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO	53
Luiz Fernandes Dourado, Maria Sylvia Simões Bueno	
Introdução	53
O público e o privado: marcos teóricos na agenda educacional	54
Caracterização geral das pesquisas	56
Constructo da categoria <i>O Público e o Privado na Educação</i>	56
Identificação e análise dos descritores por subcategoria	58
Presença da categoria nas demais pesquisas	59
Metodologia	61
Considerações finais	61
Referências bibliográficas	62

Capítulo 5

PESQUISAS NO PAÍS SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ONDE ESTAMOS?	63
Jacques Velloso	
Um cenário dos estudos sobre o financiamento	63
Origens da consolidação	63
Temário original	64
Diversificação e novos rumos	64
As pesquisas no País	66
Evolução e uma questão preliminar	66
Recortes e grandes temas transversais	67
Tópicos específicos	69
Breve e provisória nota final	71
Referências bibliográficas	72

Capítulo 6

MUNICIPALIZAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO	75
Cleiton de Oliveira, Lúcia Helena G. Teixeira	
Considerações iniciais	75
Uma visão geral dos trabalhos analisados	76
Os estudos sobre a municipalização do ensino	78

Os estudos da gestão municipal	79
Considerações finais	81
Referências bibliográficas	82

Capítulo 7

PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAIS	85
Bernardo Kipnis, Roberto Algarte	
Introdução	85
Relevância teórico-prática da categoria	86
Análise dos resultados na categoria	87
Considerações finais	95
Referências bibliográficas	97

Capítulo 8

A QUESTÃO DA FORMAÇÃO DOS EDUCADORES NO BRASIL: INTEGRANDO ESTUDOS REALIZADOS NA BUSCA DE NOVAS SOLUÇÕES	99
Marta Luz Sisson de Castro, Naura Syria Carapeto Ferreira	
Introdução	99
O universo da pesquisa	99
As subcategorias temáticas	102
A subcategoria Formação	103
A subcategoria Prática	105
A subcategoria Luta Sindical e Profissionalização	106
A subcategoria Formação do Especialista	107
A subcategoria Avaliação	108
A subcategoria Outros	109
Considerações finais	110
Referências bibliográficas	110

Capítulo 9

GESTÃO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS: A PRODUÇÃO DE PESQUISAS NO BRASIL	113
Regina Vinhaes Gracindo, Vani Moreira Kenski	
Introdução	113
Análise descritiva	114
Tipos de pesquisa	114
Anos de conclusão	115
Instituições de origem	116
Pesquisas por região	116
Pesquisas por gênero dos autores	117
Pesquisas por esferas de poder	117
Pesquisas por instância administrativa	118
Pesquisas por nível de ensino	119

Análise descritiva circunstanciada	119
Relação entre período e tipo de pesquisa	120
Relação entre instituições, tipos de pesquisa e períodos	120
Pesquisas por tipo de investigação e metodologia	121
Concepção e âmbito de sistemas educacionais	122
Temáticas das pesquisas	122
Produção de pesquisas	123
Organização e funcionamento dos sistemas educacionais	123
Relação escola/trabalho/modernização na gestão dos sistemas educacionais	124
Articulação entre as instâncias do Poder Público	124
Gestão de políticas públicas especiais	124
Democratização da gestão de sistemas educacionais	124
Considerações finais	125

Capítulo 10

GESTÃO DA UNIVERSIDADE: CAMINHOS E POSSIBILIDADES NA PRODUÇÃO DE PESQUISAS	127
Afrânio Mendes Catani, Maria Estela Dal Pai Franco	
Introdução	127
A temática <i>Gestão da Universidade</i> – condições e inserções	128
Convergências da temática <i>Gestão da Universidade</i>	131
Avaliação e qualidade	131
Universidade e pesquisa	133
Política de educação superior	134
História da universidade	135
Universidade e sociedade	136
Perfil do profissional	136
Autonomia e decisão	137
Encaminhamentos conclusivos	138
O olhar sobre as subtemáticas	138
Caminhos e possibilidades	139
Referência bibliográfica	140

Capítulo 11

GESTÃO DA ESCOLA	141
Antonio Elizio Pazeto, Lauro Carlos Wittmann	
Introdução	141
A gestão escolar em novos tempos	141
Objetivo, importância e processo metodológico	142
Abrangência e temática das pesquisas	143
Temas convergentes	147
Democratização da gestão e autonomia	147
Organização do trabalho escolar	148
Função e papel do gestor	148
Gestão pedagógica	149
Conclusão	149

Apresentação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) vem se consolidando, desde 1996, como espaço social de pesquisa. De 1996 a 1997, ela desenvolveu um programa de pesquisa sobre A Situação da Administração da Educação no Brasil, que envolveu pesquisadores de todo o País em quatro pesquisas nacionais. Os relatórios dessas pesquisas foram publicados nos cadernos da Série *Estudos e Pesquisas*, de sua edição.

No período de 1998 a 1999, a Anpae desenvolveu a pesquisa *O estado da arte sobre políticas e gestão da educação no Brasil: 1991-1997*.^{*} Decorrente desta pesquisa, disponibiliza, em sua *home page* (<http://www.fe.unb.br/anpae>), o banco de dados contendo as fichas das 922 pesquisas levantadas. Como outra forma de divulgação dessa pesquisa, publica-se este livro, que analisa toda a produção acadêmica identificada e que se constitui uma expressão do compromisso acadêmico-político de pesquisadores do mais alto nível com a causa da construção histórica de uma educação pública, gratuita, universal e de qualidade para todos. A cada um, um especial agradecimento.

Agradecemos ainda ao Conselho Nacional de Secretários de Educação/Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Consed/Renageste), pela parceria na coleta de dados nas unidades federadas, e, também, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e à Fundação Ford, pelo apoio financeiro que viabilizou a construção desse processo.

Os resultados alcançados no presente estudo são uma contribuição histórica para a academia, para a prática da gestão e para o estabelecimento de políticas. Primeiro, eles contribuem para a realização de estudos e pesquisas, subsidiando trabalhos acadêmicos; além disto e principalmente, trazem reflexões e encaminhamentos que podem auxiliar na melhoria da prática social da educação, especialmente de sua gestão em nível de sistema, de instituições educativas e de outras organizações da sociedade civil. Contribuem, ainda, para subsidiar o estabelecimento de políticas de educação comprometidas com a construção da cidadania brasileira.

Regina Vinhaes Gracindo
Presidente da Anpae – 1995-1999

^{*} Versões anteriores deste trabalho foram publicadas pela Anpae, como relatório de pesquisa, na série Estudos e Pesquisas, n. 6, Brasília, 1999, e pela Editora Plano, Brasília, 2001. (N. do E.)

Introdução

Lauro Carlos Wittmann*
Regina Vinhaes Gracindo**

O PROCESSO DA PESQUISA

Na administração da educação, as funções básicas de estabelecimento de políticas e de gestão da educação, assim como a resultante organização e funcionamento das instituições educacionais, são fatores decisivos no desempenho e no nível de qualidade de sua prática. Um estudo da produção de pesquisas como expressão do estado do conhecimento sobre Políticas e Gestão da Educação torna-se, pois, de fundamental importância para o processo histórico de produção de conhecimento, para a qualificação dos agentes e para a melhoria da prática concreta da educação, especialmente de sua administração.

Com o intuito de contribuir para o avanço do conhecimento relevante na área da administração da educação e consolidar sua base nacional de articulação e intercâmbio sistemáticos entre pesquisadores na área, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) realizou este estudo e, através desta publicação e da Internet,¹ disponibiliza os resultados alcançados.

A rede nacional de pesquisadores da Anpae foi mobilizada para as atividades de elaboração do projeto, levantamento e análise dos dados e elaboração desta publicação. Além dos coordenadores nacionais, organizadores desta publicação, e dos autores dos capítulos deste livro, tiveram destacada participação os seguintes pesquisadores: Edna Maria Cunha Dias/Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Gilda de Araújo Costa/Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), José Soares de Araújo Filho/Universidade Federal do Piauí (UFPI), Jacira Caboclo da Costa/Universidade do Amazonas (UA), Jurema Rosa Lopes/Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Kátia Siqueira de Freitas/Universidade Federal da Bahia (UFBA), Otávio Augusto Martins/Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Rinalva Cassiano Silva/Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Os pesquisadores, além de reuniões nacionais, participaram do processo por interlocução virtual, mediante a utilização dos recursos do correio eletrônico.

O estudo desenvolveu-se, de setembro de 1998 a novembro de 1999, em três fases: a) levantamento das pesquisas realizadas; b) categorização das pesquisas e inclusão do acervo levantado no Banco de Dados da Anpae; e c) análise dos documentos por categoria e elaboração dos textos para divulgação dos resultados.

* Professor da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb) e diretor de pesquisas da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae).

** Professora da Universidade de Brasília (UnB) e presidente da Anpae.

¹ Cf. <http://www.fe.unb.br/anpae>

LEVANTAMENTO DE DADOS

Foi estabelecido que o estudo deveria envolver todas as pesquisas sobre políticas e gestão concluídas no período de 1991 a 1997, como um prosseguimento do levantamento (já iniciado em 1997) desenvolvido pelos professores da Universidade de Brasília (UnB) Roberto Algarte e Regina Vinhaes Gracindo e publicado no Caderno nº 3 da Série *Estudos e Pesquisas* da Anpae, em 1998. Assim, foram identificados relatórios de pesquisa, livros e artigos que, nesta ordem de prioridade, continham as informações necessárias para a análise pretendida.

Para o levantamento de dados, a Anpae contou com sua rede nacional de pesquisadores, tendo um coordenador em cada unidade federada, e, em algumas delas, com uma equipe de pesquisadores. Em diversos casos, esta equipe envolveu-se muito além da coleta de dados, participando da análise das pesquisas levantadas, bem como da definição das categorias ou áreas temáticas. Com a idéia de contemplar um horizonte bastante amplo de pesquisas realizadas, de forma extensiva, optou-se por se tomar como base os resumos das produções acadêmicas referidas.

Nessa fase ocorreu a primeira parceria da Anpae com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) na realização da pesquisa. Os representantes estaduais da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste) auxiliaram no levantamento dos dados das respectivas unidades federadas.

A estratégia de levantamento dos dados, os procedimentos de coleta, assim como a elaboração do instrumento e a própria coleta dos dados, foram definidos no processo, com o envolvimento de pesquisadores da Anpae de todo o País.

Os documentos resultantes desse levantamento têm limitações de duas ordens: primeiro, o rastreamento não foi exaustivo, o que significa existirem pesquisas concluídas no período e que não constam do levantamento, por não terem sido levantadas ou porque foram excluídas da análise por falta de dados indispensáveis; segundo, grande parte dos resumos levantados impuseram limites ao aprofundamento da análise neste estudo do estado do conhecimento. A natureza dos resumos é variada, não contemplando todos os aspectos que devem existir num resumo de pesquisa – eles não indicam descritores, e muitos omitem informações sobre a metodologia ou resultados. Apesar destas limitações, o resultado alcançado constitui uma contribuição significativa para a área de estudo.

Organização do Banco de Dados e Primeira Análise

Inicialmente, os dados primários e secundários coletados foram incluídos no Banco de Dados da Anpae, para, em seguida, desencadear-se o processo de análise dos documentos com vista à definição das categorias ou áreas temáticas contempladas nas pesquisas levantadas; houve uma especial atenção nesse processo de definição das categorias e, principalmente, na categorização dos resumos. Dadas as limitações dos resumos, destacadas anteriormente, a busca de novas informações visando à complementação e à fidedignidade dos dados obtidos foi fator que exigiu dedicação redobrada.

Houve um processo de seleção dos documentos resultantes do levantamento inicial. Muitos referiam-se a outras áreas – como avaliação de aprendizagem e experiências didáticas – e que foram excluídos da análise por "impertinência temática"; outros correspondiam a pesquisas que não haviam sido concluídas no período do estudo (1991 a 1997), que também foram excluídos por "impertinência temporal". Um terceiro grupo foi excluído por preenchimento inadequado ou falta de informações solicitadas no instrumento de coleta, como autor, origem institucional, natureza da pesquisa ou, até mesmo, o próprio resumo.

O projeto inicial previa a categorização das pesquisas em dois grandes conjuntos: políticas e gestão. A análise dos dados levou, no entanto, a uma redefinição da enucleação das categorias ou áreas temáticas. A partir dos documentos, foram enucleadas 11 grandes temáticas da produção de pesquisas. Os documentos pertinentes a cada uma destas temáticas constituíram a base para a análise do estado da arte, constituindo cada temática um capítulo desta publicação.

Os conteúdos constantes do Quadro 1, encontrados nas pesquisas e identificados como eixos temáticos, fundaram a definição das 11 categorias deste estudo.

Quadro 1 – Categorias temáticas e conteúdos respectivos

CATEGORIAS	CONTEÚDOS
1. <i>Escolas/Instituições Educativas e Sociedade</i>	Educação e movimentos sociais; educação e sindicatos; educação e trabalho; educação, ciência e tecnologia; educação e realidade dos educandos; função social da escola.
2. <i>Direito à Educação e Legislação do Ensino</i>	Estudos da LDB; educação e cidadania; educação e leis orgânicas; direitos constitucionais; ações visando à inclusão.
3. <i>Políticas de Educação: Concepções e Programas</i>	Programas governamentais; partidos políticos e educação; qualidade e educação; modernidade; globalização e neoliberalismo.
4. <i>O Público e o Privado na Educação</i>	Comparação entre educação pública e privada; Igreja e Estado; estudos sobre o ensino público e sobre o ensino privado.
5. <i>Financiamento da Educação</i>	Esferas de poder e execução orçamentária; gestão de recursos públicos; arrecadação e distribuição de recursos públicos.
6. <i>Municipalização e Gestão Municipal da Educação</i>	Processos de municipalização; estudos sobre escolas municipais; relação município/escola; implantação e execução de políticas de democratização e de descentralização de municípios.
7. <i>Planejamento e Avaliação Educacionais</i>	Formas e dinâmicas de planejamento da educação; avaliação de programas, projetos e organizações educativos.
8. <i>Profissionais da Educação: Formação e Prática</i>	Formação e prática/atuação e identidade dos profissionais de educação.
9. <i>Gestão de Sistemas Educacionais</i>	Instâncias e suas articulações; implantação e execução de políticas de democratização e de descentralização da União e Estados; estudos sobre redes estaduais de ensino.
10. <i>Gestão da Universidade</i>	Concepções de universidades e de sua administração; autonomia; organização acadêmica; ensino; pesquisa e extensão.
11. <i>Gestão da Escola</i>	Participação e democratização da escola; conselhos escolares; direção da escola – funções, liderança; organização do trabalho escolar; autonomia da escola.

Análise por Área Temática e Divulgação

A última etapa desta pesquisa consistiu na análise e elaboração dos capítulos para divulgação dos resultados, através da publicação em livro e sua disponibilização na Internet. Um significativo número de pesquisadores da Rede Nacional de Pesquisadores da Anpae participou da definição do processo de análise e das sugestões para a elaboração de textos e divulgação dos resultados da pesquisa. Em várias reuniões da equipe coordenadora, com a participação de outros pesquisadores e mediante contribuições enviadas por correspondência postal ou eletrônica, foram analisados os dados levantados e delineados aspectos da metodologia de trabalho, resultado, portanto, de esforço coletivo.

Nessa fase, os documentos foram distribuídos segundo as 11 categorias ou áreas temáticas que constituíram o objeto de estudo do estado do conhecimento. Os autores dos capítulos fizeram a análise descritiva dos respectivos documentos e elaboraram os textos.

A busca da unidade na diversidade norteou o trabalho de análise das categorias. A unidade era demandada pelo fato de se tratar de *uma* pesquisa desenvolvida pela Anpae; a diversidade decorreu do fato de *cada capítulo* ser elaborado por *autores diferentes*. Portanto, cada capítulo deste livro constituiu uma pesquisa com identidade, autonomia e objetivos próprios, inerentes ao estudo específico de cada categoria. Respeitada esta especificidade, cada categoria manteve ligação com o todo, integrada ao contexto do estudo global.

As exigências mínimas para a análise descritiva dos resumos levantados, coletivamente definidas, não constituíram uma camisa de força, mas sugestões para garantir a unidade da pesquisa em seu conjunto ou a integração de cada capítulo sobre uma das categorias no todo do estudo deste estado do conhecimento.

O resultado constante desta publicação revela, como traço comum e fundamental de todo o processo, o esforço de nortear as análises pelo princípio metodológico da fidelidade ao objeto, enucleando o que está nos resumos, descobrindo os eixos que neles estão presentes. O horizonte teórico dos autores dos capítulos foi o "filtro". Se, de um lado, não foi possível confrontar a produção levantada com todo o conhecimento de ponta no tema, de outro lado procurou-se superar a mera descrição classificatória. Nesse sentido, os dados foram problematizados na construção de cada tema/categoria, possibilitando uma significativa reflexão para a área.

Visão Sinóptica dos Resultados

A título de situar a totalidade do estudo e de expor alguns pontos relevantes de suas partes, destaca-se, inicialmente, que foram analisados 1.170 documentos, dos quais 248 foram excluídos da pesquisa por impertinência (temática ou temporal) ou por insuficiência de dados. Os demais, 922, foram incorporados ao estudo e distribuídos em 11 categorias (cf. Tabela 1).

Tabela 1 – Número de pesquisas por categoria

(continua)

CATEGORIAS	Nº DE PESQUISAS	%
1. <i>Direito à Educação e Legislação do Ensino</i>	74	8,0
2. <i>Escola/Instituições Educativas e Sociedade</i>	114	12,3
3. <i>Financiamento da Educação</i>	25	2,7
4. <i>Gestão da Escola</i>	134	14,5
5. <i>Gestão da Universidade</i>	98	10,6
6. <i>Gestão de Sistemas Educacionais</i>	62	6,7

(conclusão)

7. <i>Municipalização e Gestão Municipal da Educação</i>	60	6,5
8. <i>Planejamento e Avaliação Educacionais</i>	40	4,6
9. <i>Políticas de Educação: Concepções e Programas</i>	139	15,0
10. <i>Profissionais da Educação: Formação e Prática</i>	143	15,5
11. <i>O Público e o Privado na Educação</i>	33	3,5
TOTAL	922	100

Quase 70% das pesquisas analisadas concentram-se em cinco categorias: a) *Profissionais da Educação: Formação e Prática*; b) *Políticas de Educação: Concepções e Programas*; c) *Gestão da Escola*; d) *Escola/Instituições Educativas e Sociedade*; e) *Gestão da Universidade*. Destas, há uma significativa preponderância de duas (mais de 30%): as que tratam da formação e prática dos profissionais de educação e as que dizem respeito às políticas de educação.

Três das 11 categorias analisadas receberam um volume bastante diminuto de pesquisas, próximo de 10% do total. Certamente este fato não ocorreu pela irrelevância dos temas, mas talvez, sim, pela pontualidade e especificidade de suas reflexões: *Financiamento da Educação*; *O Público e o Privado na Educação*; e *Planejamento e Avaliação Educacionais*.

Uma vez que os temas muitas vezes se entrelaçam e diversos deles são analisados em várias categorias, é importante destacar que a alocação de cada um em uma dada categoria deveu-se ao foco *principal* da análise desenvolvida. Nesse sentido, os estudos são complementares, mesmo configurando-se como originais e específicos.

O Gráfico 1 possibilita a visualização de todas as categorias e a dispersão das pesquisas entre elas.

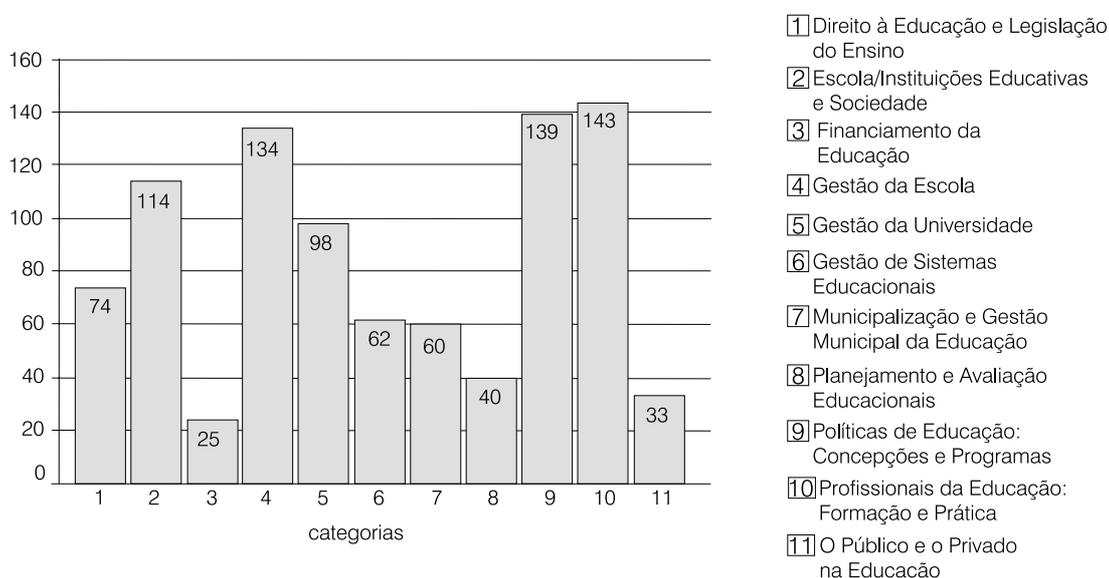


Gráfico 1 – Número de pesquisas levantadas por categoria temática

As pesquisas analisadas são decorrentes de três origens: dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas docentes (individuais, coletivas, interinstitucionais, etc.). Destaca-se, nessa tabela, a produção de dissertações, que atinge a marca de quase 64% do total; seguem-se, na ordem, as pesquisas docentes e as teses, essas em número significativamente menor (Gráfico 2).

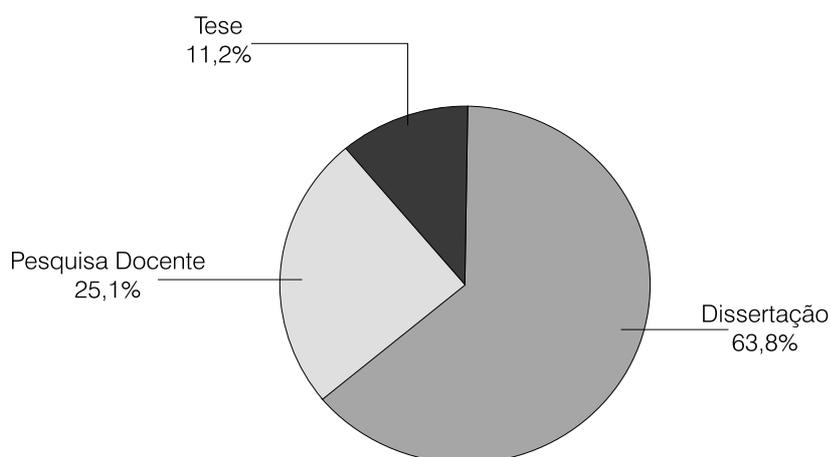


Gráfico 2 – Porcentagem das pesquisas segundo a natureza

No que concerne à produção das pesquisas no espaço temporal de análise (1991 a 1997), destaca-se o ano de 1995 como o mais profícuo quantitativamente, concentrando cerca de 25% das pesquisas do período. Nos quatro anos que antecederam 1995, a produção de pesquisas na área manteve pequena variação; nos anos posteriores, no entanto, nota-se uma significativa queda em 1996, com uma pequena recuperação em 1997 (Gráfico 3).



Gráfico 3 – Pesquisas por ano de conclusão

As pesquisas analisadas no presente estudo foram produzidas nas cinco regiões geográficas brasileiras, tendo sido encontradas sete desenvolvidas por mais de uma região e duas com a participação de instituições estrangeiras.

A preponderância daquelas oriundas da Região Sudeste (mais de 50%) confirma a expectativa, como consequência da concentração dos programas de pós-graduação brasileiros nesta região. Próximo de 40% do total de pesquisas foram produzidas nas Regiões Sul e Centro-Oeste, ficando menos de 10% nas Regiões Norte e Nordeste.

A dispersão da produção de pesquisas em políticas e gestão da educação apresentada (Gráfico 4), altamente centralizada nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (90%), parece demonstrar a fragilidade das políticas públicas de educação e de ciência e tecnologia nas regiões economicamente mais carentes.

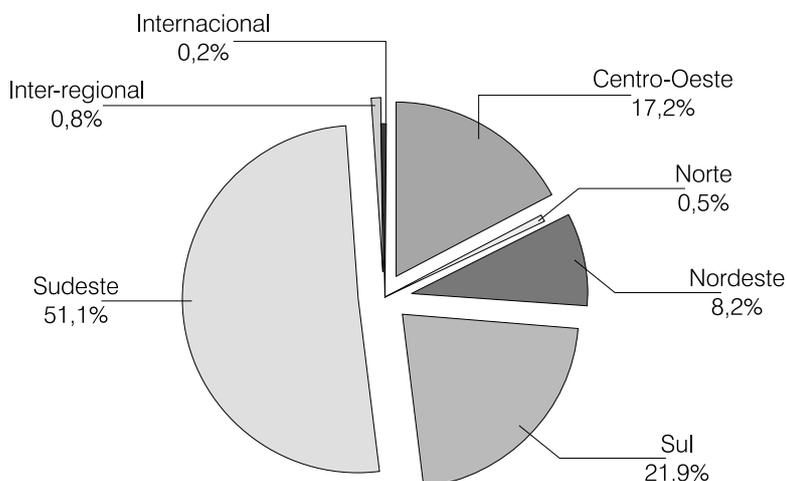


Gráfico 4 – Pesquisas por origem regional de sua produção

Ao verificar a distribuição das pesquisas nas regiões, conjugada à situação apresentada nos anos focalizados (Tabela 2), verifica-se uma nítida tendência de ampliação das oriundas das Regiões Centro-Oeste e Sul, com um declínio das produzidas na Região Sudeste. Os anos de 1996 e 1997 mostram o empobrecimento das pesquisas produzidas nas Regiões Norte e Nordeste.

Tabela 2 – Pesquisas por ano de conclusão, segundo a região de origem

REGIÕES		ANOS							TOTAL
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Centro-Oeste	N	14	13	12	25	39	18	38	159
	%	10,4	8,7	10,8	18,1	17,3	29,0	37,3	17,2
Norte	N		2			3			5
	%		1,3			1,3			0,5
Nordeste	N	13	7	6	14	36			76
	%	9,7	4,7	5,4	10,1	16,0			8,2
Sul	N	19	44	24	28	34	18	35	202
	%	14,2	29,3	21,6	20,3	15,1	29,0	34,3	21,9
Sudeste	N	86	84	68	71	112	26	24	471
	%	64,2	56,0	61,3	51,4	49,8	41,9	23,5	51,1
Inter-regional	N	1				1		5	7
	%	0,7				0,4		4,9	0,8
Internacional	N	1		1					2
	%	0,7		0,9					0,2
TOTAL	N	134	150	111	138	225	62	102	922
	%	100	100	100	100	100	100	100	100

OS CAPÍTULOS DO LIVRO

Quanto aos capítulos constantes do presente livro, abrangendo as 11 categorias de análise, destaca-se:

No capítulo "Educação-Estado-Sociedade como Pano de Fundo da Gestão do Ensino", elaborado por Bráulio Tarcísio Porto de Mattos e Maria Zélia Borba Rocha, é analisada a diversidade temática e metodológica encontrada no âmbito da categoria. Os autores verificam a inserção da categoria no conjunto geral das pesquisas, destacando sua posição relativa e significativa (114 pesquisas), e as características gerais dessa categoria relativamente às demais. Em seguida, passam ao "mapeamento dos estudos feitos na área temática em questão". Apresentam os resultados encontrados em relação aos dois conjuntos temáticos (categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* e as demais), considerando a região, o tipo de trabalho, o tipo de instituição e sexo/modalidade. Ao se debruçarem na análise da diversidade temática interna à categoria, consideram cinco variáveis: o tipo de investigação, a metodologia da pesquisa, o aporte teórico, o *locus* focado no trabalho e as subcategorias temáticas. As subcategorias indicadas pelos autores são: Movimentos Sociais, Políticas Públicas, Representações Sociais, Estruturação Escolar e Gestão do Ensino.

O capítulo "Direito à Educação e Legislação do Ensino", elaborado por Lourdes Marcelino Machado e Romualdo Portela de Oliveira, aborda o tema descrito em 74 pesquisas, sob duas óticas: a da educação enquanto um direito da cidadania e a da realidade da legislação do ensino encontrada nas pesquisas produzidas. Sob a ótica da educação como direito, a análise recai sobre as questões da inclusão e da exclusão, da educação cidadã e das experiências e alternativas para a transformação desse direito em prática. Sobre a questão da legislação educacional, os autores destacam, em sua análise, estudos que trataram da elaboração, os que se voltam para a interpretação e os demais, que estudam os impactos da legislação na realidade educacional.

No capítulo "Políticas de Educação: Concepções e Programas", produzido por Janete Maria Lins de Azevedo e Márcia Angela da Silva Aguiar, são analisados 139 resumos que, arbitrariamente, foram "agrupados em três grandes blocos temáticos". O primeiro desenvolve

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

As autoras mostram o destaque que as pesquisas vêm dando ao tema *Políticas de Educação*,

cujas explicitações advêm do significativo acervo produzido nos sete anos aqui considerados. Com efeito, os pesquisadores deste campo têm colocado à disposição da comunidade acadêmica uma gama diversificada de estudos sobre os mais distintos temas e problemas, o que, de certo modo, 'cobre' questões relativas a todos os níveis de ensino, bem como a atores e entidades que possuem uma interface direta com a política educacional.

No capítulo "O Público e o Privado na Educação", produzido por Luiz Fernandes Dourado e Maria Sílvia Simões Bueno, é ressaltado que

o debate entre o público e o privado na educação brasileira não é recente, e as pesquisas explicitam pontos de convergência e de divergência entre os quais se inserem as questões destas categorias e seus reflexos em cada modalidade e/ou nível educacional, destacando análises que tratam da natureza e do caráter da educação.

Os autores identificam, no conjunto dos 33 resumos analisados, as seguintes subcategorias: Relações Público/Privado, Estudos Comparativos, Esfera Pública, Esfera Privada e Instituições Filantrópicas/Confessionais. Destacam que

a reflexão sobre o enfoque temático dos trabalhos, no intuito de delinear o perfil de cada subcategoria, foi conduzida pela seleção dos descritores evidenciados nos textos dos resumos e não nos trabalhos neles sintetizados.

Apontam também para a presença da categoria nas demais pesquisas, assinalando que

sua presença é ressaltada por uma série de indicadores, que classificamos como específicos ou tangenciais, os quais denotam sua transversalidade e a existência de grande similaridade, na abordagem teórica e tratamento analítico, com os estudos arrolados na categoria específica.

Nas considerações finais, destacam as novas facetas da relação público e privado, "o que coloca (...) novos marcos e desdobramentos efetivos na esteira fronteiriça entre o público e o privado".

O capítulo "Pesquisas no País sobre o Financiamento da Educação: Onde Estamos?", elaborado por Jacques Velloso, apresenta *um cenário dos estudos sobre financiamento*, destacando que a consolidação das pesquisas sobre o tema, na literatura internacional, remonta às décadas de 60 e 70. Aborda a diversificação dos modelos de análise do financiamento da educação nos anos recentes, em especial do *financiamento escolar*, as temáticas que vêm predominando na década de 90 – equidade, *custos da educação*, *bolsas de estudo e empréstimos a estudantes*; e os estudos que tratam de avaliação e financiamento. Destaca ainda uma outra abordagem dos estudos de financiamento que coloca o Estado no centro das análises e tem "como ponto de partida a responsabilidade deste para com o financiamento do ensino público". Quanto à situação das *pesquisas no País* nesse cenário, o autor analisa o conjunto dos 25 resumos de pesquisas registrados, procurando indicar "os tipos de recortes que dominam os objetos de estudo, depois os grandes temas transversais que os marcam e, finalmente, os principais tópicos tratados".

O capítulo "Municipalização e Gestão Municipal da Educação", elaborado por Cleiton de Oliveira e Lúcia Helena G. Teixeira, inicia com uma revisão bibliográfica sobre o tema, enfatizando a descentralização como matriz. Os 60 trabalhos desta categoria foram divididos em duas subcategorias: Municipalização do Ensino e Gestão do Ensino Municipal. Na primeira, foram detectadas como principais temáticas a democratização, o binômio centralização x descentralização e a dimensão administrativa. Na segunda, foram identificados como temas principais a dimensão administrativa, a dimensão política e pedagógica, a qualidade de ensino, mudança e democratização. Enfatizam os autores que os estudos estão progressivamente tomando como tema a análise de experiências na gestão municipal da educação.

No capítulo "Planejamento e Avaliação Educacionais", produzido por Bernardo Kipnis e Roberto Algarte, partindo de "duas referências conceituais relacionadas à concepção dos termos *planejamento e avaliação*", os autores estabelecem "os descritores de categorização" que "estão representados por vocábulos ou expressões-chave que exprimem a natureza temática da pesquisa e que proporcionaram, de forma objetiva, a sua categorização". Destacam a relevância teórico-prática da categoria e apontam três princípios fundamentais ao planejamento e à avaliação: *dialogicidade*, *participação*, *diretividade*. Na seção "Análise dos resultados na categoria" apresentam "alguns comentários e gráficos sobre o perfil dos trabalhos identificados nesta categoria, em dois níveis. Primeiramente, uma descrição da incidência porcentual nas escalas das variáveis com as quais foi possível trabalhar". Em seguida, propõem "alguns cruzamentos, de forma a possibilitar uma compreensão mais desagregada dos dados e a identificação de diferenças porventura existentes". O perfil vai ser "descrito através das variáveis *ano*, *região*, *unidade da Federação*, *instituição*, *subcategoria* e *tipo de pesquisa*". Nas considerações finais, os autores buscam interpretar as "tendências da produção em pesquisa" identificada a partir dos 40 documentos analisados.

No capítulo "A Questão da Formação dos Educadores no Brasil: Integrando Estudos Realizados na Busca de Novas Soluções", elaborado por Marta Luz Sisson de Castro e Naura Syria Carapeto Ferreira, são considerados 143 resumos que constituíram o universo da pesquisa. Estes resumos apresentam-se agrupados em "seis subcategorias que se construíram na/da convergência das temáticas abordadas na produção científica relativa à categoria" mencionada, a saber: Formação; Prática; Luta sindical e Profissionalização; Formação do Especialista (supervisor, orientador); Avaliação; e Outros. Na temática *Formação*, as produções organizam-se em três aspectos: formação do professor, formação do educador e formação política. As autoras analisam os resumos vinculados a cada um desses aspectos e, na análise dos dados, assinalam os possíveis ganhos e as lacunas detectadas. Por fim, indicam as tendências e perspectivas da temática em questão.

No capítulo "Gestão de Sistemas Educacionais: a Produção de Pesquisas no Brasil", elaborado por Regina Vinhaes Gracindo e Vani Moreira Kenski, são analisadas 62 pesquisas. O texto apresenta, num primeiro momento, a descrição dos tipos de pesquisa, ano de conclusão, instituições de origem, regiões das instituições, gênero de seus autores e amplitude dos grupos, esferas do poder, instâncias administrativas e, finalmente, níveis de ensino. Numa segunda parte, analisa a relação do tipo de pesquisa com os anos em que foram concluídas, compara esses dados e as instituições em que as pesquisas foram realizadas e identifica o tipo de investigação e a metodologia que forjaram as pesquisas em questão. Ao final do texto, são apresentadas reflexões sobre os seis eixos temáticos identificados nos documentos: produção de pesquisas; organização e o funcionamento dos sistemas educacionais; questões sobre a relação escola/trabalho/modernização na gestão dos sistemas educacionais; articulação entre as instâncias do poder público; gestão de políticas públicas especiais; e a democratização da gestão de sistemas educacionais. Além da supremacia quantitativa desse último eixo de análise, destaca-se a significativa ênfase dada aos estudos sobre descentralização, autonomia e municipalização na gestão desses sistemas.

No capítulo "Gestão da Universidade: Caminhos e Possibilidades na Produção de Pesquisas", desenvolvido por Afrânio Mendes Catani e Maria Estela Dal Pai Franco, os autores apresentam "um quadro panorâmico da temática Gestão da Universidade, em produções de pesquisa no interregno 1991-1997, analisando condições, inserções e convergências temáticas, tendo presente a distribuição temporal e a natureza do estudo". No estudo, são analisados 98 documentos nos quais são trabalhadas as subtemáticas de Avaliação e Qualidade, Universidade e Pesquisa, Política de Educação Superior, Universidade e Sociedade, História da Universidade, Perfil do Profissional e Autonomia e Decisão.

O capítulo "Gestão da Escola" foi desenvolvido por Antonio Elizio Pazeto e Lauro Carlos Wittmann. Em seu estudo dos 134 documentos, identificaram como temas convergentes da pesquisa nesta área temática as subcategorias: Democratização da Gestão e Autonomia, Organização do Trabalho Escolar, Função e Papel do Gestor e Gestão Pedagógica. Salientam o crescente reconhecimento da centralidade da escola – e, nesta, da aprendizagem – , apresentam um quadro geral dos resultados das pesquisas e detalham informações sobre cada um dos quatro temas convergentes identificados na análise.

Com a divulgação deste trabalho de pesquisa, a Anpae tem como objetivo contribuir para o avanço da pesquisa na área e, principalmente, subsidiar a melhoria da prática e formação dos gestores da educação em todos os níveis e modalidades e, também, a definição de políticas. A perspectiva da emancipação humana, de sua autonomização, da construção sempre mais consistente e significativa da educação pública, democrática, universal, gratuita e de qualidade para os brasileiros funda a atuação teórico-prática da Anpae.

Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino

Bráulio Tarcísio Porto de Mattos
Maria Zélia Borba Rocha*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a diversidade temática e metodológica encontrada no âmbito da categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade*. Mais especificamente, pretendem os autores não apenas observar o peso quantitativo dos temas e abordagens típicas no conjunto dessa categoria, mas também sugerir algumas possibilidades interpretativas com respeito ao assunto.

Por certo, Max Weber tem razão ao afirmar que o objeto existe a partir do olhar do sujeito. Contudo, é por demais evidente o predomínio de determinados temas e problemas de investigação em determinadas épocas. Ademais, no que se refere a hegemonias temáticas no contexto das ciências humanas, é quase sempre muito difícil discernir o valor intrínseco dessa produção, se moda passageira ou linha de pesquisa promissora. Talvez Imre Lakatos tenha oferecido o melhor esquema de avaliação da produção científica até o presente momento. Tal esquema não opõe talento individual à lógica coletiva, mas pretende apreender a solidez de certos "programas de pesquisa" orientados por forte liderança intelectual (Lakatos, 1979). Naturalmente, em função do escopo estrito do material empírico coletado na presente pesquisa, não estamos em condições de aferir aqui a qualidade dos estudos focalizados. Para isso, seria necessário dispor de informações sobre autores e estudos canônicos (referências onomásticas em periódicos reconhecidos, etc.). Limitar-nos-emos, então, a apresentar aquilo que nos parece ser o quadro panorâmico dos subtemas que compõem a categoria em foco no período entre 1991 e 1997.

Em primeiro lugar, importa ainda considerar a inserção dessa categoria no conjunto da produção. Conforme observado na Introdução deste livro, a categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* representa 12,3% do total de pesquisas realizadas no período (ou seja, 114 de 922 estudos). Isto pode parecer pouco, mas deve-se tomar em conta que a sistemática de amostragem adotada pela pesquisa, por acurada que tenha sido, pode estar subestimando o contingente de pesquisas educacionais feitas dentro de departamentos de Ciências Sociais *stricto sensu*. Se assim for, revela-se expressivo o fato de essa categoria ocupar a quarta posição no âmbito de investigações primordialmente voltadas para o campo político e administrativo da educação. O Gráfico 1 informa sobre a evolução dessa participação relativa ao longo do período considerado.

* Professores da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).

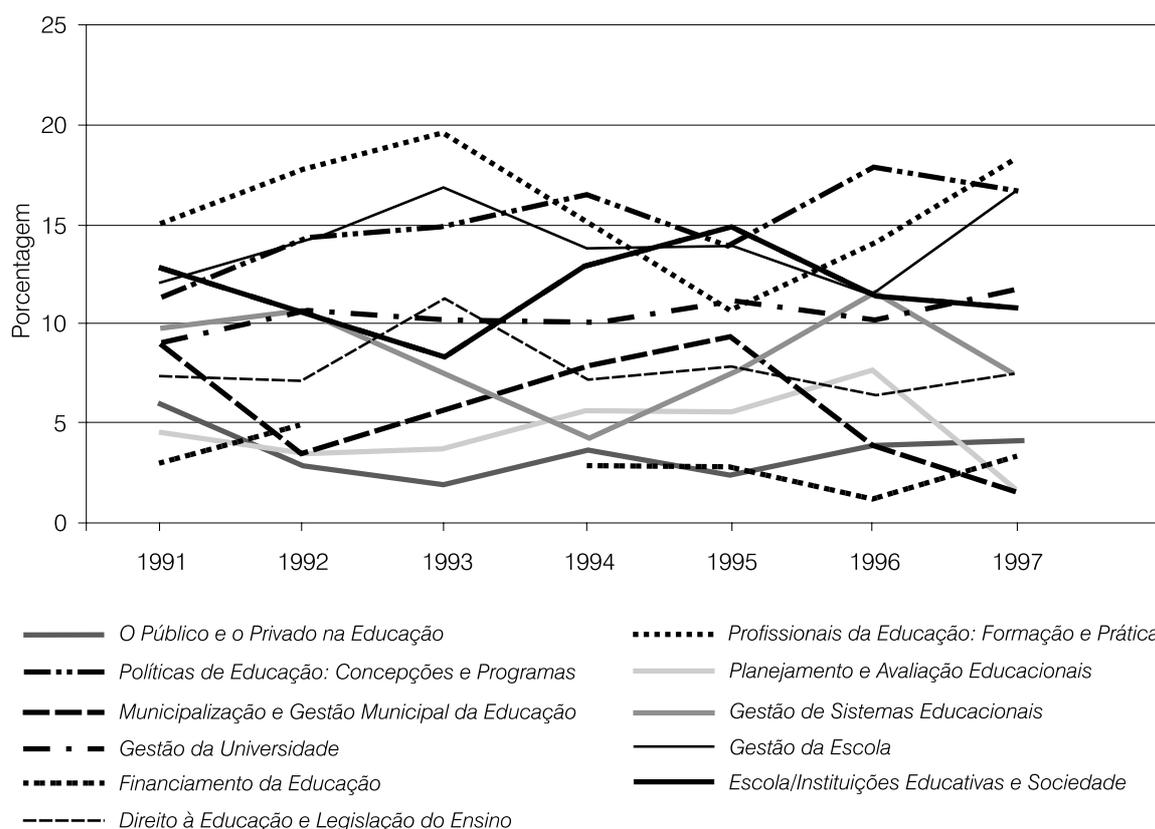


Gráfico 1 – Participação relativa das categorias por ano de realização das pesquisas

Observa-se que a categoria objeto de estudo (representada pela linha preta) manteve uma posição relativa na faixa entre 8% e 15% no período; ascendeu à primeira posição no intervalo 1993-1995; tem variado diretamente com a categoria *Municipalização e Gestão Municipal da Educação* e inversamente com as categorias *Políticas de Educação: Concepções e Programas* e *Profissionais de Educação: Formação e Prática*. Ainda que a magnitude desses movimentos de ascensão e descenso relativos seja pequena, caberia investigar melhor, em pesquisas subseqüentes, o seu significado. Em termos absolutos, vimos, na Introdução deste trabalho, que 1995 foi o ano mais produtivo e 1996, o menos. Seguramente, esse fenômeno está associado às vicissitudes do sistema de financiamento. Não está claro, contudo, se essas mesmas vicissitudes, por ação refletida ou não, estão atingindo, seletivamente, o campo de investigações como um todo. Em todo o caso, importa-nos aqui ressaltar o fato de a categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* ter respondido por um número significativo de pesquisas no período considerado.

Não seria exagero dizer que a educação constitui uma temática fundante da Sociologia moderna. Há muito, os cientistas sociais têm assimilado educação à socialização, enquadrado funcionalmente essa instituição na estrutura social e investigado seus vínculos com outras grandes instituições sociais (família, empresas, governo, mídia, igrejas). Nesse sentido, compreende-se que as Ciências Sociais constituam termo de referência para a pesquisa educacional (diga-se, uma fonte de amparo, mas também de pressão).

O contexto brasileiro, no entanto, apresenta duas peculiaridades relevantes a esse respeito, e é importante aqui ao menos mencioná-las sucintamente. A primeira delas diz respeito ao excepcional peso do Estado, tanto no funcionamento efetivo do sistema nacional de educação quanto na *intelligentia* encarregada de pensar essa realidade. Ainda que seja cabível discutir (teórica e politicamente) o grau de estatização direta dos sistemas de educação no País, é difícil não reconhecer

o fato de que a atuação dos governos nacional e subnacionais nessa seara tem sido expressiva, no mínimo do ponto de vista regulatório. De outra parte, sabemos que o Estado tem sido também uma idéia-força poderosa na formação da Sociologia brasileira, mais aberta às influências francesa e alemã do que às inglesa ou norte-americana. A confluência dessas duas tendências ajuda a entender por que a relação *educação-Estado-sociedade* tornou-se uma espécie de pano de fundo inevitável da pesquisa educacional em geral e sobre políticas e gestão da educação em particular.

A segunda peculiaridade diz respeito ao relativo distanciamento tradicionalmente estabelecido entre educadores e cientistas sociais no Brasil. Nesse particular, a indagação mais incisiva que deve ser feita é se a institucionalização da pós-graduação ocorrida no País nas últimas décadas tem revertido o referido distanciamento. Em outras palavras, precisamos saber se a formação pós-graduada, carro-chefe também da pesquisa, tem promovido simultaneamente o treinamento científico apropriado dos pedagogos e ampliado o interesse dos cientistas sociais pelo campo educacional.¹

Feitas essas considerações, passemos então ao mapeamento dos estudos feitos na área temática em questão.

RESULTADOS

Sociólogos, pedagogos, antropólogos, cientistas políticos e estudiosos do serviço social debruçaram-se sobre os aspectos sociais envolvidos na formulação de políticas e na gestão educacionais. Antes de tomar em consideração a diversidade interna das 114 pesquisas em questão, importa ainda observar algumas características gerais dessa categoria relativamente às demais. Os Gráficos 2 a 5 representam as diferenças entre esses dois conjuntos temáticos, por região do País, tipo de trabalho, tipo de instituição e sexo dos pesquisadores. Embora as diferenças observadas sejam pequenas, são estatisticamente significativas (exceção feita ao sexo).

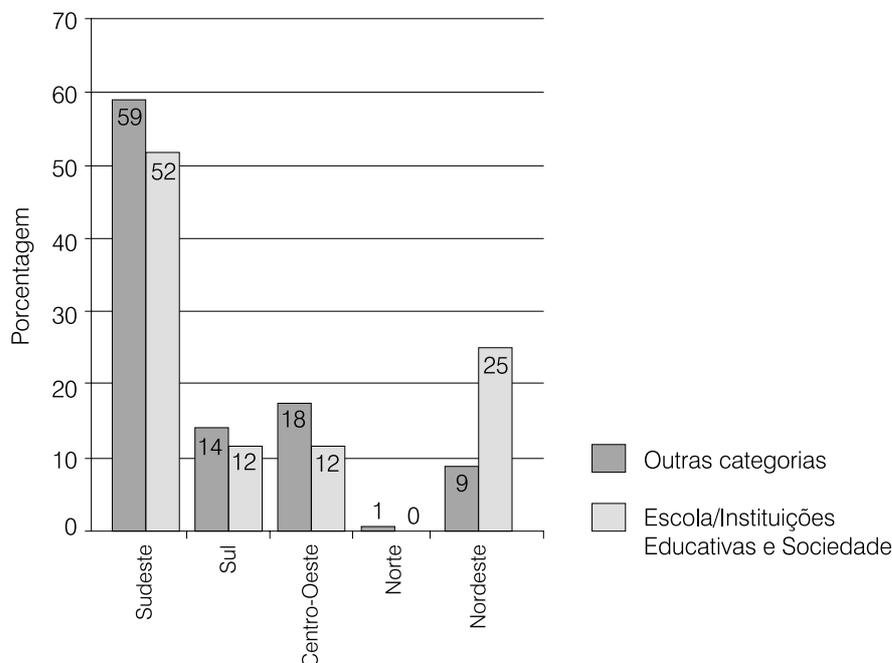


Gráfico 2 – Distribuição porcentual das pesquisas por região

¹ Acerca do engajamento político da pesquisa educacional, confira-se Brunner (1994). Com respeito ao distanciamento entre pedagogos e cientistas sociais no Brasil, confira-se Gomes (1979).

O Gráfico 2 permite observar que, embora a Região Sudeste represente, em termos absolutos, a maior contribuição para os dois conjuntos (52% para a categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* e 59% para o conjunto das demais categorias), em termos relativos, o Nordeste contribuiu proporcionalmente mais para o desenvolvimento de pesquisas nessa temática (25% das pesquisas nessa área foram feitas no Nordeste, ao passo que a região contribuiu apenas com 9% da produção de pesquisas referentes às demais categorias). Uma possível explicação para essa ascendência da Região Nordeste nessa área temática, comparativamente às Regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, pode estar no grande número de universidades federais existentes nessa região (superado apenas pela Região Sudeste).

O Gráfico 3 mostra uma predominância absoluta de dissertações de mestrado nos dois grupamentos temáticos. Contudo, aí também se verifica uma maior participação relativa desse tipo de trabalho no universo da categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* comparativamente com o peso da mesma no conjunto das demais categorias (84% contra 61%).

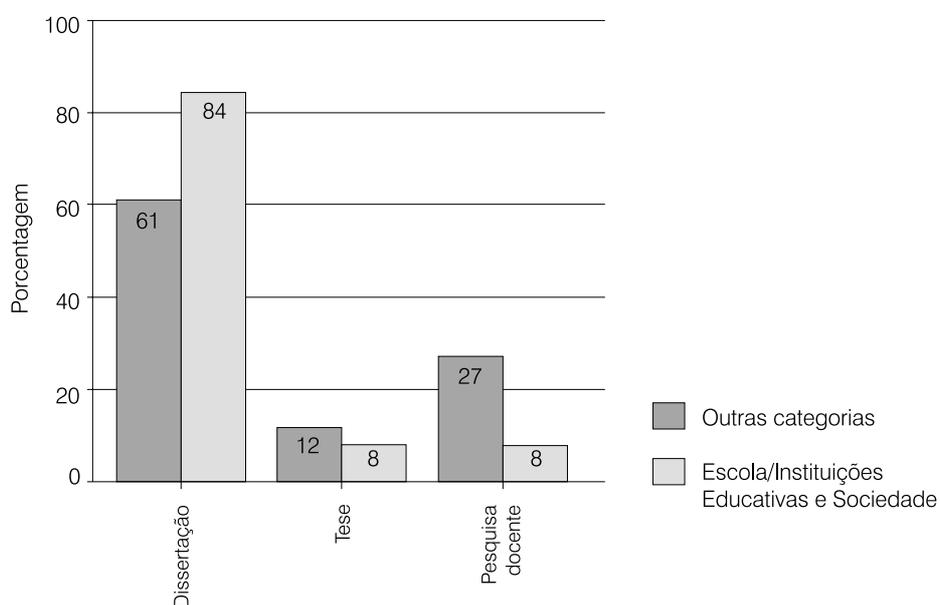


Gráfico 3 – Distribuição porcentual das pesquisas segundo a modalidade

De outra parte, a pesquisa docente sobressai no conjunto das demais categorias comparativamente à categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* (27% contra 8%), e as teses de doutoramento constituem 8% das pesquisas realizadas nessa categoria, pouco se sobressaindo no universo dos trabalhos levantados.

Considerando-se o tipo de instituição avalizadora das pesquisas, observa-se no Gráfico 4 que as universidades federais ocupam grande destaque na produção como um todo, quer nessa categoria, quer nos demais segmentos temáticos. Em termos comparativos, contudo, a contribuição desse tipo de instituição na produção de cada segmento revela-se proporcionalmente maior na área temática em tela do que nas demais. Mais precisamente, as universidades federais contribuíram com 68% das pesquisas feitas nessa categoria e com 54% nas demais áreas.

Este gráfico possibilita que se faça ainda um outro recorte analítico, atentando para a contraposição entre o setor público (universidades federais e estaduais) e o setor privado (universidades confessionais e outros tipos de instituição). Nesse caso, observa-se que o setor público contribuiu proporcionalmente mais para as pesquisas feitas na categoria temática *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* do que o setor privado, mais voltado para outras temáticas. O setor público respondeu por 85% das pesquisas feitas nessa área e por 73% das pesquisas em outras áreas, ao passo que o setor privado respondeu por 26% das pesquisas em outras áreas e apenas 16% na categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade*.

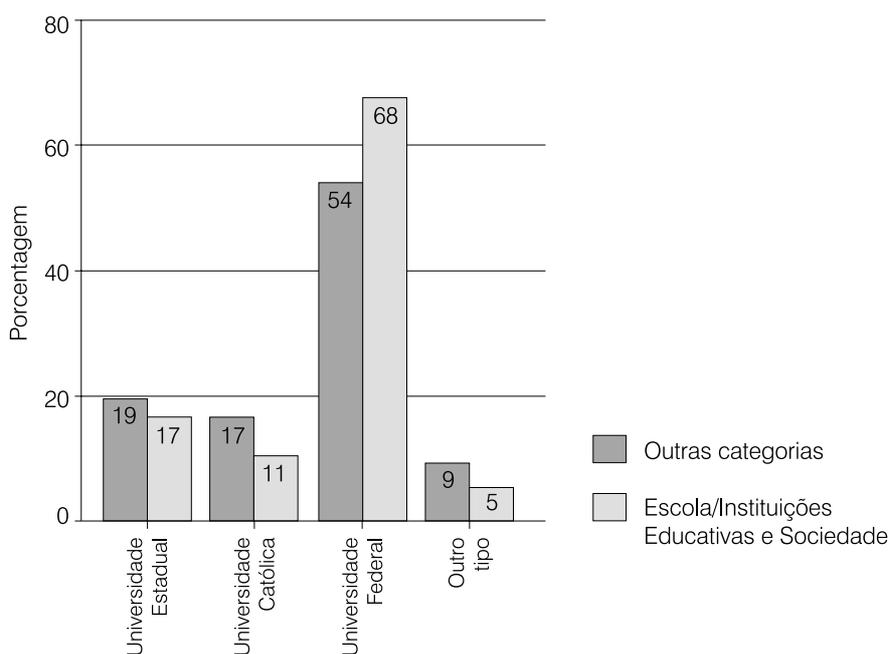


Gráfico 4 – Distribuição percentual das pesquisas por tipo de instituição

Por fim, considerando-se as diferenças entre os dois universos temáticos em função da variável combinada sexo do pesquisador/modalidade da pesquisa, o Gráfico 5 mostra que inexistem diferenças marcantes a esse respeito. Em termos absolutos, nos dois grupamentos, a pesquisa em equipe ainda é rara, e o sexo feminino, predominante. Estatisticamente, deve-se desconsiderar a pequena ascendência do sexo feminino sobre a categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade*.

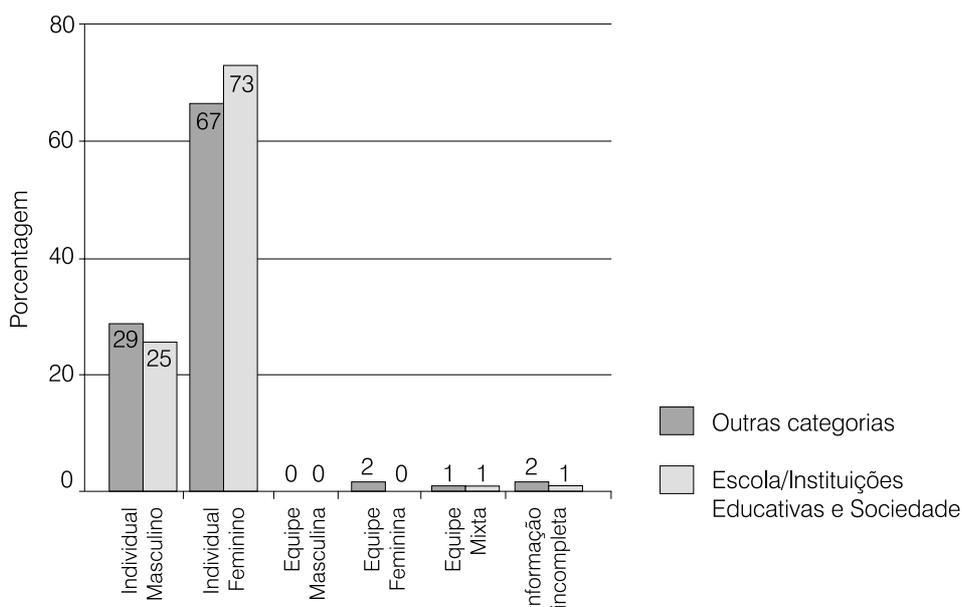


Gráfico 5 – Distribuição percentual das pesquisas segundo o sexo dos pesquisadores

Passemos agora à diversidade temática interna à categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade*. Sob esse aspecto, há que se considerar cinco variáveis interessantes: o tipo de investigação, a metodologia da pesquisa, o aporte teórico, o *locus* enfocado no trabalho e as subcategorias temáticas.

Em relação ao tipo de investigação, verifica-se pelo Gráfico 6 que 73% dos estudos nessa área temática se constituem de pesquisas empíricas, 15% são de caráter histórico e apenas 12% enquadram-se como trabalhos teóricos. Esse predomínio de trabalhos empíricos pode ser tomado como uma característica positiva, pois possibilita um mapeamento cada vez mais minucioso e completo das relações educação-Estado-sociedade.

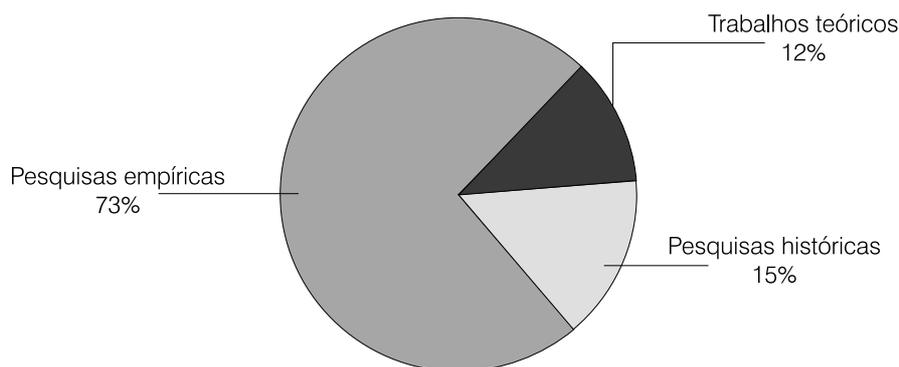


Gráfico 6 – Categoria Escola/Instituições Educativas e Sociedade por tipo de investigação

O Gráfico 7 complementa o anterior e mostra que a imprecisão metodológica atinge 32% dos trabalhos analisados. De outro lado, dado que as matrizes disciplinares na área de humanidades se caracterizam por conúbio de paradigmas e não por exclusão mútua dos mesmos, a diversidade metodológica dos estudos registrada nessa categoria temática parece ser positiva.² Constata-se, assim, que 23% deles foram de estudo de caso, 21% consistiram em análise documental, 8% se constituíram de pesquisa participante, 5% foram realizados a partir de pesquisa quantitativa por amostra estatística, 4% foram baseados em história oral dos atores envolvidos, 3% trataram de análise do discurso, 3%, também, foi a incidência de trabalhos etnográficos, ficando a pesquisa qualitativa com um índice de apenas 1%.

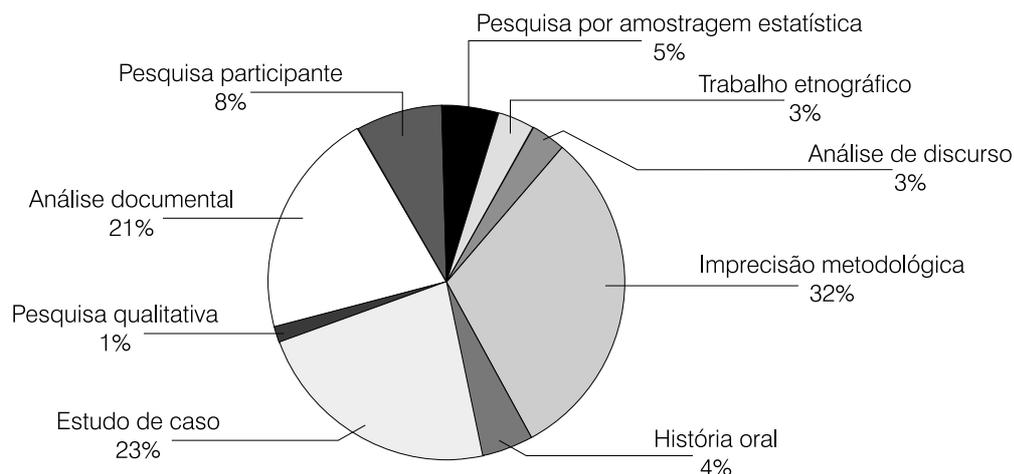


Gráfico 7 – Categoria Escola/Instituições Educativas e Sociedade por metodologia da investigação

² Acerca do conceito de matrizes disciplinares e diversidade paradigmática nas ciências humanas, confira-se Oliveira (1988).

Por certo, não podemos nos deter aqui nas demarcações epistemológicas, metodológicas e técnicas presentes na pesquisa social brasileira como um todo ou na pesquisa educacional em particular. Entretanto, vale observar que a contraposição entre teoria e empiria constitui uma nota recorrente e bastante imprecisa em nosso meio. Não são poucos os pesquisadores que trabalham com uma noção etérea da teoria e com um arsenal empírico desprovido de valor autocorretivo. E o mais curioso é que essa deficiência pode ser explicada não apenas pela falta de orientação teórica explícita, mas pela natureza da orientação teórica assumida pelo pesquisador.³

Os Gráficos 8 e 9 tratam das correntes teóricas que embasam as pesquisas na área.

O exame do Gráfico 8 revela duas características dos trabalhos: a falta de delimitação teórica (58%) e o predomínio do marxismo no contexto das orientações teóricas explicitadas (26%). Como não foram geradas tabulações cruzadas entre tipos de investigação e modelos de orientação teórica, não sabemos qual o grau ou a natureza de empiria envolvidos nesse marxismo hegemônico. Em todo o caso, os dados são insuficientes para se falar em demonstrações empíricas oportunistas (ilustrativas de teses preconcebidas).

Além disso, trata-se de um marxismo muito nuançado: reprodutivista (3%), marxismo cristão de Paulo Freire (7%), historicismo dialético de Antônio Gramsci (50%) e, mesmo, a teoria crítica da Escola de Frankfurt (2%).⁴

Há que se ressaltar também a inexistência do pensamento weberiano como escopo de análise, muito embora a temática da burocracia tenha sido tratada por algumas pesquisas. Mesmo sem dispor de uma hipótese explicativa para isso, acreditamos que a resposta deve ser buscada nas características do próprio marxismo que acabou predominando em nosso meio intelectual (no caso da educação, predomínio afirmado contra uma matriz funcionalista que mal havia rendido seus primeiros frutos, a exemplo dos estudos de Fernando de Azevedo).

Por fim, deve-se considerar também que novas orientações teóricas podem estar sendo gestadas no presente momento e acabaram escapando ao levantamento coberto pela presente pesquisa.⁵

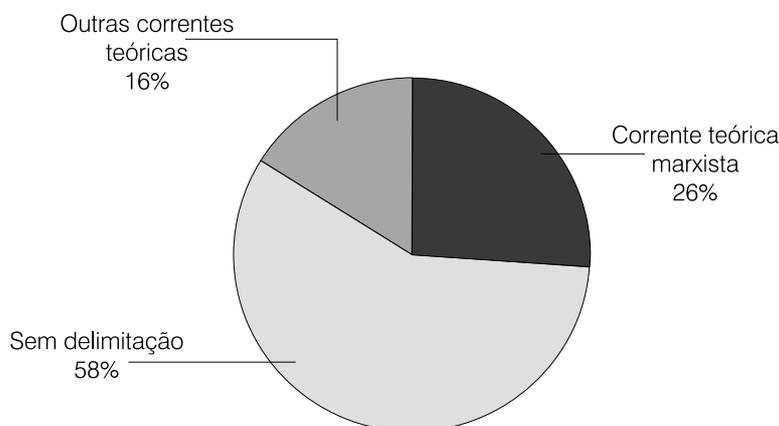


Gráfico 8 – Categoria Escola/Instituições Educativas e Sociedade por correntes teóricas

³ Acerca da teoria científica moderna como generalização de dados empíricos regulada por heurística conceitual e lógica, confira-se Merton (1970). Especialmente importante é a reflexão desse autor sobre o nível de alcance da teorização. Acerca do papel autocorretivo da empiria na ciência moderna, confira-se Lakatos. Segundo ele, "a honestidade intelectual consiste em especificar precisamente as condições em que uma pessoa está disposta a renunciar à sua posição. Marxistas e freudianos comprometidos recusam-se a especificar tais condições" (Lakatos, 1979, p. 111).

⁴ Em texto bastante informativo, Merquior (1987) engloba sob a denominação "marxismo ocidental" todo um espectro de estudiosos europeus inspirados em Marx, mas fortemente interessados na cultura e na subjetividade (diferentemente do marxismo soviético, do chinês e, mesmo, do latino-americano, por exemplo, mais voltados para as dimensões econômica e política dos fenômenos sociais). Especialmente marcante, nesse particular, foi o freudo-marxismo, desenvolvido pela chamada Escola de Frankfurt. Tendo em vista o caráter menos doutrinário desse marxismo "psicoculturalista", a reflexão de Merquior convida-nos a indagar se essa virtude decorre da qualidade intrínseca desses intelectuais ou do ambiente acadêmico que lhes circundara.

⁵ Seria interessante estudar, por exemplo, o potencial de crescimento das "visões de mundo alternativas" no campo da pesquisa educacional. Sobre a surpreendente confluência entre marxismo e pensamento alternativo, confira-se Carvalho (1994).

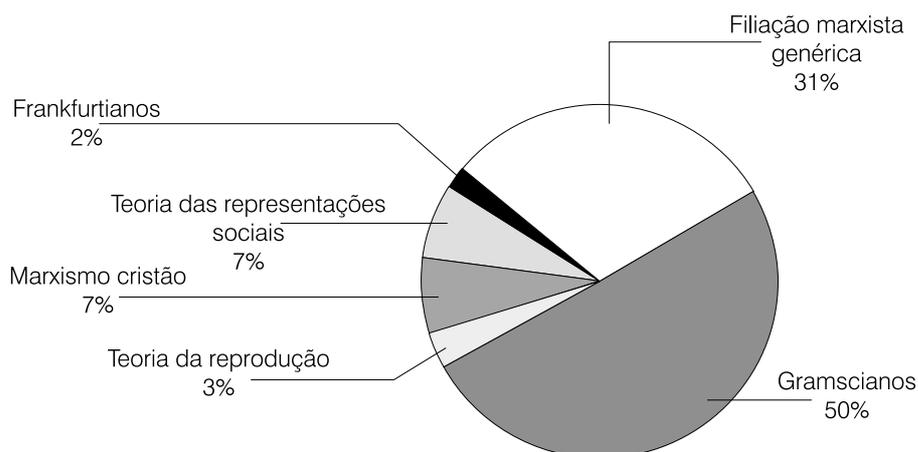


Gráfico 9 – Categoria Escola/Instituições Educativas e Sociedade por corrente marxista

O Gráfico 10 representa as subcategorias temáticas que apresentaram maior incidência nos estudos analisados: Movimentos Sociais (52%), Políticas Públicas (20%), Representações Sociais (13%), Estruturação Escolar (12%) e Gestão do Ensino (3%).

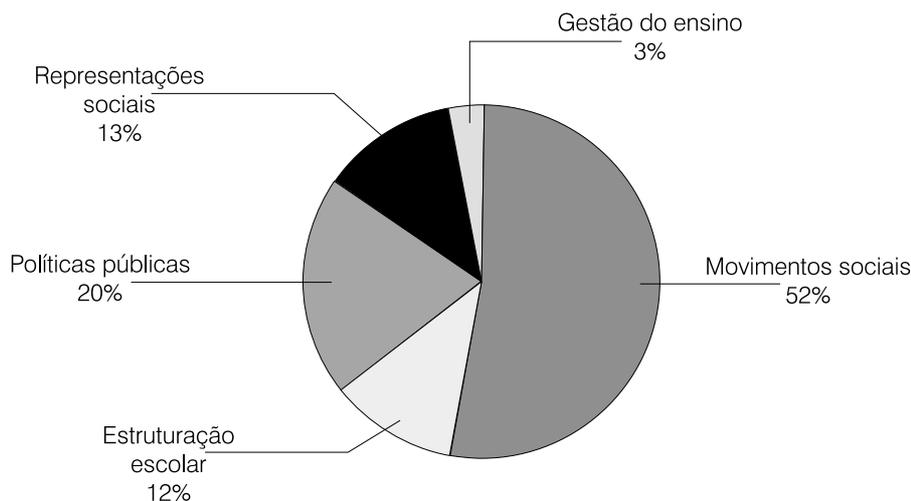


Gráfico 10 – Categoria Escola/Instituições Educativas e Sociedade por subcategoria temática

A subcategoria Movimentos Sociais abarca um amplo leque institucional e comporta muitas possibilidades analíticas. Nos anos 80, a literatura sociológica promoveu um enquadramento teórico dos movimentos sociais em contraposição ao sindicalismo e aos partidos políticos. A idéia básica era a de que esses novos movimentos (associações de bairro, movimento dos sem-terra, etc.) constituíam canais de democratização do Estado brasileiro, desprovidos que eram de vícios tradicionais (corporativismo sindical, fisiologismo partidário, etc.). Essa abordagem refluíu bastante na década de 90, mas deixou como contribuição a consciência de que o *modus operandi* da democracia brasileira transcende em muito o sistema clássico de representação política. Por certo, a construção da democracia provoca efeitos na (e sofre efeitos da) educação. Nesse sentido, o conjunto de estudos dessa subcategoria focaliza não apenas o ensino formal, mas também uma enorme gama de processos educativos não-formais.

Para fins da presente análise, tomamos os movimentos sociais em sentido amplo. Nessa acepção, a política e a gestão educacionais foram referidas aos diversos tipos de movimentos sociais na seguinte proporção: sindicalismo (28%), associações de bairros (25%), movimentos de pais como luta organizada pela escolarização (9%), movimentos de mulheres (9%) e uma gama variada de outros movimentos (cooperativismo, movimento estudantil, formação de lideranças, modelos comunitários alternativos de escola, organização popular em torno do orçamento público, etc.).

Ainda com referência aos movimentos sociais, é interessante observar que estudos voltados para o meio rural foram relativamente escassos nessa subcategoria (3% apenas), especialmente se considerarmos que, no conjunto da categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* tais estudos atingiram a casa de 11% do total. A explicação para essa preferência pode estar associada não apenas à maior facilidade de acesso à coleta de dados, mas, também, a um viés urbano dos próprios pesquisadores.

Com respeito ao tema das *Políticas Públicas*, cuja incidência no universo investigado foi de 20%, observamos que a educação profissional mereceu maior destaque (54% de incidência no conjunto das políticas). Certamente tal ênfase está associada ao multifacetado fenômeno da globalização, às modificações em curso na estrutura dos mercados e seus reflexos sobre as relações laborais (informalidade, empregabilidade, desemprego, formas de gestão, entre outras), assim como às políticas de educação profissional adotadas atualmente pelo governo federal. Verificamos, portanto, que as políticas voltadas para o ensino fundamental foram objeto de estudo em apenas 18% dos trabalhos – algo paradoxal –, no entanto, as políticas de ciência e tecnologia não emergiram no período como tema de grande interesse (27% de incidência no conjunto das políticas). Isso é surpreendente, pois a supremacia da ciência e da tecnologia constitui uma característica fundamental do processo de globalização e fonte de muitas incertezas no que tange ao processo de democratização (cf. Goergen, 1998; Dowbor, 1997; Gorender, 1997; Singer, 1997).

Estudos sobre Representações Sociais aparecem como o terceiro tema (13%) nas infinitas nuances das relações educação-Estado-sociedade. Observa-se que este tema emergiu a partir de 1994. A preocupação das pesquisas centra-se em descobrir quais representações sociais os vários atores apresentam do processo educacional, da política, de seu próprio movimento, das políticas públicas engendradas pelo Estado para o setor educacional. A emergência deste tema permite a apreensão dos significados simbólicos que os sujeitos têm da realidade, consistindo em uma temática fundamental para a compreensão da realidade educacional que nos cerca, seja na esfera formal ou nos processos não-formais.

A quarta subcategoria entre as que apresentaram maior percentual foi Estruturação Escolar, com 12% de incidência. Nesses trabalhos, observamos que as investigações em espaços escolares compreenderam 44% do universo enfocado. Destes, 25% tratavam do ensino público, 9%, do ensino privado e 10%, das modalidades de ensino comunitário. Considerando-se as modalidades de ensino, verificamos que quase todas foram contempladas: ensino fundamental e o ensino médio comparecem com 8%. A educação profissional merece destaque, com a incidência de 10% dos estudos. O ensino superior consistiu foco de análise em 9% dos trabalhos investigados. A educação de adultos compreendeu 5% das pesquisas e a educação infantil foi foco de estudo em 3% delas, enquanto os processos de alfabetização apresentam o índice de 1%, o mesmo do ensino a distância. A especificidade de educação indígena foi enfocada em apenas um trabalho, assim como apenas um trabalho investigou especificamente a questão da educação artística. Os temas da organização escolar que foram contemplados compreenderam desde a organização curricular ao livro didático, passando pelas metodologias de ensino e pela evasão escolar. As relações escola-comunidade, escola-Estado, escola-mundo do trabalho, escola-ideologia, escola-mídia permearam os estudos. A ausência que se destaca são as investigações em torno do ensino especial e do conteúdo das várias disciplinas específicas que compõem o universo escolar, como importante elemento que confere instrumental à compreensão da realidade. Outra lacuna consiste nas relações assistemáticas que permeiam o mundo da escola, posto que as relações intersubjetivas informais são conformadoras do funcionamento do sistema de ensino em um sentido muito mais profundo do que parece à primeira vista (cf. Freitag, 1993; Giroux, 1986, 1997).

CONCLUSÃO

Não restam dúvidas de que o conjunto da produção científica na categoria *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* foi amplo e variado no período considerado (1991-1997). De outra parte, a baixa incidência na subcategoria temática Gestão do Ensino (3% do conjunto das pesquisas na categoria) é um dado surpreendente, cabendo aqui chamar a atenção para ele na conclusão deste artigo. O fato é surpreendente, quer por estarmos diante de pesquisadores especialistas nessa área, quer pela circunstância de a realidade mesma estar desafiando a nossa capacidade de compreensão sobre o tema. O capitalismo contemporâneo vive uma profunda reestruturação de seus paradigmas administrativos, movimento esse que se iniciou na esfera produtiva privada e que atingiu o aparelho estatal na segunda metade da década de 90 (Reforma do Estado). As escolas e o sistema de ensino não ficam de fora dessa movimentação teórica, metodológica e político-ideológica que pressiona por racionalização gerencial no contexto das organizações como um todo. Como explicar então que o assunto esteja sendo tão pouco trabalhado pelo conjunto de pesquisas que se propõem investigar a política e a administração do ensino a partir da relação educação-Estado-sociedade?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUNNER, José Joaquín. Pesquisa social e decisões políticas : o mercado do conhecimento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 251-271, jan./dez. 1994.
- CARVALHO, Olavo de. *A nova era e a revolução cultural* : Fritjof Capra & Antônio Gramsci. São Paulo : IAL : Stella Caymmi, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. Reordenamento do poder e políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo : Educ, 1997. p. 97-110.
- FREITAG, Barbara. *Sociedade e consciência* : um estudo piagetiano na favela e na escola. 3. ed. São Paulo : Cortez, 1993.
- GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo : Educ, 1997. p. 51-72: Globalização e crise estrutural.
- GIROUX, Henry. *Os professores como intelectuais*. Porto Alegre : Artes Médicas, 1997.
- _____. *Teoria crítica e resistência em educação* : para além das teorias de reprodução. Petrópolis : Vozes, 1986.
- GOERGEN, Pedro. Ciência, sociedade e universidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 63, p. 53-79, ago. 1998.
- GOMES, Cândido Alberto da Costa. Os estudos sociológicos da educação no Brasil. *Fórum*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 25-45, out./dez. 1979.
- GORENDER, Jacob. Estratégias dos Estados nacionais diante do processo de globalização. In: GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo : Educ, 1997. p. 73-97.

LAKATOS, Imre. *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*. São Paulo : Cultrix : Edusp, 1979. cap.: O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica.

MERQUIOR, José Guilherme. *O marxismo ocidental*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1987.

MERTON, Robert. *Sociologia : teoria e estrutura*. São Paulo : Mestre Jou, 1970.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Sobre o pensamento antropológico*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro; Brasília : CNPq, 1988.

SINGER, Paul. O papel do Estado e as políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo : Educ, 1997. p. 125-140.

Direito à educação e legislação do ensino

Lourdes Marcelino Machado*
Romualdo Portela de Oliveira**

INTRODUÇÃO

Duas razões justificam a presença do tema Direito Educacional num estado do conhecimento sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil: uma diz respeito à efetivação de direitos e à normatização dos sistemas de ensino; a outra prende-se à sua relativamente pequena abordagem na literatura brasileira recente.

O título deste capítulo poderia ser reduzido ao seu segundo termo. De fato, o Direito à Educação não deixa de ser, na verdade, uma parte da Legislação do Ensino e, em seu sentido mais amplo, do Direito Educacional. Cabe distingui-los, para fins de classificação, pela especificidade conceitual decorrente da polissemia do termo "direito à educação" e pela pequena produção acerca de ambos na literatura brasileira hodierna.

Entretanto, é preciso reconhecer que o estudo desta temática não faz parte da tradição da pesquisa em educação no Brasil. Afora produções isoladas, como a *Enciclopédia de legislação do ensino*, de Vandick Londres da Nóbrega (1952), poucos são os trabalhos na área eventualmente influenciados por algum processo marcante de elaboração legal. Neste caso, cabe destacar aqueles elaborados a partir do início dos anos 30, motivados pela elaboração da Constituição de 1934 e, posteriormente, da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/61, momentos em que avulta o número de publicações que procuram analisar e influir nos rumos do debate (cf. Villalobos, 1969; Buffa, 1979; Cury, 1978).

Diferentemente, em outros países, como os Estados Unidos, é significativa a bibliografia sobre legislação educacional, particularmente no seu aspecto jurisprudencial, característica típica do seu sistema jurídico.¹ Da mesma forma, os trabalhos de Héctor Felix Bravo (1986 e 1988), na Argentina, marcam uma importante contribuição para os estudos nesta área na República Platina.

No Brasil, durante o período analisado neste texto, o interesse pela temática foi incrementado pelo debate pré e pós-Constituinte de 1987-1988 e seus desdobramentos, tanto no que diz respeito aos processos de elaboração das Constituições Estaduais (CEs), das Leis Orgânicas Municipais (LOMs), da LDB (Lei nº 9.394/96), do Plano Nacional de Educação (PNE), como à regulamentação de aspectos da legislação facultados ao Conselho Nacional de Educação, nos termos do art. 90 da LDB.² Apesar desse incremento, a produção ainda é pouco significativa em termos quantitativos.

* Doutora em Educação, professora do Departamento de Administração e Supervisão Escolar da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp/Marília), diretora estadual da Anpae, Seção São Paulo.

** Doutor em Educação, professor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), onde atualmente é coordenador do Curso de Pedagogia.

¹ Apenas para citar alguns trabalhos, vale lembrar os que compilam e analisam as decisões da Suprema Corte a respeito do Direito à Educação (Fellman, 1961; Wilkinson, 1979; Morris, 1999, entre outros), bem como revistas acadêmicas especialmente dedicadas ao tema.

² O art. 90 da LDB prevê que "As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária".

Edivaldo Boaventura aponta como contribuição para a sistematização dos estudos na área o I e II Seminários de Direito Educacional, realizados na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) nos anos de 1977 e 1978. O III Seminário, segundo o autor, realizou-se "em Salvador-BA, em 1982, em comemoração ao centenário dos pareceres de Rui Barbosa sobre a reforma do ensino" (Boaventura, 1985, p. 109).

No presente levantamento, pode-se constatar que permanecem sérias lacunas nessa área de conhecimento, o que indica a necessidade de maior estímulo e apoio a pesquisas que tenham por foco a Legislação do Ensino e, em seu sentido mais abrangente, o Direito Educacional.

O reflexo dessa situação manifestou-se nas dificuldades percebidas durante a organização deste capítulo. A primeira foi decidir o que faria parte dele e o que seria trabalhado em outros – enfim, o tradicional problema do que incluir ou excluir e de como classificar, que se expressou já no levantamento das pesquisas. Uma vez que cada título incluído no Banco de Dados só recebeu uma classificação, a amostra ficou sensivelmente reduzida. Se fosse tomado como critério incluir aqui os trabalhos que se reportam ao Direito Educacional e à Legislação do Ensino em seu sentido amplo, aqueles que tomam a legislação como "pano de fundo" para estudos específicos, provavelmente teríamos de arrolar vários que estão "classificados" em outras partes deste Estado do Conhecimento.

Foi, portanto, necessário realizar "escolhas". Muitas podem ser consideradas arbitrárias, mas sem elas este trabalho teria sido inviável. Optou-se por organizar o capítulo a partir de seus elementos constitutivos, o Direito à Educação e a Legislação do Ensino. Apesar de haver uma certa interpenetração entre eles, é possível distingui-los.

A comparação do número de trabalhos incluídos em cada uma das duas subcategorias corrobora o que foi dito anteriormente. O Gráfico 1 mostra a distribuição dos trabalhos entre as duas partes deste capítulo e sua presença no total coletado.

Foram incluídos na categoria 74 trabalhos, o que corresponde a 8% das pesquisas levantadas. O Gráfico 2 mostra sua participação relativa no total.

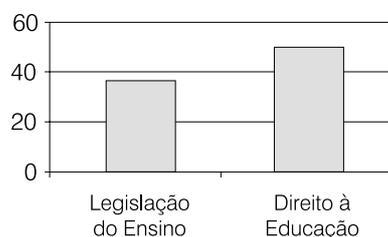


Gráfico 1 – Distribuição dos trabalhos da categoria temática Direito à Educação e Legislação do Ensino por subcategoria

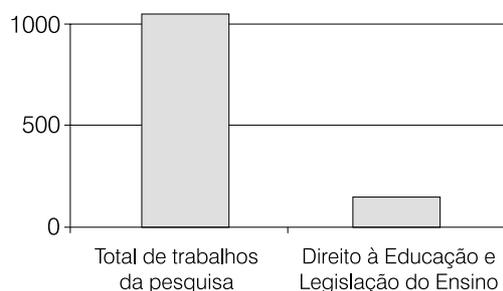


Gráfico 2 – Posição da categoria Direito à Educação e Legislação do Ensino em relação ao universo da pesquisa

A seguir, uma análise mais detalhada de cada uma dessas subcategorias e os descritores levantados em função do material coletado

A SUBCATEGORIA TEMÁTICA DIREITO À EDUCAÇÃO

Uma das conquistas do século 20 é a ampliação da noção de direitos do homem que herdamos do Iluminismo. Se compararmos os dois documentos paradigmáticos a respeito, a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, da Revolução Francesa de 1789, e a *Declaração universal dos direitos humanos*, da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948, é possível perceber a ampliação do reconhecimento dos direitos que devem ser garantidos a cada ser humano (cf. ONU, 1948; Fauré, 1996). No documento de 1948, o direito à educação é incorporado nos seguintes termos:

I. Todo ser humano tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, ao menos nos estágios elementar e fundamental. A educação elementar deve ser compulsória. (ONU, 1948, art. 26)

Este direito é reconhecido em praticamente todas as Constituições deste século. A Constituição alemã de Weimar,³ de 1918, foi a primeira a incluir em seu texto um capítulo específico para a educação.

Esta incorporação do direito à educação pode, grosso modo, ser historicizada nos termos realizados por Thomas Humphrey Marshall (1967), em seu estudo clássico *Cidadania, classe social e status*. Apesar da evidente impregnação, em seu trabalho, da especificidade britânica, esta é certamente uma referência para os estudos a respeito nas sociedades contemporâneas.

Marshall (1967, p. 66) recupera o desenvolvimento do conceito de cidadania dividindo-o em três elementos – civil, político e social –, cada um deles tendo sua expansão-consolidação, grosso modo, associada a um século diferente: respectivamente, o século 18 para os direitos civis, o século 19 para os direitos políticos e o século 20 para os direitos sociais. Ao explicitá-los, trata inicialmente dos elementos da cidadania civil e política:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. (...) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. (Marshall, 1967, p. 63)

Por fim, do elemento social:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (idem, ibidem, p. 63-64)

Bryan Turner (1986, 1993) problematiza o trabalho de Marshall, explicitando sua especificidade inglesa, e aponta pistas para uma necessária atualização do conceito. Parece-nos uma decorrência do fim do processo de associação entre o desenvolvimento capitalista e a expansão dos direitos, civis, políticos e sociais, consequência da crise do Estado de Bem-Estar Social. Pela primeira vez nos últimos duzentos ou trezentos anos, o desenvolvimento econômico capitalista separa-se do desenvolvimento político e social – um não implica mais o outro. O cinismo do discurso neoliberal, da inevitabilidade da exclusão de uma parcela da sociedade, é uma expressão desse movimento (cf. Forrester, 1997). É o fim da associação entre capitalismo e democracia, amplamente problematizada

³ Em Oliveira (1995, cap. 1) é realizado um mapeamento de grande número de Constituições onde se constata a sua incorporação ao Texto Constitucional de mais de 70 países.

na filosofia política.⁴ Assim, passa a ser absolutamente necessário distinguir liberalismo econômico de liberalismo político, de uma maneira que poderia ser ideologicamente, no sentido marxiano do termo, negligenciado em outros momentos.

Em Marshall, a educação aparece como um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno, porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (...) A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (Marshall, 1967, p. 73)

Além de ser um direito social, a educação é um pré-requisito para usufruir-se os demais direitos civis, políticos e sociais, emergindo como componente básico dos direitos do homem. A educação enquanto direito humano é quase um pressuposto para se poder usufruir dos demais, concepção adotada explicitamente na Declaração de 1948. Como decorrência disso, Norma Tarrow (1987) aborda o tema em seus dois aspectos: a educação como um direito humano e a educação para os direitos humanos.

Na produção brasileira, o conceito de cidadania adotado é bastante influenciado pelo trabalho de Marshall. As críticas a esta formulação ainda são pouco difundidas. É particularmente instigante a leitura que José Murilo de Carvalho (1992) faz do processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, pois ele entende que esta, entre nós, se desenvolve de maneira diferente do esquema proposto por Marshall.

As pesquisas sobre a educação enquanto um direito são raras, podendo-se mencionar entre estas o clássico *Direito à educação*, de Francisco Pontes de Miranda (1933).

A legislação brasileira tem progressivamente incorporado o direito à educação, elevando-o ao nível constitucional a partir de 1934. Mesmo as Constituições ditatoriais de 1967 e sua Emenda de 1969 o ampliam (cf. Oliveira, 1995, cap. 3). Finalmente, em 1988 é detalhado, precisado e explicitado, estabelecendo-se até mesmo os mecanismos para sua garantia como em nenhuma das Constituições anteriores (art. 208).

Um senão que se pode levantar a este processo de ampliação do direito à educação consiste nas modificações introduzidas nos incisos I e II do artigo 208 pela Emenda Constitucional nº 14 (EC-14), de 1996. No inciso I, ela suprime a obrigatoriedade do acesso ao ensino fundamental aos que a ele não tiveram acesso na idade própria, mantendo, entretanto, a sua gratuidade; no inciso II, substitui a expressão "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade" ao ensino médio por "progressiva universalização". Evidentemente, a ênfase do texto diminui, mas é discutível que tenha representado uma redução de direitos.

No inciso I, é necessário lembrar que o termo "obrigatoriedade" neste tipo de legislação é de duplo significado: refere-se tanto à obrigação do Estado em garantir o ensino gratuitamente quanto ao pai ou responsável de matricular seu filho na escola. Assim, esta obrigatoriedade para os que a ela não tiveram acesso na idade própria não poderia redundar em eventual punição ao adulto que não desejasse estudar e que não tivesse tido acesso ou completado este nível de ensino. No caso do ensino fundamental para as crianças de 7 a 14 anos, os pais ou responsáveis são obrigados a matricular seus filhos na escola. O art. 246 do Código Penal, de 1940, tipifica esta omissão como crime

⁴Norberto Bobbio (1986, 1987), entre outros, explora bastante as dicotomias que esta associação sugere.

de "abandono intelectual", caracterizado como "deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar",⁵ cujas penas previstas são a perda do pátrio poder ou multa pecuniária.

No caso da versão original do Texto Constitucional de 1988, não há tipificação de crime por parte do adulto que optar por não cursar o ensino fundamental. Ele teria o direito de se matricular, e o Estado, de garantir-lhe a gratuidade. O termo "obrigatoriedade" ali expresso propiciava uma ambigüidade interpretativa. Resta, pois, discutir se a exclusão da palavra obrigatoriedade exclui também o dever do Estado. Entendemos que não, pois mantém-se a garantia da gratuidade no inciso I modificado pela EC-14 e, ao mesmo tempo, mantém-se o expresso dever do Estado para com a oferta de educação no artigo 205 do Texto Constitucional. Nesse sentido, parece-nos que fica juridicamente mais explicitado o caráter opcional ao aluno, mantendo-se a obrigação do Estado.

No inciso II, em ambas as redações, a prescrição tem um caráter prospectivo; não é um dispositivo auto-aplicável nem enseja a possibilidade de responsabilização da autoridade pública pelo seu não cumprimento, como no caso do ensino fundamental. Assim, a diferença introduzida pela EC-14 tem sentido mais simbólico do que real, pois discutir se "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade" é substantivamente diferente de "progressiva universalização" não parece, salvo melhor juízo, delinear claramente posições antagônicas.

Neste caso, o elemento decisivo para a "progressiva obrigatoriedade" ou para a "universalização" do ensino médio é dada pela crescente pressão da população por vagas nesse nível de ensino, conseqüência dos processos de regularização do fluxo no ensino fundamental a que temos assistido nos últimos anos. A realidade atropela eventuais posições restritivas impressas no texto legal.

Uma decorrência dessa progressiva ampliação da declaração do direito à educação pode ser observada na presente pesquisa. Constatou-se que o conceito de cidadania é referência para diversos estudos que abordam aspectos específicos do direito à educação a partir da análise de programas visando combater a exclusão do sistema escolar. Adotou-se como critério caracterizá-los na subcategoria Direito à Educação, sob a convergência temática *Combate à Exclusão do Acesso à Educação*. Particularmente nesta subcategoria poderiam ser incluídos trabalhos classificados em outros itens deste estado do conhecimento, se fosse adotada mais de uma classificação para uma mesma pesquisa.

A outra gama de estudos decorrentes desta temática refere-se à educação para a cidadania ou para os direitos humanos. Seria mais pertinente incluí-la num levantamento sobre os "fins da educação" ou em um outro sobre "conteúdos curriculares". Entretanto, levando-se em conta a importância que a educação adquire na construção dos demais direitos, achou-se adequado aqui considerá-la.

Dessa forma, a opção foi classificar os trabalhos desta subcategoria nas seguintes convergências temáticas: *Direito à Educação e Construção da Cidadania*; *Combate à Exclusão do Acesso à Educação*; *Educação para os Direitos Humanos e/ou Cidadania* (Gráfico 3).

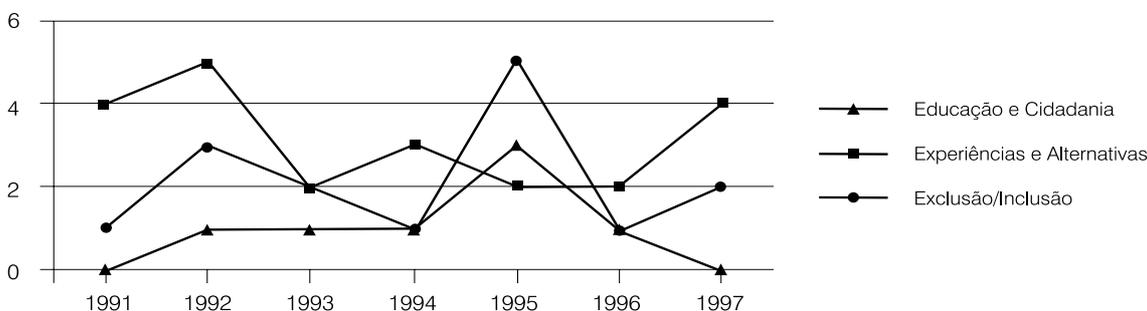


Gráfico 3 – Distribuição dos trabalhos da subcategoria Direito à Educação, por convergência temática e ano de produção

⁵ Decreto-Lei nº 2.848, de 7/12/1940: Título VII - Dos Crimes contra a Família; cap. III - Dos Crimes contra a Assistência Familiar.

A seguir, são apresentados os descritores identificados em cada uma delas:

a) Direito à Educação e Construção da Cidadania

Foram identificadas como descritores nesta convergência as seguintes expressões: concepções/representações/práticas e prática social; formação/construção da cidadania; relações educação/economia/Estado; direitos; direito à educação, participação social/participação criativa; trabalho/trabalhador/formação profissional; espaço social/relações socioculturais/poder.

b) Combate à Exclusão do Acesso à Educação

Aqui enfatizam-se experiências e alternativas para a universalização do atendimento ao direito subjetivo e inalienável à educação, todas tendo como foco o combate à exclusão social ou a promoção da inclusão na escola, tanto do ponto de vista do acesso quanto da permanência e do sucesso do aluno. Sobressaem os seguintes descritores: escolas/ creches/classes comunitárias; Campanhas Nacionais de Educação Popular e de Alfabetização; Projetos Especiais, como Ensino Noturno; diferentes formas de Educação Básica de Jovens e Adultos; experiências em Educação Especial; Educação Indígena; Escola de Assentados e Ensino Supletivo, fracasso escolar; cultura popular; prática de avaliação; exclusão; Conselhos Tutelares/agentes institucionais; Estado/família/sociedade; escola pública; creches/escolas comunitárias; violações; demanda social; educação do trabalhador/trabalho-educação; práticas institucionais; alfabetização/escolarização e desigualdades sociais.

c) Educação para os Direitos Humanos e/ou Cidadania

Nesta convergência, foram considerados como descritores: projeto pedagógico/político-pedagógico; cidadania/participação/organização popular; educação popular/educação de jovens e adultos; educação básica; alfabetização; movimentos sociais/populares; escolas comunitárias; Estado/poder público/sociedade civil; ensino supletivo/centro de ensino supletivo; acesso à escola; escola pública; espaço social; defesa/resistência; educação rural; valorização da cultura popular; saber oficial; dificuldades de aprendizagem; classes especiais; portador de dificuldades de aprendizagem; escola de tempo integral e estrutura curricular.

A SUBCATEGORIA TEMÁTICA LEGISLAÇÃO DO ENSINO

Em relação à subcategoria Legislação do Ensino, puderam ser contemplados três tipos de estudo, enfatizando os seguintes aspectos: Condicionantes Político-Sociais da Elaboração da Legislação; Interpretação da Lei; Verificação do Impacto da Lei e Jurisprudência.

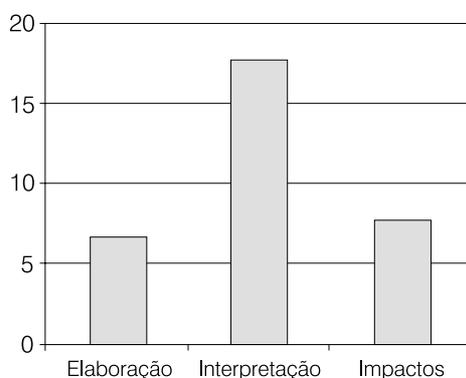


Gráfico 4 – Distribuição dos trabalhos da subcategoria Legislação do Ensino, por convergência temática

O Gráfico 4 mostra a distribuição dos trabalhos nestas convergências temáticas. Dos três aspectos identificados, aparece com maior ênfase o relativo ao processo de interpretação das leis. Observe-se no Gráfico 5 a maior incidência nos anos de 1991 e 1995, o que talvez possa ser explicado pelo período pós-Constituição de 1988 e pré-LDB. Evidentemente, interpenetram-se o balanço de uma com a elaboração da outra. A seguir, são discutidas cada uma destas convergências.

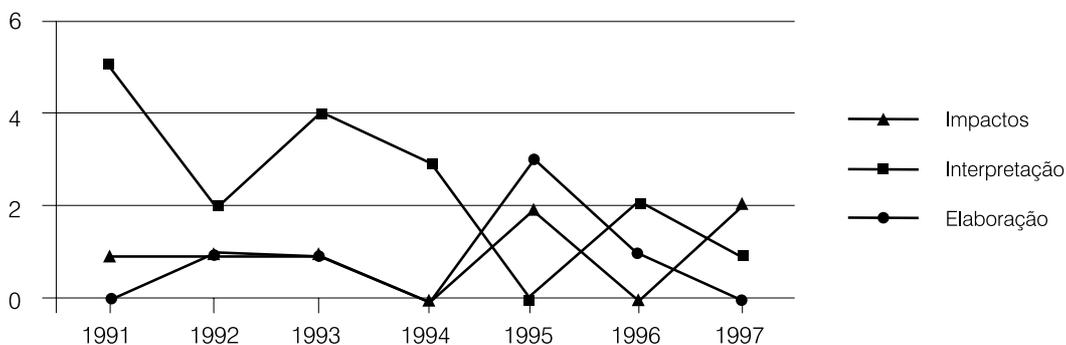


Gráfico 5 – Distribuição dos trabalhos da subcategoria Legislação do Ensino, por convergência temática e ano de produção

a) Condicionantes Político-Sociais da Elaboração da Legislação

A elaboração da Constituição de 1988 é uma referência fundamental para estes estudos, pois eles, durante o período de ditadura iniciado em 1964, revestiam-se de pouca importância, uma vez que o poder decisório não se encontrava no Legislativo. Mesmo no caso da Constituição de 1967, "elaborada" através de debate parlamentar, os limites impostos a este a tornaram quase que uma "ratificação" dos desejos do Executivo, como em todo o debate parlamentar após o endurecimento do Regime Militar. É sempre pertinente lembrar que uma das peculiaridades da ditadura brasileira de 1964-1985 foi a de "manter" o Legislativo em funcionamento. Destaque-se aqui que a elaboração da LDB mereceu muitos estudos. São estudos de "disputa", muitos deles produzidos "no calor da hora", em torno do conteúdo da lei, procurando expor tanto o ponto de vista de diferentes setores quanto a avaliação dos "beneficiados" pelo texto legal.

Foram identificadas como descritores nesta convergência temática as seguintes expressões: Diretrizes e Bases da Educação; Administração/Política; Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; Democratização; Câmara dos Deputados; Sociedade Civil/Estado; Constituição/Constituinte; Plano Nacional/Decenal;

b) Interpretação da Lei

Aqui incluem-se os textos interpretativos e sistematizadores das novas leis, de exegese dos textos legais – muitos deles com finalidades didáticas. Particularmente após a aprovação da LDB, vários trabalhos procuraram explicitar e interpretar o conteúdo do texto legal para um público mais amplo. Alguns são trabalhos que se referenciam na disputa anterior à aprovação da lei – os que realizam a sua interpretação a partir dos interesses/propostas de um dado grupo/setor social. Cite-se entre estes aqueles sobre as prerrogativas do Poder Público para controlar as anuidades nas escolas particulares e os que discutiam a auto-aplicabilidade da autonomia universitária, presente no art. 207 da Constituição Federal de 1988. São balanços do conteúdo da legislação aprovada.

Foram consideradas como descritores as seguintes expressões: Constituição; Leis de Diretrizes e Bases; Direitos Constitucionais; Política Educacional; Reformas de Ensino; Profissionalização/Escolarização; Currículo; Educação Básica; Leis Orgânicas; Instrução Pública; Ideais; Financiamento da Educação; Gestão; Medida Provisória; Plano Decenal; Pareceres e Agentes Sociais.

c) Verificação do Impacto da Lei e Jurisprudência.

Esta última "frente" procura verificar tanto a aplicação (ou não) da legislação quanto os seus impactos. Ainda são escassos tanto estes quanto os que realizam a sistematização da jurisprudência decorrente das recentes modificações legais.

Identificamos nesta convergência os seguintes descritores: Realidade/Repercussões/Efeitos; Política Educacional; Educação para Todos; Diretrizes e Bases; Constituição; Movimentos Sociais/Mediação e Secretarias de Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOAVENTURA, E. M. A. Contribuição da revisão de literatura à sistematização do direito educacional. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 1985.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* : uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. (Col. Pensamento Crítico, 63).

_____. *Estado, governo e sociedade* : para uma teoria geral da política. São Paulo : Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5/10/1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional* n° 14, de 13/09/1996.

_____. Lei n° 4.024, de 20/12/1961. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

_____. Lei n° 9.394, de 20/12/1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

BRASIL. Senado Federal. *Constituições do Brasil* : de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília : Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2 v.

BRAVO, Héctor Felix. *Jurisprudencia argentina en materia de educación*. Buenos Aires : Eudeba, 1986.

_____. *Bases constitucionales de la educación Argentina*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, 1988.

BUFFA, Esther. *Ideologias em conflito* : escola pública e escola privada. São Paulo : Cortez & Moraes, 1979.

CARVALHO, José Murilo de. *Brasileiro* : cidadão? Rio de Janeiro : Cultura, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira* : católicos e liberais, 1930-1935. São Paulo : Cortez & Moraes, 1978.

FAURÉ, Christine. *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*. Tradução de Diana Sanchez y José Luis Nuñez Herrejón. México : Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

- FELLMAN, David. *The Supreme Court and education*. 2. ed. New York : Teachers College, Columbia University, 1961. (Classics in education, 4).
- FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo : Unesp, 1997.
- FRANÇOIS, Louis. *The right to education : from proclamation to achievement (1948-1968)*. Paris : Unesco, 1968.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.
- MORRIS, Arval. *Constitution and american public education*. 2. ed. Durham (NC) : Carolina Academic Press, 1999.
- NÓBREGA, Vandick Londres da. *Enciclopédia da legislação do ensino*. Rio de Janeiro : Revista dos Tribunais, 1952. v. 1.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e cidadania : o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo : Cortez, 1993.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. Adotada e proclamada na Assembléia-Geral na sua Resolução 217A (III), de 10/12/1948.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Direito à educação*. Rio de Janeiro : Alba, 1933. (Coleção dos 5 Direitos do Homem, v. 3).
- SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. *Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo : Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. (Série Documentos, 14).
- _____. *Direitos humanos : construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo : Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1988. (Série Estudos, 11).
- TARROW, Norma B. *Human rights and education*. Oxford : England; New York : Pergamon Press, 1987. (Comparative and International Ed. Series).
- TURNER, Bryan S. *Citizenship and capitalism : the debate over reformism*. London : Allen and Unwin, 1986.
- _____. *Citizenship and social theory (politics and culture)*. London : Sage, 1993.
- VILLALOBOS, João Eduardo R. *Diretrizes e bases da educação : ensino e liberdade*. São Paulo : Pioneira : Edusp, 1969.
- WILKINSON III, J. Harvie. *From Brown to Bakke : the Supreme Court and school integration, 1954-1978*. New York : Oxford University Press, 1979.

Anexo 1

DESCRIPTORIOS DA SUBCATEGORIA DIREITO À EDUCAÇÃO, POR CONVERGÊNCIA TEMÁTICA E FREQUÊNCIA

Convergências Temáticas	Descritores	Frequência
Direito à Educação e Construção da Cidadania	Concepções/representações/práticas e prática social.	10
	Formação/construção da cidadania.	8
	Relações educação/economia/Estado? Direitos.	5
	Participação social/participação criativa.	3
	Trabalho/trabalhador/formação profissional.	3
	Espaço social/relações socioculturais/poder.	3
	Outros.	2
Combate à Exclusão do Acesso à Educação (exclusão/inclusão)	Fracasso escolar; cultura popular; prática de avaliação; exclusão.	2
	Conselhos Tutelares/agentes institucionais; Estado/Família/Sociedade; escola pública; creches/escolas comunitárias; violações; demanda social; educação do trabalho/trabalho-educação.	1
	Práticas institucionais; alfabetização/escolarização; desigualdades sociais.	1
Educação para os Direitos Humanos e/ou Cidadania	Projeto pedagógico/político-pedagógico.	6
	Cidadania/participação/organização popular; educação popular/educação de jovens e adultos; educação básica.	5
	Alfabetização.	4
	Movimentos sociais/populares; escolas comunitárias; Estado/poder público/sociedade civil.	3
	Ensino supletivo/centro de ensino supletivo.	2
	Acesso à escola; escola pública; espaço social; defesa/resistência; educação rural; valorização da cultura popular; saber oficial; dificuldades de aprendizagem; classes especiais; portador de dificuldades de aprendizagem; escola de tempo integral; estrutura curricular.	1

Anexo 2

DESCRIPTORIOS DA SUBCATEGORIA LEGISLAÇÃO DO ENSINO, POR CONVERGÊNCIA TEMÁTICA E FREQUÊNCIA

Convergências Temáticas	Descritores	Frequência
Condicionantes Político-Sociais da Elaboração da Legislação	Diretrizes e bases da educação.	4
	Administração/política; Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; democratização; Câmara dos Deputados.	2
	Sociedade civil/Estado; Constituição/constituente.	3
	Plano Nacional/Decenal.	1
Interpretação da Lei	Constituição; Leis de Diretrizes e Bases; Direitos constitucionais.	8
	Política educacional; reformas de ensino; profissionalização/escolarização.	3
	Currículo; educação básica; Leis Orgânicas; Instrução pública; ideais.	2
	Financiamento da educação; gestão; Medida Provisória; Plano Decenal; Pareceres; agentes sociais.	1
Verificação do Impacto da Lei e Jurisprudência	Realidade/repercussões/efeitos.	4
	Política educacional; educação para todos.	3
	Diretrizes e bases; Constituição.	2
	Movimentos sociais/mediação; Secretarias de Educação.	1

Políticas de educação: concepções e programas

Janete Maria Lins de Azevedo
Márcia Angela da Silva Aguiar*

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1 – Trabalhos analisados por subcategoria temática

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

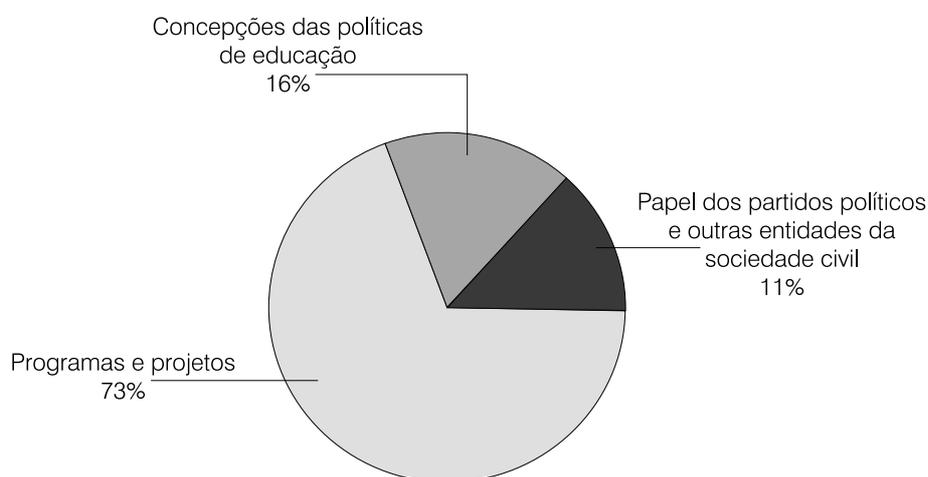


Gráfico 1 – Categoria Políticas de Educação: Concepções e Programas e as subcategorias temáticas

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

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

AS PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

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

Tabela 2 – Trabalhos analisados por esfera de abrangência da questão

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

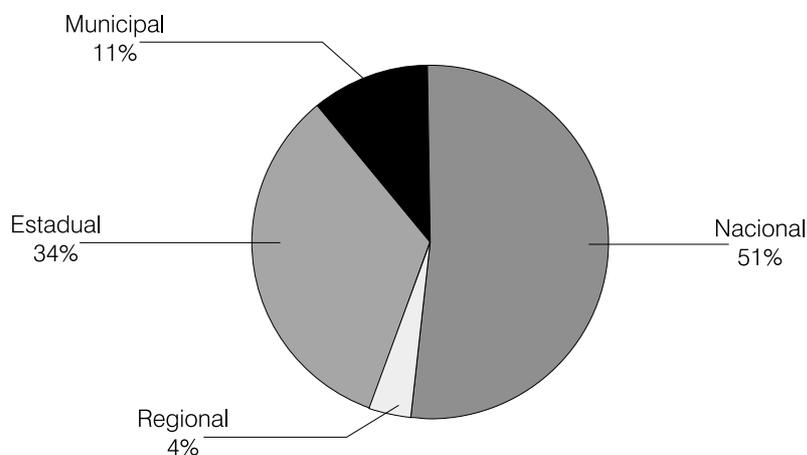


Gráfico 2 – Categoria Políticas de Educação – esferas de abrangência da questão

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

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

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

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

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

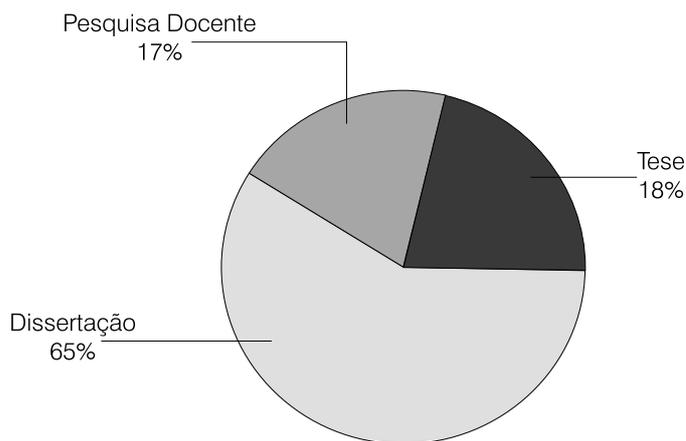


Gráfico 3 – Modalidades das pesquisas analisadas nas subcategorias da temática Políticas de Educação

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

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

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

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

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

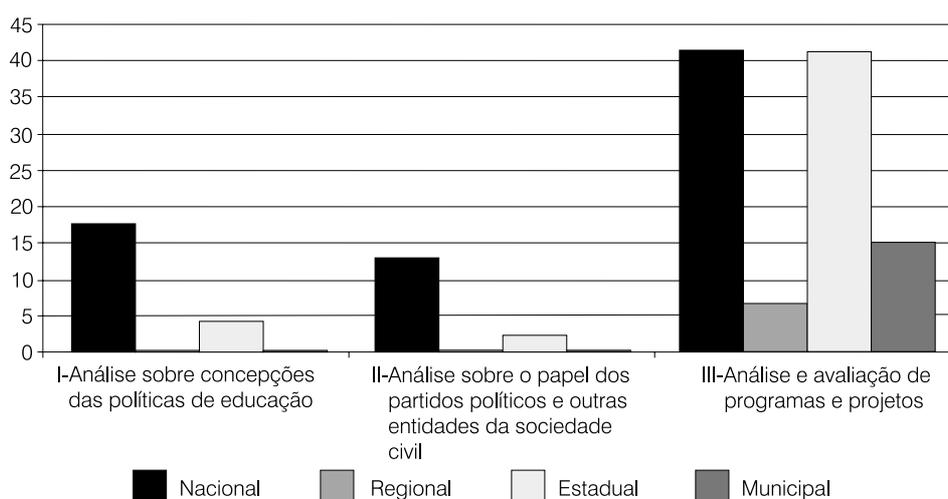


Gráfico 4 – Pesquisas analisadas por temáticas e esfera de abrangência da questão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

Embora a fonte de dados não tenha permitido uma análise acurada das abordagens teóricas, pode-se afirmar, por exemplo, da presença de indícios que apontam para o pequeno grau de problematização da categoria Estado, essencial às análises das políticas de educação, como também do pouco uso de parâmetros peculiares aos estudos de avaliação de políticas sociais, malgrado a grande quantidade de estudos que se propõem realizar avaliação de programas e projetos.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

O público e o privado na educação

Luiz Fernandes Dourado*
Maria Sylvia Simões Bueno**

INTRODUÇÃO

O debate entre o público e o privado na educação brasileira não é recente, e as pesquisas explicitam pontos de convergência e de divergência entre os quais se inserem as questões destas categorias e seus reflexos em cada modalidade e/ou nível educacional, destacando análises que tratam da natureza e do caráter da educação.

Ao situar o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que seus desdobramentos efetivos vinculam-se às determinações estruturais e conjunturais de uma dada realidade sociopolítico-cultural. Entende-se a educação, para efeito de análise, como uma prática social contraditória, com objetivos e fins nem sempre convergentes, resultantes da sua caracterização como campo de disputas hegemônicas de projetos sociais providos de historicidade e impregnados pelas condições sociopolítico-culturais nas quais se constituem e buscam se efetivar.

Neste sentido, os debates sobre a educação brasileira têm sido permeados pelos confrontos entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado, cujas demarcações teórico-conceituais sofrem alterações substantivas ao longo da história, apesar de resultarem da precária delimitação entre as esferas pública e privada da sociedade. Essa indefinição fronteiriça acarreta, particularmente, a ambigüidade do Estado enquanto expressão de Poder Público.

A análise das políticas engendradas pelo Estado brasileiro e, em especial, os desdobramentos assumidos por este na esfera educacional são claros indicadores dessas disputas sociais e do caráter ideologicamente privatista assumido pelo Estado *stricto sensu* no Brasil.

Esse caráter privatista é resultante, entre outras coisas, do alargamento das funções do *ethos* privado, ainda que subvencionadas pelo Poder Público. Tal quadro produz uma situação perversa da ação estatal, na medida em que esta não estabelece as fronteiras e diferenças entre os interesses coletivos e os interesses particulares, facultando a emergência da privatização do público e, conseqüentemente, a interpenetração entre as esferas público e privado.

Nessa perspectiva, Pinheiro (1996, p. 258) afirma que

No Brasil, após a década de 30, concomitante ao processo de intervenção do Estado na esfera econômica, como principal agente do desenvolvimento, ocorreu uma tendência de privatização da esfera pública. Mas o processo de interpenetração entre essas esferas caracterizou-se por um duplo prejuízo da esfera pública, pois tanto a intervenção do Estado na área econômica quanto do setor privado na esfera pública favoreceram primordialmente *interesses privados e não públicos*. (grifo nosso)

* Doutor em Educação, professor titular da Universidade Federal de Goiás (UFGO).

** Doutora em Educação, professora assistente-doutora da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp/Marília).

Esse confronto ou essas ideologias em conflito vão assumindo, portanto, contornos/configurações diferenciados ao longo do processo histórico, tendo em vista as questões conjunturais em que se efetivam, seus protagonistas e a caracterização do regime político. Trata-se de um embate que não se circunscreve à agenda educacional mas tem nela explicitação concreta, revelando, desse modo, o papel da educação como constituinte e constitutiva das relações sociais.

O conflito público/privado vai margear os desdobramentos do Estado no Brasil e as implicações disso na órbita de suas políticas. Na área educacional, esse atrito, plenamente configurado a partir dos anos 30, vai desenhar-se como resultante das disputas político-ideológicas por hegemonia entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada, nas décadas seguintes, e vai ser objeto de vários estudos e pesquisas que tentam compreender como se processa a interpenetração dessas esferas.

Considerando essas demarcações iniciais, é objetivo deste trabalho situar a produção na área educacional sobre a temática, indicando os recortes efetivados por 33 pesquisas no período de 1991 a 1997. Para efeitos analíticos, procedeu-se, inicialmente, à análise dos resumos das referidas pesquisas e sua categorização e, em decorrência deste processo, à tentativa de explicitação dos horizontes teórico-metodológicos subjacentes às mesmas.

O PÚBLICO E O PRIVADO: MARCOS TEÓRICOS NA AGENDA EDUCACIONAL

A relação público/privado constitui objeto de pesquisas específicas ou articuladas a outras temáticas relativas à administração e à política educacional e sofre, sob o rigor da análise acadêmica, crivos constantes. Público e privado são categorias expostas a dupla contaminação e tendem a tornar classificações nelas ancoradas cada vez menos pacíficas e mais carregadas de dubiedade. Essa questão atravessa fronteiras e se constitui objeto de investigação em muitos países. Estevão, ao discutir, em sua dissertação de doutorado, a escola privada portuguesa enquanto organização, procura elucidar conceitualmente o referido binômio, cuja dinâmica projeta imagens que implicam múltiplas significações entrelaçadas. Ele assinala que

o público aparece, amiúde, colado ao sistêmico, ao manifesto, ao formal, ao generalizável e, de algum modo também, ao universo cultural dos símbolos e rituais partilhados e ao poder publicitável; ao passo que o privado, na esteira de sua etimologia, é vinculado a um certo sentido de privação, ao que se encontra afastado ou isolado da sociedade pública e, simultaneamente, ligado aos recursos próprios (idéia de propriedade), ao uso individual e doméstico, ao íntimo, ao que não está sujeito à intrusão de outros, ao que não é festivo; ou seja, o privado é reservado para o secreto, o informal, o particular, o individual ou o interpessoal, e ainda para o poder oculto. (Estevão, 1998, p. 5)

As duas esferas assumem, assim, conotações diversificadas, dependendo do olhar que lhes é lançado. Todavia, enquanto caracterização jurídico-formal, essas categorias, carregadas de historicidade, indicam demarcadores que as vinculam à explicitação do regime jurídico. A esse respeito, Mello (1975, p. 14) registra que

Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado; mas o regime a que, por lei, for submetida.

No campo das políticas sociais e, particularmente, na arena das políticas educacionais e de seus desdobramentos efetivos, a relação público/privado assume contornos mais complexos,

no interior dos quais a análise da natureza e do caráter das experiências esboça cenários ambíguos. Desse modo, o embate público *versus* privado, ao adjetivar instituições escolares das quais se pretendem especificar funções, características e relações com o Estado, parece travar-se por uma luta por legitimidade e significância que pode encaminhar um processo de desqualificação ou, paradoxalmente, a apropriação de traços qualitativos de um e de outro, valorizados em função do momento vivido e dos interesses e tendências predominantes.

No bojo desse processo, a impregnação de concepções originárias de vertentes teóricas liberais nas organizações e instituições sociais contemporâneas concorre para a formação de uma área cinzenta que mescla qualidades difusas ora associadas a um, ora a outro desses conceitos. Em tal quadro, a discussão do binômio, de suas contraposições, articulações, travessias e mestiçagens constitui temática importante num momento em que o dimensionado como público aproxima-se e incorpora características do mercado a título de modernização, e o conhecido como privado – num momento em que os bens públicos se individualizam na perspectiva da competitividade e perdem de certo modo sua feição de direito social inalienável – persegue novas identidades, vestindo peles de cordeiro que lhe dêem uma cara social.

Processa-se, nessa perspectiva, uma falsa publicização do privado, que se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne ao carreamento de recursos e à exploração de serviços, ao mesmo tempo que aprofunda suas características mercadológicas alinhadas ao processo de modernização e reforma do Estado, configurado como sua minimização no tocante às políticas públicas. Expressões indicativas do rótulo privado, que já marcavam vinculações ideológicas, tais como escola privada, particular, livre, confessional, não-estatal, leiga, laica, são enriquecidas por um repertório menos explícito, que inclui escolas paraestatais, comunitárias, não-governamentais, cooperativas, organizações sociais, etc.

O público, por sua vez, privatiza-se. Para além dos desdobramentos do tratamento da *res publica* como negócio particular, ranço de práticas populistas e clientelistas fundadas no que Ferreira (1986) denomina "teoria da coisa nossa", as pesquisas analisadas indicam, num cenário de imbricação entre o público e o privado, que esse processo adquire, na perspectiva economicista das políticas públicas, a feição empresarial de compra e venda de serviços. Esse caráter, traduzido em um jargão gerencial de eficiência, eficácia e qualidade total, possibilita a emergência de modalidades de privatização do público: escolas públicas pagas, autônomas, conveniadas, prestadoras de serviços e parceiras, entre outras.

Que critérios são então adotados para a identificação das instituições educativas? Em princípio, a distinção realiza-se com base em aspectos singulares ou combinados, tais como: perfil institucional do mantenedor (propriedade), natureza jurídica, fonte principal de recursos, existência de contrapartida financeira para o benefício que oferecem, etc.

Numa perspectiva jurídico-administrativa, o público identifica-se pela manutenção/gestão do poder governamental ou de entidades de direito público, e o privado, pela gerência e propriedade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Esse critério não apreende, todavia, as nuances da interpenetração entre as duas esferas no mundo contemporâneo e não abarca adequadamente as peculiaridades das chamadas escolas comunitárias, filantrópicas ou identificadas com organizações não-governamentais, cujos contornos tornam-se pouco nítidos quando sua finalidade é definida como propriedade pública não-estatal.

Quando a subjetividade impregna esses critérios e os fundamenta com argumentos ideológicos e valorativos, a relatividade conceitual das duas categorias se aprofunda. Nessa perspectiva, imagens contraditórias são projetadas, nos dois casos, desenhando escolas públicas ora como nichos da elite, ora como depositárias de entulho burocrático, arcaísmo e ineficiência, e escolas privadas ora alçadas a centros exemplares de excelência e modernidade, ora reduzidas a espaços de consumo rápido, imediatista e mercadológico, sem o crivo de qualidade dos serviços.

Se, de um lado, percebe-se um persistente antagonismo entre as duas esferas, de outro, há uma apropriação crescente de traços de uma pela outra. A aproximação da escola pública

da escola privada emerge das intenções (expressas ou não) subjacentes às propostas de descentralização e autonomia sugeridas pelas agências internacionais, como o Banco Mundial. Alguns textos, principalmente os voltados para a questão do financiamento ou para reformas institucionais, são bastante explícitos. O processo de resignificação da descentralização do sistema escolar defendido por esses organismos multilaterais articula-se, via de regra, com sua progressiva privatização ou assunção de modelos e estratégias de mercado, capitaneadas pela desconcentração das ações, sem que ocorra uma garantia efetiva de financiamento. Tais encaminhamentos têm resultado, como é possível constatar no plano concreto, na crescente desobrigação do Estado no terreno educacional.¹

Ao refletir sobre esse quadro complexo, dúbio e conturbado, Gentili (1998) assinala que coexistem hoje formas muito variadas de conjugar o verbo privatizar. Todavia, duas questões fundamentais parecem permear esse fenômeno: em primeiro lugar, ele se constrói no seio do processo mais amplo de reestruturação do mundo contemporâneo; em segundo lugar, acompanha o discurso que prega a redução da intervenção estatal e a transferência – em nome da eficiência e da efetividade – de suas responsabilidades para o setor privado.

O referido pesquisador dá atenção especial às dimensões menos evidentes da privatização do público, que ultrapassam o aspecto econômico e embutem formas originais e ousadas que delegam o fornecimento dos serviços educacionais mas preservam seu financiamento. Essa estratégia mantém o Poder Público extremamente comprometido com a subvenção e "gratuidade" de serviços "semipúblicos" em nome de uma visão questionável da liberdade de escolha, se considerarmos, por exemplo, os desdobramentos das recentes experiências chilenas na área do financiamento educacional (Figueroa, 1997).

A multiplicidade de dimensões que atravessa a relação público/privado na área educacional vem, assim, exigir, cada vez mais, estudos que a explicitem e denunciem a crescente sobrevalorização do individual e do privado, naturalizada pelo consenso ideológico subjacente à "nova" argumentação liberal que reconfigura o Estado como guarda-chuva protetor do bem-estar do capital.

CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS PESQUISAS

Constructo da categoria *O Público e o Privado na Educação*

Considerando os citados marcos teóricos, em menor ou maior abrangência, as pesquisas analisadas evidenciam o constructo da categoria e indicam subcategorias que explicitam os processos reveladores da interpenetração entre essas esferas.

Entre onze temas destacados pelo projeto de pesquisa sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil: 1991-1997, num universo de 922 pesquisas, a categoria em questão e seus desdobramentos correspondem a apenas 3,5% do total, o que representa o número de 33 trabalhos. Os resumos classificados dentro desse campo são diferenciados entre si e permitem a identificação das seguintes subcategorias: Relações Público/Privado, Estudos Comparativos, Esfera Pública, Esfera Privada e Instituições Filantrópicas/Confessionais. As referidas subcategorias desenham o perfil do subconjunto de pesquisas e, dentre elas, sobressai a das Relações Público/Privado, que concentra a maioria dos trabalhos (Gráfico 1).

¹ Nesse particular, podem ser citados especialmente textos publicados pelo Banco Mundial: *Prioridades y estrategias para la educación* (1996); *Decentralization of education gaining consensus* (Fiske, 1996); *Decentralization of education: community financing* (Bray, 1996); e *Beyond the Washington consensus* (Burky, Perry, 1998).

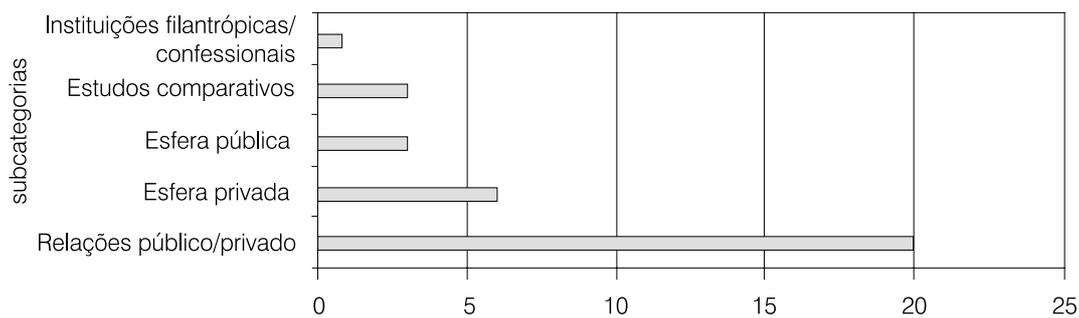


Gráfico 1 – Perfil da categoria O Público e o Privado na Educação

A distribuição dos trabalhos por subcategoria, ao longo do período pesquisado, evidencia a concentração maior de pesquisas nos anos de 1992 e 1995. É evidente outrossim que, mesmo acompanhando essa tendência, a discussão da subcategoria Relações Público/Privado cresce também em 1997, possivelmente estimulada pela intensificação do processo de interpenetração dessas esferas, tendo em vista a reforma do Estado em curso. Essa reforma é centrada em processos de clara privatização de setores estratégicos e na emergência de novas formas de regulação e gestão que privilegiam a implementação do modelo das organizações de serviço público não-estatais, também denominado de terceiro setor.

Tais organizações são definidas por Pereira e Grau (1999, p. 16-17) como

organizações ou formas de controle "públicas" porque voltadas ao interesse geral; são "não-estatais" porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais. A expressão "terceiro setor" pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle (...) o que é estatal e, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado.

Essas novas formas de regulação e gestão complexificam o cenário das políticas sociais e, particularmente, das políticas educacionais, a partir do aparecimento de novas formas de implementação de bens públicos com ênfase no estabelecimento de parcerias de múltiplas combinações como alternativa para suprir a combalida e ineficiente atuação do Poder Público, assim identificada pela própria fala governamental, e o desinteresse do mercado na coordenação de determinados serviços, sem que se perca, contudo, o papel do Estado como ente regulador e transferidor de recursos para o terceiro setor. Esse cenário pode ser visualizado no Gráfico 2.

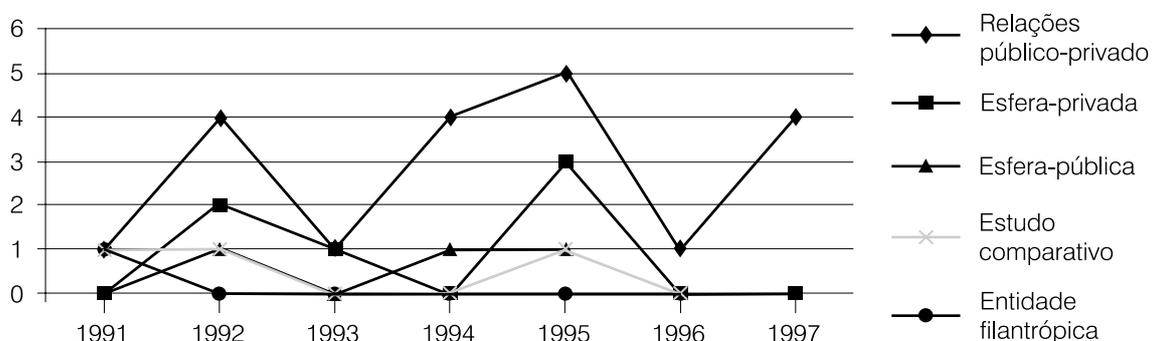


Gráfico 2 – Incidência das subcategorias por ano de publicação

Identificação e Análise dos Descritores por Subcategoria

Os resumos analisados não enunciavam descritores. Nesses termos, para tentar aprofundar, na medida do possível, a reflexão sobre o enfoque temático dos trabalhos, no intuito de delinear o perfil de cada subcategoria, a classificação foi conduzida pela seleção dos descritores evidenciados nos textos dos resumos e não nos trabalhos neles sintetizados. A ausência de um critério uniforme em sua formulação amplia, de certo modo, o caráter especulativo dessa classificação. Isso não impediu, todavia, que a análise evidenciasse a coerência da produção acadêmica da década de 90 com as questões e vicissitudes que perpassam a temática em discussão.²

Assim, num esforço de síntese dos descritores identificados por subcategoria, é oportuno situar, quanto à temática mais recorrente – Relações Público/Privado – , nuances apreendidas pela pesquisa em tela, na medida em que localizam a questão público e privado como um conjunto de relações cujo deslindamento implica análises mais amplas. Desse modo, situam-na como inexoravelmente interligada a processos macroestruturais de cujo escopo não escapam as políticas educacionais. Nesse quadro, os trabalhos privilegiaram: a análise crítica do encaminhamento oficial de soluções privatistas para o ensino superior no correr da década; os processos e modalidades de privatização, com destaque aos novos arranjos jurídico-formais (fundações, convênios, parcerias, prestação de serviços, etc.); políticas expansionistas e de interiorização de ações e atividades educacionais; afloramento de novas categorizações centradas na ambigüidade da relação público/privado, entre outros.

Os trabalhos arrolados na subcategoria Esfera Privada, por sua vez, abriram espaço, na primeira metade da década, para o balanço crítico dos aspectos positivos e negativos de uma instituição privada. A subcategoria corresponde às pesquisas cuja ótica analítica objetiva a compreensão de processos efetivados no âmbito do setor privado enquanto identidade institucional, concepções, papéis docente e discente, expansão e avaliação, entre outros.

No âmbito da esfera pública, os trabalhos ressaltam a questão social, imprimindo um caráter eminentemente político à discussão. A análise da noção de esfera pública envolve relações entre a noção de efetividade social e o conceito de público, tendo por horizonte a qualificação do popular. Nessa ótica, situa concepções e desdobramentos efetivos de processos e ações voltadas para a ressignificação da esfera pública e sua democratização.

As pesquisas concentradas em realizar estudos comparativos tiveram espaço reduzido até meados do período. A despeito do pequeno número de trabalhos, a análise contempla questões estruturais de acesso, oferta e demanda ao ensino nos diferentes níveis e modalidades educacionais, e sua tônica principal é a busca de localização e avaliação desses níveis e modalidades nos setores público e privado, realçando suas condicionantes e implicações.

A subcategoria Instituições Filantrópicas/Confessionais busca situar-se na mediação entre o público *stricto sensu* e o privado, destacando peculiaridades presentes na identidade institucional do segmento denominado filantrópico e nos processos de participação desenvolvidos em seu interior.

É importante assinalar que os resumos analisados não dão conta da produção nacional sobre o tema no período indicado, mas revelam a riqueza e fertilidade do campo focalizado. Trata-se

² Descritores por subcategoria (supostos a partir dos resumos): Relações Público/Privado: expansão, interiorização, fundações municipais de ensino superior, prática educacional, instituição pública, organização burocrática, ensino superior, sistema político-administrativo, apropriação de recursos públicos, publicistas, privatistas, parceria Estado-Igreja, propostas da LDB, estadualização, poder privado, mensalidades escolares, privatização da universidade, relação Estado/Igreja, fundação, ideologia neoliberal, conceito de não-público, nacionalização, transição escola comunitária/pública, privatização da esfera pública, conflito público-privado, modernização conservadora, proposta ideológica burguesa, neoliberalismo e educação, migração da escola particular para a pública, modernização do ensino médio; Estudos Comparativos: concepções do professor sobre a escola, condições estruturais, exame vestibular, educação especial, atuação dos serviços públicos e privados, oferta e demanda/ensino público e particular; Esfera Privada: escola particular, escolas alternativas, prática sindical/categoria docente, ensino superior privado na ótica discente, evasão no terceiro grau, expansão quantitativa, aspectos institucionais/legais; Esfera Pública: esfera popular, relação público/popular, escola pública e destino social, avaliação escolar, padrões burgueses, educação libertadora; Instituições Filantrópicas/Confessionais: perfil da entidade filantrópica, administração participativa, escola confessional.

de uma amostragem significativa, uma vez que contempla a produção de pesquisadores de 21 (vinte e uma) instituições que representam 12 (doze) unidades da Federação, inclusive o Distrito Federal (Tabela 1).

Tabela 1 – Produção de pesquisas segundo a instituição

INSTITUIÇÕES	NÚMERO DE TRABALHOS
UnB	1
UFRN	1
UFPB	2
UFPE	1
UFG	3
UFMG	2
UFMT	1
UFF	2
UFRJ	2
USP	3
Unicamp	2
PUC-SP	2
Unimep	2
PUC-Camp	1
UFSCar	1
Iesae/FGV	1
UFPR	1
UFSC	1
UFSM	2
UFRGS	1
Unisinos	1

Presença da Categoria nas demais Pesquisas

Os estudos classificados apresentam, outrossim, interfaces com outras categorias, tendo em vista que a temática está, via de regra, articulada a muitas questões. O ensino público, por sua vez, é o universo da maioria das pesquisas. É reduzido o número de trabalhos que têm por objeto o estudo de uma instituição privada. A esse respeito, merecem destaque análises que se propõem esse recorte, particularmente no que se refere ao ensino superior. A tônica atual parece indicar a implementação desse nível de ensino via políticas de expansão e interiorização potencialmente privadas, ainda que subsidiadas pelo Poder Público através de variadas formas.

Embora as pesquisas sobre o público e o privado em educação ocupem um campo reduzido em relação à maioria das demais categorias, essa temática foi objeto de reflexão e análise nos estudos relativos a sete das 11 temáticas identificadas. Sua presença é ressaltada por uma série de indicadores, que classificamos como específicos ou tangenciais, os quais denotam sua transversalidade e a existência de grande similaridade, na abordagem teórica e no tratamento analítico, com os estudos arrolados na categoria específica. Esse panorama, que realça a relevância do estudo da categoria dada sua recorrência na problemática educacional brasileira atual, é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Presença da categoria O Público e o Privado na Educação nas demais categorias

CATEGORIAS	INDICADORES ESPECÍFICOS	INDICADORES TANGENCIAIS
<i>Direito à Educação e Legislação do Ensino</i>	Movimentos populares; recursos públicos/escolas públicas; escolas conveniadas.	Escolas comunitárias; organização comunitária; defesa da escola pública; direito à educação; cidadania; democratização; expansão.
<i>Planejamento e Avaliação Educacionais</i>	Comparação público/privado (mantenedor); tendências na relação público/privado.	Avaliação institucional da escola privada.
<i>Escola/Instituições Educativas e Sociedade</i>	Privatização do ensino superior; público/privado/comunitário.	Reconstrução da escola pública; modelo pedagógico do ensino privado; luta pela escola pública; classes populares/escola pública; movimentos comunitários e sindicais.
<i>Municipalização e Gestão Municipal da Educação</i>	Ensino público x ensino confessional.	Gestão pública.
<i>Gestão da Universidade</i>	Condições de produção acadêmica; ensino público, privado, confessional e comunitário; titulação docente/ privatização do ensino superior; cultura de pesquisa/condições institucionais; iniciativa privada/ qualidade do ensino.	Autonomia x ensino privado/confessional.
<i>Políticas de Educação: Concepções e Programas</i>	Tipologia público/privado; nexos público/privado em escolas cenevistas; valor do público e do privado.	Estado deserto; degradação do ensino público.
<i>Financiamento da Educação</i>	Privatismo/anti-privatismo; ruptura privatismo/ filantropismo; privatização de recursos públicos; escolas conveniadas.	Distorções na aplicação do salário educação; mercantilismo; políticas econômicas x orçamento público; gratuidade do ensino.

METODOLOGIA

É impossível deixar de apontar a variedade formal dos resumos apresentados, que reduz um pouco as possibilidades de análise. Seu perfil é diversificado: não seguem um padrão, não enunciam descritores, não contêm, via de regra, conclusões. Alguns são extremamente resumidos, atendo-se aos objetivos da pesquisa, outros contêm uma proposição que não inclui hipóteses e/ou questões norteadoras, e outros, ainda, reduzem-se à discriminação dos procedimentos metodológicos adotados.

Nesses termos, tais procedimentos se concentraram na definição de subcategorias que permitissem uma organização objetiva dos trabalhos e na identificação de descritores que orientassem sua análise e classificação.

Finalmente, as pesquisas referem-se, de maneira geral, à utilização de documentação como base de apoio às análises propostas e destacam, em alguns casos, o entendimento de documentação em sentido *lato*, ou seja, como articulação entre documentação oral e escrita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas analisadas indicam que o embate entre os partidários da educação pública e os da educação privada no Brasil remonta à estruturação e consolidação do Estado brasileiro, sendo expressão da interligação entre as esferas privada e pública. Tais nexos são assegurados pela natureza patrimonial da sociedade e do Estado, cuja feição tem reduzido a educação à demanda individual, não se constituindo efetivamente um direito social. Nesse cenário, os confrontos público e privado vão se complexificando, tendo em vista o quadro sociopolítico e as diferentes forças sociais. Essa polemização ancora-se, inicialmente, no antagonismo recorrente entre os defensores do ensino laico e os defensores do ensino confessional, ao longo dos processos constituintes no País e, mais recentemente, vincula-se aos interesses do segmento empresarial e lucrativo.

Essa nova configuração se apresenta no contexto educacional destacando-se a rediscussão dos marcos entre o público e o privado. Novas questões são colocadas, destacando-se a subdivisão do setor privado em duas vertentes: a lucrativo/empresarial e a não-lucrativa, presentes no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Tal conformação redirecionou o confronto entre os interlocutores, dando novo conteúdo político, sobretudo às escolas confessionais que chamavam para si o papel de instituições de ensino superior (IES) públicas não-estatais. As reformas educacionais em curso nos anos 90 indicam a transfiguração da atuação estatal no sentido de manutenção da égide privatista do Estado brasileiro através do incremento de novas facetas de intermediação entre as esferas pública e privada, fazendo emergir organizações com natureza e caráter ambíguos, como as fundações e as organizações sociais. Esses arranjos estão em sintonia com as recomendações das agências internacionais, com destaque às prescrições do Banco Mundial. Na busca de situar, nesse cenário reformado, as novas propostas e modalidades em curso, há trabalhos importantes a serem considerados, como o de Gentili (1998), já citado, que faz uma análise crítica do binômio em questão e das múltiplas combinações a que está sujeito. Em contraponto, há uma pesquisa da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), de 1996, na perspectiva governamental, que, a partir do questionamento da funcionalidade gerencial do setor público e da realização de uma pesquisa de campo, pretende construir um conceito de parceria público-privada e estabelecer uma nova tipologia. Há que se ressaltar, ainda, todo o processo de reforma do Estado implementado no País, particularmente na gestão Fernando Henrique Cardoso, cuja tônica tem sido a recomposição dos setores de Estado, nas formas de propriedade, administração e instituições, reforçando processos diretos de privatização e a emergência da forma de propriedade pública não-estatal (Petrucci, Schwarz, 1999; Pereira, Grau, 1999).

Nesse quadro de referências, novas facetas da relação público e privado vão se efetivando, merecendo destaque a discussão entre público estatal e público não-estatal, o que coloca para os pesquisadores da temática novos marcos e desdobramentos efetivos na esteira fronteiriça entre o público e o privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, DC, 1996.
- BRAY, M. *Decentralization of education : community financing*. Washington, DC : The World Bank, 1996.
- BURKY, S. J.; PERRY, G. *Beyond the Washington consensus : institutions matter*. Washington, DC : The World Bank, 1998.
- ESTEVÃO, C. A. V. *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga (Portugal) : Uminho, 1998.
- FERREIRA, O. *A teoria da "coisa nossa"*. São Paulo : GDR, 1986.
- FIGUEROA, A. R. Da resignação ao consentimento? Privatização da educação básica e média no Chile. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 49-56, 1997.
- FISKE, E. *Decentralization of education : gaining consensus*. Washington, DC : The World Bank, 1996.
- GENTILI, P. *A falsificação do consenso*. Petrópolis : Vozes, 1998.
- MELLO, C. A. Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1975.
- PEREIRA, L. C. Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. *Administração pública gerencial : a reforma de 1995*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília : Enap, 1999.
- PEREIRA, L. C. Bresser; GRAU, N. C. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. *Administração pública gerencial : a reforma de 1995*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília : Enap, 1999.
- PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação : um conflito fora de moda. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas Constituintes brasileiras : 1823-1988*. Campinas : Autores Associados, 1996.

Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos?

Jacques Velloso*

UM CENÁRIO DOS ESTUDOS SOBRE O FINANCIAMENTO

O financiamento da educação como área de estudos é bastante antigo, até porque indispensável para uma boa gestão das redes públicas de ensino. As pesquisas na área ganharam fôlego nos países cientificamente centrais com o surgimento de um novo campo nos anos 60, o da Economia da Educação. A consolidação das pesquisas sobre o financiamento da educação, na literatura internacional, data dessa década e da seguinte; não surpreende, portanto, que obras consideradas clássicas neste campo tenham sido publicadas há 40 ou 30 anos atrás. O texto de Benson (1970), um destes clássicos no financiamento da educação, cuja primeira edição data de 1961, passando mais tarde por sucessivas ampliações e revisões, é ilustrativo da concepção que veio a dominar boa parte dos estudos posteriormente conduzidos.

Origens da Consolidação

A Economia da Educação, disciplina na qual se desenvolveram inicialmente os estudos sobre o financiamento do ensino, começou a ter identidade própria a partir dos trabalhos de Schultz, de Becker e de outros, na virada dos anos 60.¹ Por vários anos, o primeiro virá a ser o seu principal divulgador,² mas é o segundo que dará densidade teórica à disciplina (Becker, 1964). Todos se situavam na tradição teórica neoclássica. Com boa dose de simplificação, pode-se dizer que estes economistas neoclássicos imaginavam a economia regida pela mão invisível de Adam Smith, tendendo ao equilíbrio – desde que o Estado evitasse intervir. Como se tal cenário de fato fosse observado, nele geralmente desenvolviam suas teorias e pesquisas empíricas.

O já mencionado texto clássico de Benson não era exceção à tendência dominante na economia da educação nos anos 60. É interessante notar que o título daquela sua obra é *A economia da educação pública*, o que sugere um paradoxo, pois a abordagem neoclássica havia sido construída para tratar do setor *privado* – não do *público* – e em regime de livre competição. De todo modo, é relevante conhecer os estilos de análise que propõe, porque estes, seja por seu intermédio, seja pela mediação de outros atores, emolduraram os estudos de financiamento da educação por algumas décadas.

Na referida obra, Benson desejava examinar "os problemas da educação pública que podem ser formulados em termos financeiros ou econômicos". Duas grandes questões eram por ele

* Professor da Universidade de Brasília (UnB) e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

¹ As raízes da economia da educação situam-se no século 17, em Adam Smith, como argüi Kikker (1971).

² *The economic value of education*, de Theodore W. Schultz (1963), foi, por vários anos, o texto de maior impacto entre os não-economistas.

exploradas: a primeira indagava "como as escolas, operando como uma atividade pública descentralizada [nos Estados Unidos da América], poderiam obter recursos suficientes para levar a cabo adequadamente suas tarefas"; a segunda preocupava-se com "a eficiência nos gastos, qualquer que fosse o montante de recursos que estivesse disponível para o financiamento das escolas".³ Uma outra ordem de preocupações na época, ainda que de importância relativamente menor, dizia respeito à "equalização de oportunidades educacionais" (Benson, 1970, p. 158 e seguintes).

Temário Original

Desde logo, nota-se que a proposta de Benson, ilustrativa de outras, transita por três visíveis perspectivas de análise: uma, a da *receita* ou da *fonte*, ou, ainda, da *captação dos recursos*, perguntando-se a proposta de como e onde obter as verbas; outra, a dos gastos ou das despesas, esta com ênfase na eficiência, já que a questão da eficiência no emprego dos recursos habitualmente se faz presente na teoria econômica, em suas diversas vertentes; a terceira é a da *equidade*. Questões relativas à equalização de oportunidades educacionais já integravam a agenda do financiamento da educação, tendo em vista as conhecidas diferenças de qualidade na oferta do ensino obrigatório – advindas, em larga medida, de desigualdades entre os níveis de recursos destinados às escolas – e considerado o projeto de uma democracia liberal naquele país.

Há ainda uma quarta perspectiva, menos visível na síntese esboçada: a proposta não pretendia apenas obter respostas para problemas que resultassem em princípios teóricos genericamente aplicáveis; ela desejava ir além, alcançando diretrizes que pudessem ser adotadas por governos estaduais e locais no financiamento da educação – numa palavra, ela procurava obter *implicações para a gestão do ensino público*. O financiamento da educação, nos clássicos dos anos 60, configurava-se como campo que buscava respostas no âmbito conceitual, mas, também, aplicações práticas na órbita das políticas públicas.

Buscando responder às questões de sua agenda, o autor ora adotava a lógica da economia neoclássica, ora outra que dela divergia, porém pretendia acolher. Entendia a economia de seu país como um "sistema de preços" ou como uma "economia de mercado auto-regulada". Em tal sistema, "o financiamento público [do ensino] justifica-se porque a educação resulta em consideráveis benefícios sociais, diferentes dos benefícios privados" (Benson, 1970). Na lógica de análise adotada, nem todos os benefícios que a educação gerava para a sociedade seriam adequadamente apropriados ou aferidos pelo dito sistema de preços – os salários das pessoas, por exemplo,⁴ não refletiriam todos os benefícios sociais que a escolaridade traria para o conjunto do corpo social. Isso resultaria em *ineficiências* ou distorções na destinação de recursos para o ensino, pela sociedade. Sendo a educação obrigatória uma condição da cidadania, justificava-se, então: 1) a destinação de verbas públicas para a educação; e 2) as redes públicas de ensino por parte do Estado.

Diversificação e Novos Rumos

Ao longo dos anos, diversificaram-se os modelos de análise do financiamento da educação, até por conta das pesadas críticas que se fizeram à economia neoclássica. Na década de 90, a agenda dos estudos sobre financiamento que antes se desenhara manteve suas preocupações

³ Benson (1970, p. 3-4), ao enunciar ambas as preocupações, indicava que, em sua análise, tomaria em conta "o caráter misto da (...) economia [norte-americana], composta de um setor privado e de um setor público, (...) mutuamente relacionados, sendo de especial interesse perceber como a educação pública é fortemente influenciada pela economia privada na qual ela se insere". Note-se que tal observação, absolutamente pertinente, ressalta a inadequação das ferramentas da economia neoclássica para responder àquelas preocupações.

⁴ O raciocínio subjacente é o de que, na ótica neoclássica, numa economia competitiva em equilíbrio, os salários seriam equivalentes à "produtividade marginal" do trabalhador, ou seja, à sua contribuição ao processo produtivo – ou contribuição para o conjunto da sociedade. Para uma crítica a tal entendimento, veja-se, por exemplo, Klees (1991); para uma crítica mais radical, veja-se Frigotto (1993); para uma tentativa de contraste entre ambas as abordagens, consulte-se Velloso (1995).

com o nível dos recursos necessários para que um dado sistema de ensino pudesse adequadamente levar a cabo suas tarefas, embora tal questão jamais fosse adequadamente respondida. A agenda também manteve as preocupações com a eficiência e com a equidade na distribuição dos recursos.

Mas o paroquialismo de muitos dos estudos sobre financiamento nos anos 60 cedeu lugar a perspectivas algo mais amplas. O tratamento da questão da equidade no financiamento do ensino superior, por exemplo, passou a reconhecer pelo menos duas abordagens: uma, a adotada nos Estados Unidos, na qual "as principais formas de apoio financeiro para o ensino superior consistem num sistema de dotações e de empréstimos concedidos diretamente aos estudantes, cujo montante está relacionado (inversamente) à renda familiar"; outra, a adotada na Europa e na maioria dos países em desenvolvimento, na qual "o governo central arca com a maioria dos custos da educação pós-secundária, incluída a manutenção dos estudantes, sendo as verbas destinadas às instituições" (Benson, 1995, p. 408-412).

O desenvolvimento da pesquisa na área igualmente viu surgir um campo específico, o do *financiamento escolar*, voltado para o ensino fundamental e médio e, por vezes, para a educação infantil. Valendo-se fortemente das contribuições de outras áreas, como a "política da educação e a legislação do ensino, utilizando princípios da economia da educação e das finanças públicas",⁵ o financiamento escolar gradualmente ganhou autonomia, deixando de ser tema de estudo cativo da Economia da Educação, disciplina que o impulsionou por algum tempo. Junto com ele, igual rumo tomou o financiamento da educação, campo que incluía o anterior e havia tido impulso análogo.

Nessa trajetória da área maior e da área mais específica, a questão do *custo-aluno* ganhou destaque nos anos 80 e na década de 90. Se a questão dos custos da educação sempre esteve presente nos estudos de financiamento do ensino, em virtude de sua básica origem na economia da educação, na qual o tema dos custos sempre foi matéria do dia-a-dia, mais razão haveria para seu destaque quando declinavam as receitas públicas.

No período, em especial nos anos 80, a redução na taxa de crescimento econômico da maioria das economias do cenário mundial e a queda na renda *per capita* que assolou muitas nações em desenvolvimento contribuíram para diversificar o foco original dos estudos sobre financiamento do ensino. Naquela década, a América Latina – o continente mais endividado do mundo – sofreu fortes pressões de agências financeiras internacionais e de países emprestadores para reduzir os gastos públicos, privatizar empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo Estado, encontrar novas fontes de recursos (cf. Carnoy, Torres, 1992). Estudos indicam que as políticas de reestruturação (ou de ajuste) levadas a cabo nestes países geralmente resultaram em efetiva redução dos gastos públicos no ensino (cf. Reimers, 1990).

Agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial (Bird) e, mais tarde, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a ter destacados papéis na formulação da agenda dos estudos e das políticas do financiamento. O Bird tornou-se um vigoroso produtor de pesquisas na área, e, ademais, suas cláusulas de condicionalidade estipuladas nos empréstimos a países em desenvolvimento conduziam a políticas diversas das que vigiam até então. Tanto os estudos realizados pelo Bird como as políticas acordadas nos empréstimos direcionavam-se para a chamada "*recuperação de custos*" ou cobrança de anuidades e para medidas análogas, como a privatização dos serviços educacionais.⁶ Nos estudos, tiveram destaque, habitualmente na ótica da economia neoclássica – embora nos anos 90 com algumas qualificações (Salmi, 1992) –, temas como equidade, custos da educação, bolsas de estudo e empréstimos a estudantes. Na segunda metade dos anos 90, surgiram mudanças, pois divulgaram-se, embora com visível desigualdade na difusão e condições de aceitação, propostas da Unesco (1995) que, em larga medida, opunham-se às do Banco Mundial e às do BID.

⁵ Esta é uma sintética descrição do novo campo, tal como aparece em texto de outro autor já clássico da área; veja-se Levin (1995).

⁶ Vejam-se as análises e propostas do Banco, por exemplo, em Psacharopoulos et al. (1987, especialmente p. 19 e seguintes).

O período também testemunhou o surgimento de discussões sobre *avaliação e financiamento*. Com fortes mas não exclusivas vinculações, na sua origem, a projetos de governos neoconservadores – ou neoliberais –, como o de Thatcher na Inglaterra e o de Reagan nos Estados Unidos, e a propostas de agências financeiras internacionais, tomou corpo, sobretudo (mas não exclusivamente) no financiamento do ensino superior, o debate sobre as relações entre resultados de avaliações de instituições e a alocação de recursos públicos.⁷ O tópico da conexão entre avaliação e recursos públicos e o tema da privatização certamente se constituíram as *duas principais inovações da agenda* dos estudos e das políticas do financiamento do ensino, a partir dos anos 80 até a atual década.

No contexto das citadas inovações, veio a ocupar novo espaço uma outra abordagem dos estudos do financiamento da educação, particularmente na América Latina. Foi bem-vinda por vários títulos, inclusive como saudável contraponto à hegemonia das vertentes dominantes, embora não dispusesse do poder da alavanca representada pela oferta de recursos que estavam à mão daquelas. Com origens no hemisfério norte, mas mediante desenvolvimento local, a *economia política* do financiamento colocou no centro das análises o que o Estado havia feito e fazia. Usou como ponto de partida a responsabilidade deste para com o financiamento do ensino público. A atuação do Estado na educação pública passou a ser tema privilegiado nestas abordagens, parte integrante do projeto para uma sociedade democrática na qual quase tudo falta, inclusive recursos para a educação de todos – exceto, mais freqüentemente do que o tolerável em qualquer concepção do capitalismo internacional, verbas públicas para o socorro a instituições financeiras, mesmo admitindo que a *débaçle* de algumas pode ter conseqüências mais danosas para os excluídos do que grandes cortes no orçamento do governo.

AS PESQUISAS NO PAÍS

Esboçado o cenário dos estudos do financiamento no panorama internacional, cabe indagar como se situam nele as pesquisas feitas no Brasil.

Evolução e uma Questão Preliminar

O financiamento da educação vem despertando crescente interesse entre os pesquisadores no País. Tal tendência não significa, entretanto, que sejam numerosos os resumos registrados, pois até nos anos 80 era diminuta a quantidade dos que se dedicavam a estudos na área. Com efeito, os resumos de pesquisas registrados compõem um pequeno universo de apenas 25 casos. Nesse conjunto, pouco mais da metade das pesquisas foi conduzida por docentes, porém a participação das dissertações de mestrado é expressiva, correspondendo a cerca de 1/3 do total; o restante cabe a teses de doutorado.

No intuito de caracterizar os estudos do mencionado conjunto, pode ser útil indicar primeiro os tipos de recortes que dominam os objetos de estudo, depois os grandes temas transversais que os marcam e, finalmente, os principais tópicos tratados. Quais são os recortes, os grandes temas transversais e os principais tópicos específicos abordados pelas pesquisas? As respostas a tais perguntas requerem algumas considerações preliminares.

No presente texto, a expressão *recortes do estudo* refere-se a níveis de ensino e a esferas de governo. A expressão *grandes temas transversais* diz respeito a assuntos, questões ou problemas que atravessam todos os níveis de ensino ou esferas de governo. Já os *tópicos* abordados pelos

⁷ Um exemplo bem ilustrativo da crítica teórica, no plano internacional, às abordagens de avaliação com financiamento que tiveram origem em governos neoconservadores é o texto de Klees (1993).

estudos, termo que vem do grego *tópicós*, significando "local", referem-se aos assuntos específicos que são abordados pelas pesquisas. A identificação de cada um destes – recortes, grandes temas transversais, tópicos específicos – pretende associar-se ao que vem sendo discutido na literatura internacional, mas, evidentemente, há definições arbitrárias da parte deste autor; elas decorrem do olhar subjetivo que pode e crê dever lançar sobre cada registro e sobre o conjunto deles.

Toda resenha da literatura ou revisão da bibliografia reflete o olhar de seu autor. Um dos principais elementos deste olhar – ou marca – é a escolha que ele faz da perspectiva pela qual as obras resenhadas serão discutidas. O presente texto não é exceção à regra. Na identificação dos tópicos específicos nele tratados, o olhar deste autor, poderia ser balizado por *descritores* ou *palavras-chave* definidos pelos próprios autores dos estudos publicados. Mas, no caso das pesquisas sobre o financiamento da educação, não se dispõe destes descritores ou palavras-chave, apesar dos esforços da Anpae para obter resumos que refletissem adequadamente o conteúdo dos estudos. Dispõe-se de resumos de variada extensão e qualidade – do ponto de vista do leitor que deseja saber do que tratou cada estudo e a que conclusões cada qual chegou. Assim, a identificação dos tópicos específicos abordados baseou-se na menção explícita, em cada resumo, de termos ou expressões identificadas como descritores ou palavras-chave. Considerou ainda que a nomeação de um tema pudesse ser sugestiva, para o leitor deste texto, do que trataram os estudos registrados.

Recortes e Grandes Temas Transversais

Há recortes por nível de ensino e há abordagens que tratam do financiamento para o conjunto dos níveis de ensino, mas não há um único recorte deste tipo que sobressaia nitidamente em relação aos demais. Embora predomine a preocupação com o ensino fundamental, com mais de 1/3 das publicações, a abordagem do conjunto dos sistemas de ensino alcança quase a mesma fração; em seguida vem o recorte do ensino superior, alcançando cerca de 20% do total. Os poucos trabalhos restantes são dedicados à educação básica – entendida no sentido que lhe dá a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – e somente um trata especificamente do ensino médio, certamente reflexo da situação que tem vivido este nível de ensino, usualmente visto como mera transição entre a educação obrigatória e a universidade.

Outro tipo de recorte adotado é por esfera de governo. Há preferências, mas não há destaque nítido para um único tipo. Estudos focados na União ocupam quase 1/3 do total, mas as pesquisas que tratam da rede num certo Estado da Federação representam 28% do conjunto. Trabalhos que discutem o financiamento sem se orientarem especificamente para uma ou mais esferas de governo correspondem a 1/5 dos registros; parcela menor explicitamente considera as relações entre as três esferas, e poucos são os voltados para a esfera municipal.

No cenário internacional, as verbas públicas vêm sendo o objeto primeiro de análise das pesquisas, quando menos devido à sua magnitude relativa. O sucesso parcial da insistência de agências como o Banco Mundial para inserir na agenda o debate sobre os recursos de origem privada não logrou alterar substantivamente este panorama. As pesquisas registradas no Brasil, insensíveis a tais iniciativas, têm os recursos públicos como seu objeto de análise quase que exclusivo. Temas relativos aos recursos de origem privada, quando existentes, constituem apenas referências menores e ocasionais.

O grande tema transversal dominante nas pesquisas feitas no País é a questão do ensino público, explicitamente presente em quase metade dos estudos registrados. Nestes trabalhos, a responsabilidade do Estado pelo ensino público e a necessidade de sua valorização são usualmente tomadas como um dado – não uma questão – do problema a ser examinado. Tal responsabilidade do Estado é considerada como ponto de partida da análise, um dado do problema em exame – exógeno ao objeto de estudo, como diriam alguns do outro lado da vitrina – e não como uma questão a ser estudada. Esse tipo de perspectiva faz parte da recente tradição daquela economia política do financiamento antes aludida.

No temário das pesquisas feitas no País, anota-se a importância do debate sobre a privatização do ensino. Cerca de 1/5 dos resumos dos trabalhos tem como um de seus objetivos – ou como principal objetivo – analisar a questão da "privatização" do ensino através do financiamento. Juntos, o tema do ensino público com o tópico da privatização, com alguma dose de superposição, permeiam bem mais da metade dos registros.

A noção de privatização comporta diversas acepções. Trata-se de um aumento relativo da alocação de verbas públicas para o ensino privado, em comparação com as destinadas ao ensino público? Trata-se de facilidades àquele concedidas, pois as normas públicas para o crescimento do setor privado são laxas, demasiado flexíveis? Ou trata-se de falha intencional na supervisão do Estado, devido a arranjos políticos de ocasião? Ou, ainda, trata-se de uma crescente dominância, por parte dos interessados/representantes políticos do ensino privado, nos espaços de formulação da política educacional? Os resumos compulsados não permitem, em seu conjunto, sempre identificar quais destes problemas estariam presentes no tema da privatização. De todo modo, é significativo anotar que bem mais da metade dos registros disponíveis tratam do tema do ensino público combinado com o debate acerca da "privatização", esta provavelmente em suas diversas acepções, e que tal debate está na ordem do dia na literatura internacional.

Nesta literatura internacional, o financiamento do ensino é abordado tanto pela ótica das fontes de recursos, das receitas ou a da captação quanto pela perspectiva da destinação (alocação) das verbas ou da aplicação dos gastos. Esta última perspectiva sempre foi majoritária no plano internacional, porém nos anos 90 perdeu espaço, sem perder a dominância, para estudos sobre novas fontes de recursos – reflexo da crise fiscal, que teve seu maior impacto nos anos 80, e, em parte, da agenda de agências internacionais.

No caso brasileiro, segundo os registros disponíveis, praticamente todos os estudos tratam do financiamento pela ótica da alocação dos recursos ou da aplicação das verbas; os que se voltam para a discussão das fontes, das receitas ou da captação de recursos correspondem a menos de 30%. Estes frequentemente abordam também questões de alocação ou de aplicação dos recursos, ou de ambas.

Por que tal disparidade entre as pesquisas no País e a tendência internacional? Parte da explicação para a disparidade de enfoques entre os estudos conduzidos aqui e as pesquisas que são feitas noutros países, em especial nos cientificamente centrais, seguramente pode ser encontrada na vinculação constitucional de recursos vigente no Brasil. Esta instituiu uma moldura legal profundamente diversa da encontrada na quase totalidade dos outros países.

Dispositivos da Constituição Federal de 1988 e das constituições estaduais depois promulgadas determinaram, reiterando e aperfeiçoando normas antes vigentes, as fontes e os níveis mínimos de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, era de se esperar que a análise do financiamento pela ótica das fontes de recursos, da receita ou da captação não encontrasse, nas pesquisas feitas no Brasil, a mesma ênfase registrada nas tendências internacionais. Mas a pequena fração de estudos brasileiros que se valem desta ótica de análise não deixa de sugerir certa preocupação quanto à futura consolidação do financiamento da educação como campo de investigação.

Nos estudos brasileiros registrados, a discussão por esta ótica abrange principalmente problemas relativos a reduções na base de arrecadação, referindo-se a isenções fiscais mediante artifícios legais ou contábeis e sonegação de impostos. Questões como estas são de grande relevo para o financiamento do ensino. Estão abrangidas por dois grandes temas transversais do financiamento, no cenário internacional: o da equidade e o da eficiência. No caso brasileiro, questões como as mencionadas estariam abrigadas em duas outras maiores, que talvez pudessem ser enunciadas da seguinte forma: 1) como se distribuem as fontes de recursos públicos e a captação de verbas para a educação e como tal distribuição se afigura diante de perspectivas da equidade? 2) quais são os principais óbices a uma captação de recursos mais eficiente para a educação e qual a sua origem?

Dependendo do modo pelo qual questões de pesquisa como as sugeridas sejam desenhadas, pode ser necessário, para enfrentá-las, vencer a fronteira entre a investigação sobre o financiamento da educação propriamente dito e a pesquisa sobre finanças públicas em geral; pode ser indispensável transpor delimitações formais entre aquele campo de estudos e a pesquisa sobre política educacional; pode ser preciso superar os limites entre aquela e a pesquisa sobre a legislação do ensino. A superação dos dois últimos limites já integra a tradição de boa parte da pesquisa feita no País sobre o financiamento do ensino, seja sob a ótica das fontes ou captação de recursos, seja pela perspectiva das despesas. Mas as contribuições da área de finanças públicas ainda merecem ser melhor exploradas.

No conjunto das pesquisas registradas, dois grandes temas transversais da literatura internacional – o da *equidade* e o da *eficiência* – têm diminuta presença, conforme sugerem explicitamente os resumos registrados. Um ou outro, ou ambos os temas estão presentes só em cerca de 15% do total dos estudos. Considere-se que a eficiência na captação das verbas públicas e na sua aplicação é um imperativo de ordem política e ética, pois são recursos que pertencem a toda a população. Considere-se ainda que questões de equidade dizem respeito diretamente a outras no âmbito da justiça social – qualquer que seja a concepção de maior justiça social adotada – e que estas últimas são de indispensável discussão na construção de um projeto democrático para o País. Nesta ordem de idéias, parece que o tratamento de questões de equidade e de eficiência merecem maior atenção da pesquisa no País sobre o financiamento da educação.

No entanto, a recente criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) certamente ensejará alguma mudança neste cenário, pois a ele são inerentes questões de equidade e de eficiência na alocação e distribuição dos recursos. É também promissor registrar que, entre os estudos publicados em 1997, a maior parte já discutia a implantação do novo fundo, que teria início no ano seguinte, e que algumas dessas pesquisas tratavam de questões contidas naqueles grandes temas transversais.

Tópicos Específicos

Os tópicos específicos abordados pelas pesquisas são bastante diversos e, por via de regra, cada estudo trata de mais de um deles. A quantidade de tópicos identificados é algo maior do que o total de estudos registrados.

A diversidade de temas abordados geralmente resulta, sobretudo num conjunto relativamente pequeno de estudos, em dispersão dos percentuais da frequência com que cada qual se verifica. As exceções ficam por conta de dois ou três temas cuja recorrência com que são tratados destaca-os um pouco dos demais. Um deles é o tema da avaliação institucional conectada à alocação de recursos (20%), particularmente no ensino superior, uma das principais inovações da pesquisa do financiamento e da política educacional recente. Outro é o tópico das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (20%), este ilustrando a mencionada articulação entre a análise do financiamento do ensino propriamente dito e o campo da pesquisa sobre a legislação educacional. Ambos são sintomas de vitalidade e de atualidade da agenda das investigações sobre o financiamento do ensino.

Entre os demais temas, a frequência com que são discutidos gira entre quase 10% até aproximadamente 15%. Entre estes sobressaem o do financiamento do ensino na LDB e o das propostas das políticas de financiamento de agências internacionais, ambos geralmente referindo-se a mais de um nível de ensino.

É importante anotar que as novas orientações determinadas pela LDB, promulgada em 1996, ocupam parte significativa do conjunto de temas tratados nas pesquisas publicadas até 1997; é relevante observar que as propostas das agências internacionais têm tido ponderável participação relativa como objeto de discussão nos estudos, pois tais agências vêm tendo relevância

crescente – ainda que desigual – no debate internacional sobre o financiamento do ensino. A saliência destes temas parece indicar, por um lado, preocupação com a análise da nova política de financiamento que se configura no País e, por outro, uma atenção aos desdobramentos no cenário internacional. No conjunto, a saliência dos temas parece sugerir vitalidade no desenvolvimento da área. Tal juízo, entretanto, só pode ser adequadamente aferido quando for comparada a evidência obtida pela evolução dos estudos na área do financiamento do ensino com a da evolução em outras áreas.

Continuemos com os tópicos menos presentes, situados perto do outro extremo da faixa de frequências mencionada ou mesmo neste extremo. No âmbito do ensino fundamental, identificam-se temas como o do salário-educação, examinado sob diversos ângulos; o do clientelismo no financiamento do ensino; o dos convênios entre escolas privadas e governos estaduais/municipais, destinados a financiá-las com verbas públicas; o do custo aluno-ano, que já aparece antes dos estudos sobre o Fundef e também mais tarde, sendo reiterado na já aludida preocupação com este fundo.

Todos estes temas cabem na ordem do dia dos estudos sobre o financiamento do ensino, por motivos diversos. O salário-educação é fonte importante do financiamento da educação obrigatória desde seu estabelecimento. A partir da criação do Fundef, a quota federal do salário-educação passou a ser ponderável fonte de recursos deste fundo, merecendo atenção redobrada nas pesquisas sobre financiamento do ensino. O clientelismo na alocação de verbas para o ensino tem sido pouco explorado por educadores – os pesquisadores que geralmente se dedicam à análise do financiamento da educação –, embora na Sociologia e na Ciência Política o clientelismo e o patrimonialismo já tenham respeitável tradição de investigação no País.

Os convênios entre governos e escolas privadas de educação básica, segundo alguns, alinhar-se-iam a experiências de êxito em países como a Holanda. Mas, naquele país, *toda* a população em idade de escolarização obrigatória está na escola. E se *todas* as escolas confessionais (que dominam o ensino privado neste nível) naquele país recebem verbas públicas para a sua manutenção, o governo vigia o salário pago aos professores nessas escolas e, além disso, sabe exatamente quanto elas recebem como eventual anuidade e quanto efetivamente gastam. Com efeito, tal contexto de escolaridade obrigatória e tal sistema de supervisão do Estado não guardam qualquer proximidade com os convênios firmados no Brasil. Se já tardava a incorporação do tema à agenda das pesquisas no País sobre o nosso financiamento do ensino, é promissor que hoje ele a integre, mesmo que em escala modesta.

O tópico dos custos da educação tem estado sempre visível na agenda internacional. Sua análise vem sendo objeto de continuadas melhorias do ponto de vista técnico e de crescente discussão no campo teórico. Sua inclusão com pequena presença na agenda das pesquisas no país é sinal positivo de atualização, conquanto de porte ainda muito recatado.

Por fim, cabe indicar alguns temas importantes, apesar de tratados em apenas uma das pesquisas com resumos registrados. A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no financiamento da educação é um deles. Sua óbvia relevância decorre não somente da formal configuração republicana, na qual os três poderes seriam independentes e harmônicos entre si, mas também da prática política no País, com suas diversas e imagináveis ramificações, e do papel do Legislativo, a quem de direito cabe votar a lei que aprova o orçamento para o Executivo.

Um outro tópico abordou o antigo Fundo Social de Emergência, atual Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que reduz em 20% a base tributária sobre a qual incidem os mínimos constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Estudos têm mostrado que, em anos recentes, na esfera da União, tudo o que foi cortado pelo FEF retornou ao Ministério da Educação (MEC) em montantes duas ou três vezes maiores (Shwartzman, 1999, especialmente p. 129); os cortes de 20% em todos os setores da ação do Estado reverteram em verbas que beneficiaram a educação no plano da União, isto é, o MEC e, enquanto tal, a educação nacional. Mas as transferências obrigatórias da União aos Estados e municípios continuam

sofrendo os efeitos dos cortes do FEF, com reflexos sobre a efetiva base de impostos dos Estados e municípios. As recentes reivindicações de governadores de Estados quanto ao ressarcimento dos efeitos negativos do FEF sobre suas receitas, tal como publicadas na imprensa quando se elabora o presente texto, em outubro de 1999, são testemunhos vivos da importância da questão que integrou o temário de *pele menos uma* das pesquisas registradas. Se é promissor o registro deste tema uma única vez tratado, pois indica que problemas atuais e relevantes não estão sendo descuidados na agenda das pesquisas, o registro também aponta para os longos caminhos a serem ainda percorridos pela área.

Um outro tema de relevo, igualmente tratado apenas uma vez nos resumos registrados, é o da bolsa-escola. A idéia de conceder pequenas bolsas às famílias de alunos que tivessem renda muito baixa e cujas crianças estivessem regularmente matriculadas na educação obrigatória, concebida e implementada na segunda metade dos anos 90, no governo Cristóvam Buarque no Distrito Federal, foi, como se sabe, objeto de prêmio internacional. As implicações desta idéia, convertida em política pública para a educação fundamental e para combater a desigualdade de renda no País – uma faceta da questão da justiça social antes aludida – , ainda estão muito pouco exploradas analiticamente, apesar do sucesso internacional da proposta e das replicações nacionais que despontaram depois. O registro deste tema, uma única vez tratado nas pesquisas, se pode sugerir indícios de vitalidade e de atualidade das preocupações da área, indica, ao mesmo tempo, que muito falta ser feito para que a investigação sobre o financiamento da educação se ponha à altura de seus desafios acadêmicos e políticos.

BREVE E PROVISÓRIA NOTA FINAL

Ao final da sucinta exploração dos resumos das pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, é lícito indagar: onde estamos? Parte da resposta a esta pergunta já foi fornecida ao longo do texto.

Nesta breve nota final destacam-se alguns aspectos maiores da preliminar exploração realizada, limitada, como sempre, ao material disponível. Os temas abordados pelas pesquisas sobre o financiamento da educação parecem apontar, em sua ampla maioria, para a gradual construção de um campo de conhecimento abrangente e relevante do ponto de vista acadêmico e das políticas públicas. Este é o tom extremamente *positivo* que deve ser sublinhado no temário registrado.

É bem verdade que os resumos registrados não permitem, na maioria dos casos, apreciar com a necessária exatidão *como cada um dos temas* foi tratado nos estudos conduzidos nem *quais resultados foram obtidos*. Reconhecida esta limitação, de resto anteriormente anunciada, registre-se então uma contrapartida à otimista nota do parágrafo anterior, pois em *alguns* resumos despontam, aqui ou ali, orientações cujo pequeno teor analítico parece renitentemente buscar – à moda da insistência metodológico-política de propostas como as do Banco Mundial, porém em sentido inverso – sustentação para teses já prontas e acabadas, imunes à evidência que pode ser coligida e interpretada. Tais orientações, se confirmadas numa apreciação mais próxima do conteúdo das publicações, certamente precisam ser superadas.

Considere-se um desejável e futuro desenvolvimento dos estudos sobre o financiamento da educação. Muito do que foi abordado pelos resumos alinha-se a temas tratados no panorama internacional e atende a prementes questões postas pelas políticas de financiamento do ensino no País. Mas parte do que foi discutido carece de maior dedicação a atuais e relevantes objetos de estudo, a fim de que o campo mantenha-se à frente dos desafios que os cenários nacional e internacional lhe oferece. Um dos desafios já postos, por exemplo, é a análise da bolsa-escola, internacionalmente premiada, todavia ainda pouco estudada em sua origem geopolítica e em seus efeitos maiores.

A diversidade de temas nos resumos registrados seria saudável indicador de avanço da área. Ela diria que os estudos na década de 90 não teriam sido vítimas dos condenáveis modismos que tanto infestam a Educação, as Ciências Humanas e Sociais. Sinalizaria para uma progressiva maturidade das pesquisas sobre o financiamento da educação, campo que já teria saído de sua infância acadêmica e política, prometendo ulterior consolidação. A abrangência dos temas, contudo, deixou de fora a educação infantil e virtualmente ignorou o ensino médio. A fim de alcançar a consolidação desejada, parece que ainda falta ao campo ampliar o leque dos temas tratados e aproximar-se prudente e criticamente do temário internacional, incorporando com maior vigor questões relativas à equidade e à eficiência no financiamento do ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Gary. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York : Columbia University Press, 1964.
- BENSON, Charles. Educational financing. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 408-412.
- _____. *The economics of public education*. 2. ed. Boston : Houghton Mifflin, 1970.
- CARNOY, Martin; TORRES, Carlos Alberto. *Structural change and structural adjustment : a case study of Costa Rica*. Paris : Bureau for the Coordination of Operational Activities, Unesco, 1992.
- FRIGOTTO, Gaudêncio *A improdutividade da escola improdutiva*. São Paulo : Cortez, 1993.
- KIKKER, B. F. (Org.). *Investment in human capital*. Columbia : University of South Carolina Press, 1971. p. 51-77: The historical roots of the human capital.
- KLEES, Steven. The economics of education : is that all there is? *Comparative Education Review*, Chicago, v. 34, n. 5, p. 721-734, nov. 1991.
- _____. *Resource allocation and social choice in education : the need for alternative criteria and processes*. Florida : Florida State University, 1993.
- LEVIN, Henry. School finance. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 412-419.
- PSACHAROPOULOS, George et al. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo : opciones de política*. Washington, DC : Banco Mundial, 1987.
- REIMERS, Fernando. *Deuda externa y financiamiento de la educación : su impacto en Latinoamérica*. Santiago do Chile : Unesco, 1990.
- SALMI, J. Perspectives on the financing of higher education. *Higher Education Policy*, London, n. 5, p. 3-19, 1992.
- SCHULTZ, Theodore W. *The economic value of education*. New York : Columbia University Press, 1963.

SHWARTZMAN, Jacques. Questões de financiamento nas universidades brasileiras. *Estudos e Debates*, Brasília, n. 20, p. 111-143, mar. 1999.

UNESCO. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. Paris, 1995.

VELLOSO, Jacques. Income distribution and education. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 230-235.

Municipalização e gestão municipal da educação

Cleiton de Oliveira*

Lúcia Helena G. Teixeira**

Neste capítulo são analisadas as pesquisas sobre municipalização e gestão municipal da educação, desenvolvidas no período de 1991 a 1997. O trabalho se inicia com a apresentação de considerações referentes à revisão da literatura, da legislação e dos principais determinantes da política educacional brasileira concernentes ao assunto, no período que antecede o estudo. A seguir são apresentados e analisados os dados gerais das pesquisas, com o intuito de propiciar uma visão global delas. Nos dois tópicos seguintes são analisados dois grandes blocos, constituídos, de um lado, pelos estudos referentes à municipalização do ensino e, de outro, pelos relacionados à gestão municipal; cada um destes blocos, por sua vez, é subdividido em dois grupos, conforme os assuntos desenvolvidos. Por último, são apresentadas as considerações finais, ressaltando aspectos gerais que emergiram da análise e as tendências de pesquisas a esse respeito.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A revisão bibliográfica sobre a municipalização e gestão municipal da educação, tendo como matriz a questão da descentralização, mostra que, em determinados períodos, como nas décadas de 50, 80 e 90, o tema foi mais discutido que em outros.

Pode-se encontrar as causas destes fluxos e refluxos na produção de conhecimentos sobre a temática em razões históricas, econômicas, políticas e sociais, entre outras. A descentralização do ensino consagrada pelo Ato Adicional de 1834 e incorporada na administração pública, as pressões internacionais pela reorganização do Estado, o consenso utópico de que a descentralização é condição *sine qua non* para a democratização, as pressões das esferas municipais por maior participação – conjugadas com interesses das demais esferas de governo de se desobrigarem dos encargos educacionais – e, enfim, os movimentos da sociedade civil por maior acesso e permanência na escola explicam, com maior ou menor ênfase (conforme o período), o movimento analisado.

A descentralização do ensino pode ser estudada sob três aspectos: administrativo, econômico-financeiro e curricular-pedagógico (Hevia, 1991). No caso brasileiro, essa descentralização se inicia pelo âmbito administrativo, conforme o citado Ato Adicional; o financeiro vai se dar a partir da Constituição de 1934, embora os municípios, já na Primeira República, pressionassem por maiores recursos; e o curricular, a partir da Lei nº 4.024/61. Deve-se registrar, porém, que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, já se posicionava contra a centralização.

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) e ex-coordenador dos cursos de licenciatura da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

** Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

A municipalização do ensino vem ocorrendo, em diferentes graus de amplitude, nas várias regiões brasileiras, pela constituição de redes/sistemas de ensino e/ou pela atribuição, aos municípios, de determinados programas comuns à rede pública, como, por exemplo, merenda escolar, construções e transporte.

Dentre os que estudaram a questão da municipalização do ensino destaca-se Anísio Teixeira (1957), advogando que ao município coubesse o oferecimento da 1ª à 4ª série, propondo um trabalho conjunto entre as esferas de governo e o financiamento com base no custo-aluno.

Estudos procuraram demonstrar que não havia condições de municipalizar integralmente o ensino, considerando que os municípios não dispunham de recursos humanos e financeiros para levar a cabo tal tarefa. Entre outros, destacam-se os de Mascaro (1958), Brasileiro (1973), Costa (1977), Soares (1988) e Baranda (1981).

Problemas decorrentes da municipalização do ensino foram apontados, entre outros, por Barreto e Arelaro (1986) e Félix (1990). Favoráveis à municipalização, desde que atendidas determinadas condições, manifestaram-se, igualmente, Souza (1979), Rocha (1984), Romão (1988), Soares (1988) e outros.

Procurou-se aqui, sem a pretensão de exaurir, destacar trabalhos que podem exemplificar as preocupações com o tema antes do período que abrange este estudo.¹

Do ponto de vista da legislação, a municipalização ganhou destaque com a promulgação da Lei nº 5.692/71. No parágrafo único do seu art. 58, essa Lei introduziu a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios, fortalecida, no art. 71, pelo preceito que instituiu a possibilidade de delegação de competências, pelos Conselhos Estaduais de Educação, aos Conselhos organizados nos municípios com condições de assumi-las. Com tais preceitos, esse documento legal reforçou a perspectiva que vinha acompanhando a evolução de um movimento "lento mas constante de afirmação dos próprios municípios brasileiros" (Chagas, 1978, p. 275) no que se refere à definição das responsabilidades com o ensino no País.

Com o advento da Constituição de 1988, o município teve, na qualidade de ente federativo, o fortalecimento de seus poderes de decisão e de participação política. Na área da educação, a Carta Magna reconheceu, pela primeira vez, os sistemas municipais (art. 121), atribuindo competências específicas à instância municipal na manutenção do ensino (art. 30).

Mais recentemente, em 1996, foi aprovada uma legislação fortemente indutora à municipalização. Trata-se da Emenda Constitucional nº 14/96, direcionando os gastos com o ensino por intermédio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sendo regulamentada pela Lei nº 9.424/96. Nesse mesmo período estava em tramitação a nova LDB, Lei nº 9.394/96, que veio disciplinar os gastos com o ensino (arts. 70 e 71) e que expressa os princípios orientadores da gestão do ensino municipal (arts. 11, 18 e 87).

UMA VISÃO GERAL DOS TRABALHOS ANALISADOS

Na tentativa de analisar o conjunto de 60 trabalhos referentes à municipalização e à gestão municipal de ensino, procurou-se, de início, localizar geograficamente as áreas estudadas. Os dados levantados evidenciaram que, desses, 8,33% são de caráter geral e contemplam aspectos da política de educação no País, enquanto outros 10% não apresentam informações que permitam a identificação do espaço geográfico a que se referem. Os trabalhos restantes cobrem as diferentes regiões: a Região Norte apresenta-se com apenas um trabalho (1,67%), a Região Nordeste, com cinco (8,33%), a Centro-Oeste, com 11 (18,33%), enquanto as Regiões Sul e Sudeste reúnem a maioria dos trabalhos, correspondendo a 53,34% dos estudos realizados – 16 trabalhos cada.

¹ Uma revisão bibliográfica mais pormenorizada desse período encontra-se em Oliveira (1992).

Os dados coletados revelaram uma séria limitação à pretensão de se realizar um maior aprofundamento na análise desses trabalhos, uma vez que apenas 6,45% deles explicitam o suporte teórico utilizado no desenvolvimento das pesquisas. A explicitação desse referencial foi identificada em estudos que avaliam a implantação de projetos específicos e diz respeito às características que lhes são inerentes.

Dos trabalhos analisados, observou-se que 33 (55,11%) não fazem quaisquer referências à metodologia ou aos procedimentos metodológicos empregados. Entre os que a explicitam, registrou-se que: 11 (18,37%) citam o emprego de entrevistas; oito (13,36%), a análise documental/legal; quatro (6,68%), a pesquisa de campo/observação; três (5,07%), o questionário; três (5,07%), a análise bibliográfica. Com apenas uma (1,67%) indicação foram encontradas a teoria de sistemas, a pesquisa-ação, a análise do discurso e informações vagas, tais como a análise de dados secundários, a análise de dados estatísticos e a análise quantitativa. Registrou-se ainda que alguns trabalhos indicaram o emprego de mais de um procedimento metodológico.

No que diz respeito aos resultados, constatou-se que 53,34% desses estudos fazem referência a algum tipo de conclusão. Entretanto, diante da variedade de abordagens utilizadas, o tratamento estatístico desses resultados mostrou-se inadequado ao propósito de indicar as conclusões mais frequentes a que chegaram.

Na análise dos 60 trabalhos pesquisados, pode-se perceber a existência de dois grandes blocos, que aparecem indicados no próprio título do capítulo: o primeiro refere-se à questão da política de municipalização do ensino e de sua implantação; o segundo, mais significativo em termos numéricos, focaliza especialmente a gestão do ensino. A Tabela 1 apresenta os dados apurados.

Tabela 1 – Os principais temas estudados

SUBCATEGORIAS	FREQÜÊNCIA	%
Municipalização do Ensino	13	21,67
Gestão do Ensino Municipal	47	78,33
TOTAL	60	100

A partir da tabela, percebe-se que a discussão geral e teórica da problemática em questão, traduzida pelos estudos sobre a municipalização do ensino, foi objeto de 21,67% dos trabalhos examinados, enquanto 78,33% deles trataram da gestão municipal do ensino.

As pesquisas, considerando os dois grandes blocos citados, podem ser distribuídas pelo ano de realização, conforme os dados da Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição das pesquisas por ano de realização

SUBCATEGORIAS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Municipalização do Ensino	2	3	3	1	3	-	1
Gestão do Ensino Municipal	4	5	6	2	14	5	11
TOTAL	6	8	9	3	17	5	12

Evidencia-se nessa tabela que a maioria dos trabalhos do primeiro grupo foi realizada no período de 1991 a 1993, já os referentes ao segundo grupo aparecem em maior número no período de 1995 a 1997. Isso nos indica que as pesquisas sobre a municipalização do ensino concentraram-se no início da década, enquanto que a questão da gestão municipal tem recebido uma ênfase maior nos anos mais recentes. Além de outros possíveis fatores, isto se deve à tramitação/promulgação da legislação de 1996, claramente indutora à municipalização e disciplinadora dos gastos públicos com a educação.

OS ESTUDOS SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Na análise dos trabalhos desse conjunto, percebeu-se que oito (61,54%) deles se caracterizam pela realização de uma abordagem geral do tema, enquanto os cinco (38,46%) restantes referem-se a trabalhos que realizam análises circunscritas à municipalização, restringindo-se ao universo específico de um Estado da Federação, embora um trabalho deste grupo refira-se a uma análise comparativa entre três Estados.

Das oito pesquisas que constituem o primeiro subgrupo, é interessante observar que três se mostram explicitamente favoráveis à municipalização do ensino e que uma quarta encontrou opiniões divergentes em seu universo de estudo; as demais não fazem referência à questão. É de se registrar ainda que, destes trabalhos, três fazem referências às condições que devem ser observadas no processo de municipalização, condições estas que dizem respeito à participação, à autogestão e à autonomia. Por outro lado, há cinco trabalhos que vêem a municipalização como decorrência de mudanças nos cenários nacional e internacional, desvelando razões econômicas, políticas e ideológicas que determinam tal processo.

No segundo subgrupo, constituído por cinco trabalhos, observou-se que há uma preocupação, em três deles, de verificar como está ocorrendo a municipalização em determinado(s) Estado(s) e, nos dois outros, de verificar se os princípios da democratização têm presidido ao processo.

Na tentativa de perceber a forma de tratamento conferida pelos estudos do grupo à municipalização, procurou-se identificar, a partir dos resumos consultados, as temáticas por eles adotadas. São aqui consideradas temáticas aqueles aspectos que aparecem de forma explícita e estão presentes em um ou mais dos trabalhos pesquisados - simbolizam preocupações que cercaram a definição dos objetivos das pesquisas, a realização das suas análises e as conclusões sobre as abordagens que vêm sendo conferidas ao assunto.² A Tabela 3 apresenta os dados obtidos.

Tabela 3 – Tratamento conferido ao tema da Municipalização

TEMÁTICAS IDENTIFICADAS	FREQÜÊNCIA	%
Democratização	6	46,15
Centralização x Descentralização	5	38,46
Dimensão Administrativa	5	38,46
Educação Básica	4	30,76
Dimensão Política	3	23,07
Qualidade de Ensino	2	15,38
Mudança	2	15,38
Educação Infantil	1	7,69
Dimensão Ideológica	1	7,69
Educação de Adultos	1	7,69
Mecanismo de Seleção de Projetos	1	7,69

² Uma vez que um trabalho pode indicar uma ou várias temáticas, os cálculos percentuais foram obtidos com base no total de pesquisas desse bloco.

Da análise desse conjunto de trabalhos deriva a constatação de que há o predomínio de uma perspectiva concreta, prática, na abordagem da municipalização, em relação a uma perspectiva teórica e conceitual. São indicadores dessa interpretação: a busca de democratização do ensino por intermédio da municipalização; a ênfase na dimensão administrativa sobre a dimensão política; a identificação das estratégias para a descentralização; e a referência específica aos graus e modalidades de ensino.

Merece destaque, nessa tabela, a ênfase no processo de democratização conferida pela presença dessa temática em 46,15% dos estudos, estando aí contempladas as dimensões da participação e autonomia. A idéia de participação aparece em 27,07 % dos trabalhos, e a de autonomia, em 7,64 % deles. A concepção da municipalização como Democratização do Ensino aponta, sem dúvida, uma perspectiva tratada, ao longo do tempo, como elemento capaz de justificar e sustentar essa proposta. O município tem sido tomado como instância de gestão mais democrática por favorecer maior participação, contemplar a descentralização de decisões e a desconcentração de serviços na comunidade. Essa linha tem sido, por vezes, incorporada com aparência de uma proposta consensual; entretanto, não significa, necessariamente, garantia de inclusão, de participação e de democratização das oportunidades de acesso e permanência na escola, uma vez que pode estar significando a transferência de responsabilidades com a manutenção e desenvolvimento do ensino para municípios que não possuem as condições materiais e humanas para garantir um ensino de qualidade para todos.

Em 38,46% dos trabalhos encontrou-se referência à temática da Centralização x Descentralização. Entendendo ser o município a unidade administrativa básica do ensino, a tese da municipalização desenvolveu-se aliada à idéia de descentralização, sendo incorporada às propostas de reformas administrativas no setor educacional. Diversas experiências de descentralização vêm sendo levadas a efeito desde a década de 80, oferecendo importante material para um estudo que merece ser aprofundado.

Também chama a atenção a freqüência com que o processo de municipalização do ensino foi tratado em sua Dimensão Administrativa, presente em 38,46% dos trabalhos. Sem dúvida, a municipalização requer dos municípios a criação e o aperfeiçoamento de um aparato administrativo adequado à gestão do ensino. A realização de estudos a respeito poderá fornecer subsídios significativos nessa área.

OS ESTUDOS DA GESTÃO MUNICIPAL

O segundo grande bloco de pesquisas, constituído por 47 trabalhos, pode igualmente ser subdividido em dois grupos: o primeiro deles, com 13 estudos (27,66%), aborda a gestão municipal de maneira geral; o segundo, com 34 (72,34%), enfatiza a avaliação de projetos ou programas. Neste caso, a perspectiva avaliativa é assumida sob diferentes formas, englobando a avaliação das propostas de gestão da educação municipal e de projetos implantados por essas administrações.

Sabe-se que a prática da avaliação visa assegurar o constante ajustamento entre planejamento e ação. Serve, por isso, de subsídio valioso para as decisões relativas à manutenção ou mudança de ações em desenvolvimento (Baptista, 1981, p. 62). Nesse sentido, a avaliação pode se constituir, no campo da educação, um importante instrumento para o processo de melhoria dos serviços na área da educação pública, envolvendo critérios relativos à eficiência, eficácia, efetividade e melhoria nos indicadores sociais. É neste sentido que os trabalhos nesta área devem ser objeto de consideração.

Entre estudos gerais encontram-se aqueles que adotam uma perspectiva histórica e os que tratam da questão específica da organização do aparato administrativo do ensino no município.

A análise do material pesquisado nos 47 trabalhos que compõem esse bloco permitiu identificar as preocupações que orientaram tais estudos. A Tabela 4 mostra, como no item anterior, as temáticas neles identificadas.

Tabela 4 – As abordagens da Gestão Municipal

TEMÁTICAS IDENTIFICADAS	FREQÜÊNCIA	%
Dimensão Administrativa	18	38,29
Dimensão Política	14	29,78
Dimensão Pedagógica	13	27,65
Qualidade de Ensino	13	27,65
Mudança	10	21,27
Democratização	10	21,27
Participação	9	19,14
Planejamento	5	10,63
Educação Popular e de Adultos	5	10,63
Formação de Educadores	4	8,51
Dimensão Quantitativa	4	8,51
Eleição de Dirigentes	4	8,51
Descentralização	3	6,38
Conselhos Escolares	2	4,25
Perfil de Dirigentes	2	4,25
Ensino Superior	2	4,25
Educação Infantil	2	4,25
Ensino Secundário	2	4,25
Integração com Outras Áreas	2	4,25
Inspeção e Supervisão Escolar	2	4,25
Educação Especial	1	2,12
Conselhos Municipais	1	2,12

Esta tabela evidencia dados que apontam como objetos de estudos mais freqüentes a Dimensão Administrativa da gestão do ensino municipal e sua Dimensão Pedagógica; esta última, com menor incidência, é seguida, de perto, pela questão da Qualidade de Ensino.

Destacam-se ainda as temáticas da Mudança, da Dimensão Política e da Democratização. Com incidência menor registra-se a temática da Participação. Outros aspectos são contemplados com freqüência inferior nesses estudos.

É significativo constatar que as dimensões administrativa (38,29%) e pedagógica (27,65%) ganham preponderância sobre a dimensão política, no cômputo geral dos estudos relativos à gestão do ensino municipal. Diante desse encaminhamento, poder-se-ia levantar a hipótese da primazia, nesses trabalhos, dos aspectos técnicos da gestão do ensino sobre as questões políticas nela envolvidas. Entretanto, os dados levantados não permitem chegar-se a qualquer conclusão a respeito, embora seja possível perceber a coerência desse direcionamento com a lógica que tem prevalecido na condução da política educacional brasileira nesses últimos anos, em conexão com o contexto da economia globalizada que caracteriza este final de milênio. Nesse contexto, as reflexões sobre esta questão se revestem de importância fundamental.

A abordagem da qualidade de ensino, presente em 27,65% dos estudos examinados, mostra certa relação com a ênfase na dimensão pedagógica. A isso pode-se aliar ainda a existência de 21,27% de estudos interessados na discussão da mudança ou inovação na gestão do ensino municipal. Diante do descalabro em que se encontra a educação no País, o discurso da qualidade ganha enorme força mobilizadora (Assmann, 1993, p. 478), e projetos de mudanças são priorizados. No entanto, não se dispõe de informações que permitam identificar a ótica adotada no trato dessa questão. Conquanto seja um aspecto recorrente nas discussões no campo educacional nos dias atuais, a idéia da qualidade não é neutra. Pode inscrever-se numa concepção de economia de mercado praticamente irrestrito que submete a educação a critérios mercadológicos, reduzindo-a a resultados do rendimento escolar, ou, ao contrário, voltar-se para a criação das condições capazes de garantir a todos uma efetiva aprendizagem.

Conforme evidenciado na Tabela 4, a questão da democratização do ensino é focalizada em 21,27% dos estudos sob a forma indeterminada de Democratização, enquanto em outros 19,14% dos casos aparece sob a denominação específica de Participação, que diz respeito ao envolvimento da comunidade escolar nas decisões, no planejamento, na execução e na avaliação de propostas em desenvolvimento.

Esses dados evidenciam que a natureza, o alcance e os caminhos da democratização continuam sendo objeto de discussões freqüentes no campo educacional. Adotando variados enfoques, tais estudos contemplam diferentes dimensões desse processo, que vão do acesso à escola (representado pela questão do atendimento à demanda) à garantia de permanência na escola (que concerne à questão da qualidade do ensino oferecido). Atingindo os âmbitos administrativo e pedagógico da gestão do ensino e sua relação com a comunidade, eles traduzem a abrangência dos aspectos que, segundo Rodrigues (1984, p. 45), estão circunscritos à idéia de democratização da escola.

O paradigma da participação, da forma como está presente em tais estudos, não fornece elementos suficientes para que se possa precisar a abordagem conferida ao tema nem os graus assumidos por essa participação.

A gestão participativa contempla, sem dúvida, aspectos importantes, uma vez que a escola, sendo um dos locais de formação da consciência e do homem democrático, deve organizar-se democraticamente, não podendo descartar a participação da sua comunidade, quer interna ou externa. Entretanto, dada a natureza específica da gestão do ensino, há que se estabelecer os limites e objetivos dessa participação, no sentido de evitar que sejam retiradas da escola as competências pedagógicas que lhe são próprias (Rodrigues, 1992, p. 62). Estudos e análises que contemplam essa questão aprofundam as reflexões sobre a teoria e a prática da participação na gestão do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fizeram parte deste estudo as pesquisas relacionadas especificamente com a municipalização e a gestão municipal do ensino. Pesquisas concernentes às relações entre Estados e municípios são analisadas no Capítulo 9, referente à gestão em nível de sistema, e as que tratam das questões financeiras estão incluídas no Capítulo 5, que aborda especificamente o financiamento da educação.

Os trabalhos analisados foram agrupados em dois blocos, conforme a denominação do capítulo. É de se destacar que, em todo o período estudado, de 1991 a 1997, as pesquisas pertencentes ao bloco da gestão municipal preponderaram em relação às que se referiam à municipalização do ensino. Entre as pesquisas daquele bloco, preponderaram os estudos avaliativos de projetos/programas – enfim, de gestões municipais determinadas.

Temas como *Descentralização, Autonomia, Participação e Democratização* estiveram presentes nos dois blocos analisados.

Se em décadas anteriores as pesquisas se detinham mais nos levantamentos das vantagens/desvantagens, nas possibilidades/impossibilidades da municipalização do ensino, no período em tela prevaleceram os estudos que partem para a análise de gestões já municipalizadas.

Esta diferenciação pode ser explicada pelos rumos tomados pela política educacional brasileira pós-1988, cujos determinantes foram apontados no início deste capítulo, em especial com a nova legislação de 1996, esta claramente indutora à municipalização do ensino. Com a mudança no perfil de atendimento das esferas de governo, é de se prever que as pesquisas referentes à educação municipal, em seus diferentes aspectos, tendam a crescer nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSMANN, Hugo. Pedagogia da qualidade em debate. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 46, p. 476-502, dez. 1993.

BAPTISTA, Myriam Veras. *Planejamento* : introdução à metodologia do planejamento social. São Paulo : Moraes, 1981.

BARANDA, Mariuza da S. *Retrato do município em uma perspectiva de municipalização do ensino* : um estudo de caso, o Município de Niterói. Niterói, 1981. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense.

BARRETO, Elba S. de Sá; ARELARO, Lisete R. G. A municipalização do ensino de 1º grau : tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 29, p. 1-13, jan./mar. 1986.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1973.

CHAGAS, Valnir. *Educação brasileira* : o ensino de 1º e 2º graus, antes, agora, e depois? São Paulo : Saraiva, 1978.

COSTA, Heloisa P. O. da. *Municipalização do ensino de 1º grau* : uma estratégia de descentralização. Niterói, 1977. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense.

FÉLIX, Maria de Fátima C. Municipalização do ensino de 1º grau : uma proposta de democratização ou sonegação da educação destinada às classes populares? *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 11, n. 35, abr. 1990.

HEVIA, Ricardo Rivas. *La política de descentralización de los sistemas de educación básica y média en América Latina* : estado del arte. Santiago : PIIE/Unesco, 1991.

MASCARO, Carlos C. Município e ensino no Estado de São Paulo. *Boletim [da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP]*, São Paulo, n. 242, 1958.

OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, município e educação* : análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990). Campinas, 1992. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

ROCHA, Anna B. S. *Currículos e programas municipalizados?* [S. l.], 1984. (Mimeogr.).

RODRIGUES, Neidson. *Da mistificação da escola à escola necessária*. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984.

_____. Políticas educacionais, projetos pedagógicos para a modernidade e a questão da autonomia. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 15, p. 62-64, jun. 1992.

ROMÃO, José E. Municipalização do ensino : sim. *Educação Municipal*, São Paulo, v. 1, n. 1, jun. 1988.

SOARES, E. A. L. Municipalização : avanço do desafio. *Educação Municipal*, São Paulo, v. 1, n. 3, dez. 1988.

SOUZA, Paulo Nathanael P. de. *O município e o ensino no Brasil*. São Paulo : Pioneira, 1979.

TEIXEIRA, Anísio S. A municipalização do ensino primário. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, n. 74, jun. 1957.

Planejamento e avaliação educacionais

Bernardo Kipnis

Roberto Algarte*

INTRODUÇÃO

A pesquisa, no que se refere à categoria temática *Planejamento e Avaliação Educacionais*, teve seu delineamento metodológico fixado a partir de duas referências conceituais relacionadas à concepção dos termos "planejamento" e "avaliação". Como pressupostos de fundamentação, ambos os termos, neste processo de investigação, apesar da diversidade de abordagens teóricas que os definem, foram assim entendidos e considerados:

a) *planejamento* é a prática que se caracteriza como instrumento de implantação das políticas estabelecidas. Compreende os mecanismos técnico-operacionais no sentido de transformar diretrizes, objetivos e orientações gerais em planos, programas ou projetos para orientar, conduzir e avaliar a execução das atividades e tarefas operacionais;

b) *avaliação* é o conjunto de mecanismos, instrumentos, métodos e técnicas utilizados para acompanhar, analisar e julgar a execução de planos, programas e projetos, suas atividades e tarefas. Assim, a avaliação é entendida como um dos componentes do processo de planejamento e uma forma técnica que possibilita à gestão analisar e julgar todas as fases deste processo.

Sob estas duas referências conceituais estabeleceram-se os descritores de categorização, ou seja, os elementos que especificavam as composições temáticas relativas às pesquisas em planejamento e avaliação. Os conjuntos de descritores estão representados por vocábulos ou expressões-chave que exprimem a natureza temática da pesquisa e que proporcionaram, de forma objetiva, a sua categorização.

Entre os descritores definidos destacam-se alguns de importância superior, uma vez que expressam, como maior frequência, os assuntos e argumentos dos pesquisadores. Entre eles estão: em planejamento – análise de plano, análise de projeto, elaboração de planos, implantação de políticas públicas, metodologia, planejamento educacional, planejamento participativo, projeto político pedagógico; em avaliação – avaliação de políticas educacionais, avaliação de ensino básico, avaliação do 1º grau, avaliação do ensino médio, avaliação dos professores, avaliação emancipatória, paradigmas avaliativos, pesquisa e avaliação, sistema de avaliação.

Consubstanciada nestas orientações conceitual e temática, a pesquisa, nesta categoria, assumiu os seguintes objetivos:

a) identificar, listar e resumir as pesquisas produzidas entre os anos de 1991 e 1997, na categoria *Planejamento e Avaliação Educacionais*;

* Professores da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).

b) caracterizar e comentar as principais tendências presentes na produção de pesquisa neste período e nesta categoria, em relação aos descritores especificados.

RELEVÂNCIA TEÓRICO-PRÁTICA DA CATEGORIA

O planejamento e a avaliação educacionais têm relevância significativa no contexto das políticas e gestão da educação no Brasil. Isto porque, sendo o planejamento um instrumento de implantação das políticas estabelecidas e a avaliação o mecanismo de verificação e julgamento de planos, programas e projetos, passam ambos, obviamente, a constituir a condição técnico-operacional de viabilização concreta de idéias e proposições em educação.

Assim posto, esta categoria, como ação prática, representa o canal metodológico que congrega duas bases do conhecimento: o ideal das concepções teóricas e o objetivo da realização concreta. Colocando-se na interseção dessas duas bases epistemológicas, planejamento e avaliação tornam-se imprescindíveis à construção de propostas. Portanto, ambos se integram aos processos político e gerencial da educação, uma vez que dão a eles o sentido de exequibilidade.

Para que possa mediar os movimentos criativos da política e as realizações concretas desta criação, o planejamento e a avaliação fundamentam-se em princípios teóricos que irão dar-lhes a validade epistemológica indispensável. Entre os princípios fundamentais ao planejamento e à avaliação, três sintetizam a sua essencialidade teórica: a dialogicidade, a participação e a diretividade.

a) *Dialogicidade*. Este princípio está ligado à teoria da argumentação, contraposto às idéias positivistas de pesquisa e conhecimento. A dialogicidade "designa várias formas de raciocínio que não se deixam enquadrar nas regras da lógica convencional e que implicam um relacionamento entre pelo menos dois interlocutores, um deles procurando convencer o outro ou refutar seus argumentos" (Thiollent, 1986). Está, portanto, a dialogicidade envolvida na comunicação e, predominantemente, na comunicação social. Com isso, tanto o planejamento como a avaliação educacionais são sempre ações comunicativas e, como tais, dialógicas, "no sentido específico de produzir conhecimento do outro para si, e de si para o outro" (Demo, 1996).

b) *Participação*. Este princípio constitui um dos importantes pontos da fundamentação teórica do planejamento e da avaliação. Segundo uma visão dialógica e construtivista do conhecimento, ambos se manifestam, como instrumentos metodológicos, a partir do envolvimento consciente e crítico de todos os que planejam e avaliam. Tal envolvimento representa a convergência de propósitos e a busca de soluções compartilhadas para o problema educacional pesquisado. Sem dúvida, a participação representa "uma ocasião privilegiada, reunindo o pensamento e a ação de uma pessoa, ou de um grupo, no esforço de elaborar o conhecimento de aspectos da realidade que deverão servir para a composição de soluções propostas aos seus problemas" (Lüdke, André, 1986).

c) *Diretividade*. Tanto o planejamento como a avaliação possuem também, como princípio de fundamento, a diretividade, que os conduz para a especificidade de um dado fenômeno com o intuito de conhecê-lo e transformá-lo. É a condução dos processos de planejar e de avaliar com vista à obtenção de objetivos, metas e propósitos estabelecidos. Em relação à educação, estes processos relacionam-se à organização, gerência, execução e condução de planos educacionais nos seus diferentes níveis de abrangência. É, enfim, o princípio que especifica a responsabilidade dos processos quanto ao aprimoramento da educação em seus aspectos de qualidade pedagógica, atendimento à demanda e relações com a comunidade. Este princípio representa, em última análise, a função operacional do planejamento e da avaliação da educação, uma vez que estes são parte de planos e ações que visam à realidade social e, sobretudo, à formação democrática e cidadã.

As características técnico-metodológica e operacional do planejamento e avaliação da educação, que ocorrem de forma simultânea e inter-relacionadas, dão a ambos a relevância teórico-prática, pois concorrem para a sistematização de idéias e concepções propositivas e, também, para o monitoramento e investigação da aplicação e implantação dessas idéias e proposições na realidade do cotidiano educacional.

ANÁLISE DOS RESULTADOS NA CATEGORIA

Esta seção apresenta alguns comentários e gráficos sobre o perfil dos trabalhos identificados nesta categoria, em dois níveis. Primeiramente, uma descrição da incidência porcentual nas escalas das variáveis com as quais foi possível trabalhar. Em seguida, são propostos alguns cruzamentos de forma a possibilitar uma compreensão mais desagregada dos dados e a identificação de diferenças porventura existentes. Ressalte-se o fato de que as observações aqui propostas estão baseadas no banco de dados acessado, 40 trabalhos ao todo, com as devidas limitações já explicitadas em outro momento.

Este perfil será descrito através das variáveis *ano*, *região*, *unidade da Federação*, *instituição*, *subcategoria* e *tipo de pesquisa*.¹

De uma perspectiva geral da categoria, percebe-se uma tendência à queda no número de trabalhos ao longo do período, com um máximo de produção em 1992 (Gráfico 1). Quando desagregada por subcategorias, observa-se que os estudos em *Avaliação* contribuem com um percentual maior em 1992, excepcionalmente, mas caem em seguida, inclusive com uma interrupção em 1994 (Gráfico 2). Em anos recentes, *Planejamento*, que se mantinha estável, vem acentuando esta queda. Por região, o Sudeste é responsável pelo máximo da produção em 1992 e 1995, o Sul em 1993, porém, mais recentemente, o Centro-Oeste vem sendo a única região pesquisando dentro desta categoria (Gráfico 3).

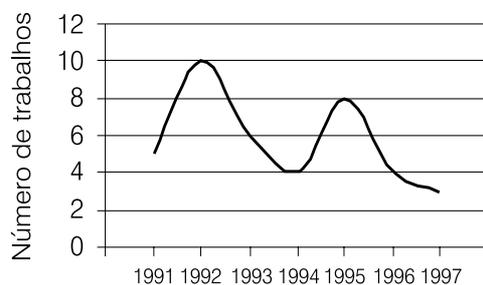


Gráfico 1 - Número de trabalhos por ano

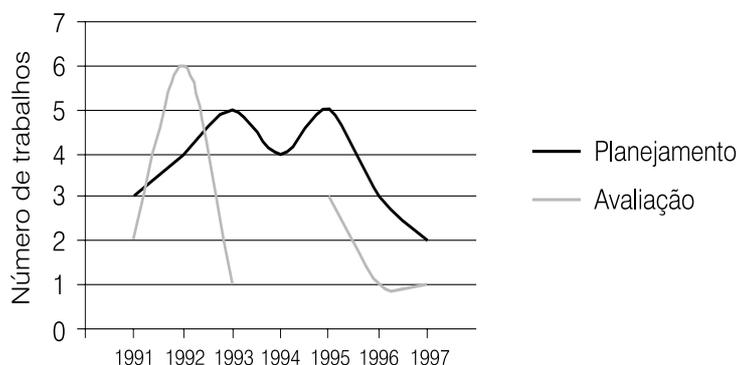


Gráfico 2 - Número de trabalhos por ano, segundo a subcategoria

¹ Ano varia de 1991 a 1997; subcategorias - Planejamento e Avaliação; tipo de pesquisa corresponde a pesquisa docente, dissertação de mestrado, tese de doutorado; as outras variáveis - região, unidade da Federação e instituição - apresentam as escalas conhecidas pelos seus nomes.

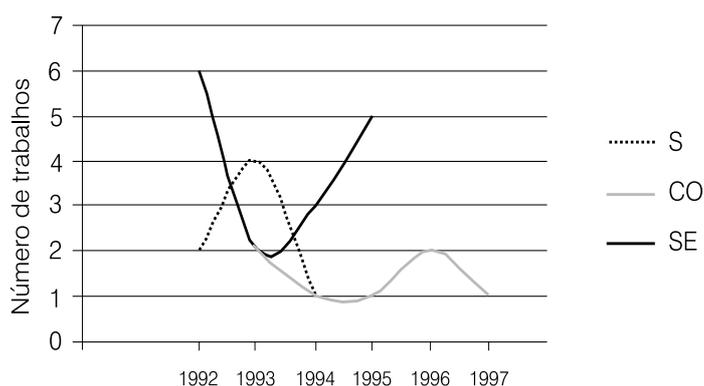


Gráfico 3 – Número de trabalhos por ano, segundo a região

Nos gráficos seguintes, observa-se o predomínio de trabalhos de dissertação seguidos por pesquisas docentes e concentrados, embora não em sua maioria, na Região Sudeste (Gráficos 4 e 5). As Regiões Sul e Centro-Oeste, conjuntamente, fazem o outro bloco de produção, levando a uma diversificação regional, embora continuando o Norte e o Nordeste sub-representados. Desagregando-se por unidades da Federação, percebe-se que São Paulo, embora ainda predominante, já não apresenta um percentual diferenciador elevado (Gráfico 6). Mesmo trabalhando-se com o eixo Rio-São Paulo (42,5%), Rio Grande do Sul e Distrito Federal se aproximam bastante (37,5%). Ressalte-se o fato de que estas quatro unidades da Federação, conjuntamente, são responsáveis por 80% da produção na categoria. Esta diversificação em nível regional é reforçada pelo predomínio acentuado (17,5%) da Universidade de Brasília (UnB) sobre as demais instituições do eixo Rio-São Paulo e do Rio Grande do Sul (7,5% cada), que vêm em seguida (Gráfico 7). No seu conjunto, seis instituições respondem por 67,5% da produção, refletindo ainda um grau de concentração elevado.

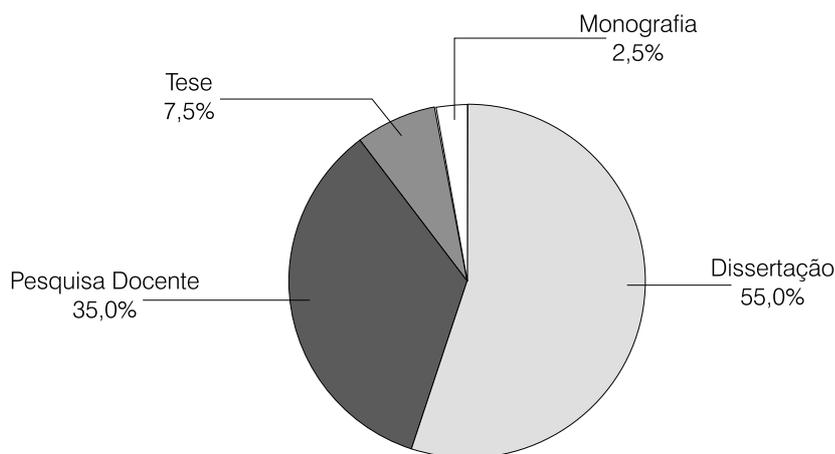


Gráfico 4 – Número de trabalhos por tipo

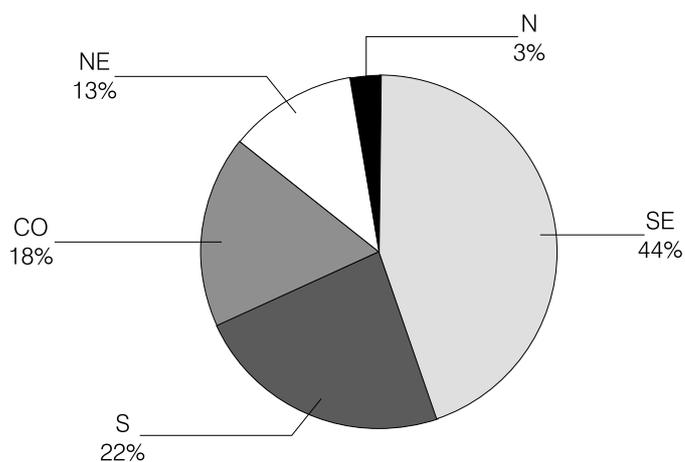


Gráfico 5 - Número de trabalhos por região

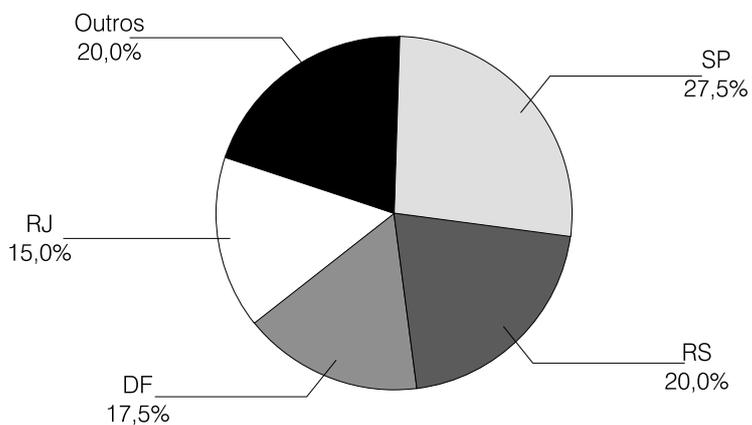


Gráfico 6 - Número de trabalhos por unidade da Federação

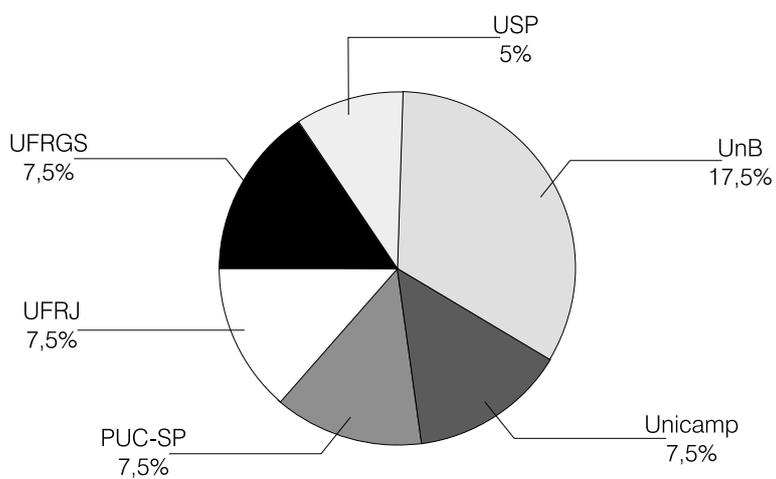


Gráfico 7 - Número de trabalhos por instituição

O corte por região, no Gráfico 8, permite observar o predomínio da subcategoria Planejamento em relação à Avaliação, principalmente no Centro-Oeste e Sudeste, acompanhando a tendência geral. Já em relação ao tipo de pesquisa, enquanto nas Regiões Centro-Oeste e Sul predomina a pesquisa docente, a maioria das dissertações localiza-se no Sudeste, com pouca pesquisa docente e, em menor quantidade, no Nordeste (Gráfico 9). Como era de se esperar, as teses de doutorado foram realizadas na Região Sudeste, nas universidades paulistas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Pontifícia Universidade Católica (PUC) e Universidade de São Paulo (USP) – (cf. Gráfico 10). Na UnB, apesar do predomínio da pesquisa docente, há um número próximo de dissertações, enquanto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) só houve produção em pesquisa docente.

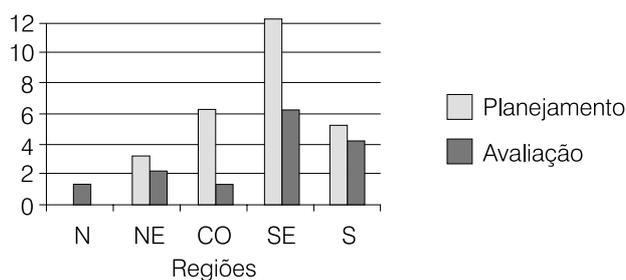


Gráfico 8 – Número de trabalhos por região, segundo a subcategoria

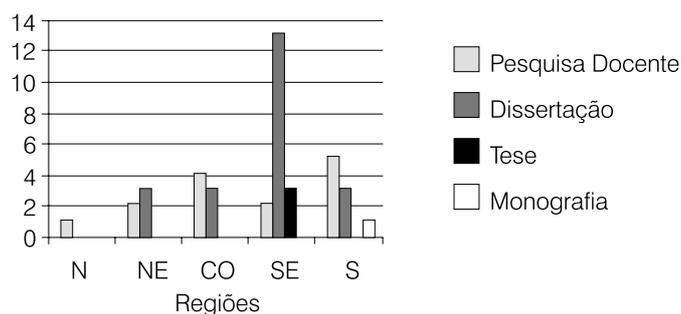


Gráfico 9 – Número de trabalhos por região, segundo tipo de pesquisa

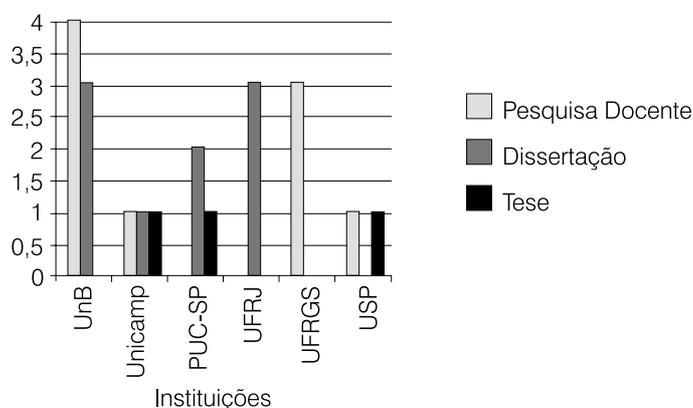


Gráfico 10 – Número de trabalhos por instituição, segundo tipo de pesquisa

A análise pode, também, ser desagregada pela natureza da instituição. Pelos Gráficos 11 e 12, percebe-se uma maioria de trabalhos (55%) localizados em universidades federais, com poucas diferenças percentuais entre as estaduais, as PUCs (São Paulo e Rio Grande do Sul) e as particulares. Os resultados seguem a tendência geral, quando o cruzamento se dá por tipo de pesquisa. Os percentuais do gráfico devem ser interpretados dentro de cada tipo de pesquisa. Assim, 70% das pesquisas docentes e 55% das dissertações foram realizadas nas federais, enquanto as teses de doutorado se concentram nas estaduais e PUCs, onde estão localizados os seus programas de pós-graduação.

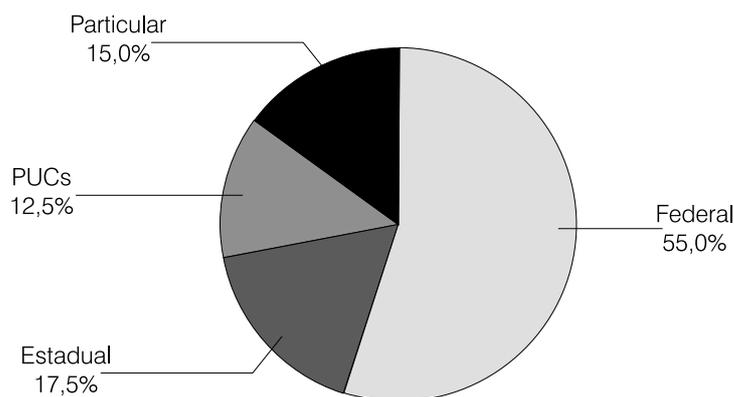


Gráfico 11 – Número de trabalhos por natureza da instituição

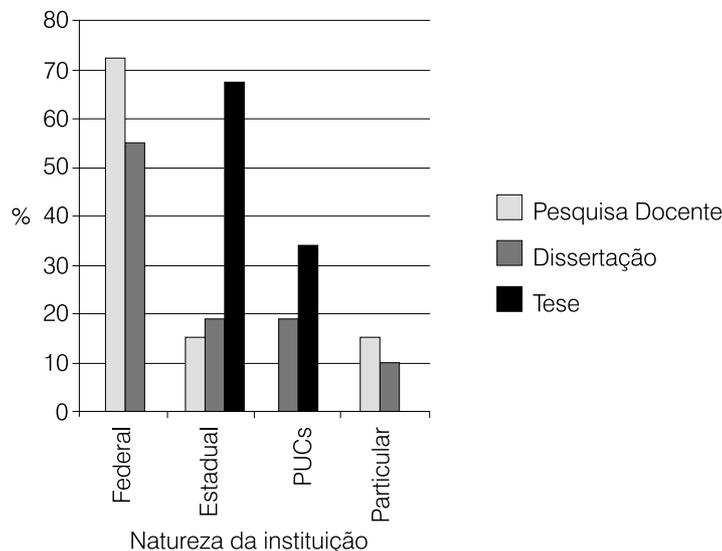


Gráfico 12 – Porcentual de trabalhos por natureza da instituição, segundo o tipo de pesquisa

Do ponto de vista dos aspectos conceituais e metodológicos utilizados nas pesquisas, não se pôde aprofundar a análise em virtude da diversidade e, muitas vezes, da precariedade das informações contidas nos resumos e na forma como foram elaborados. Neste sentido, apresenta-se

uma visão exploratória em relação a três cortes percebidos: a natureza do estudo (se de caráter teórico ou empírico), a temática abordada (aqui identificada como de educação básica, de educação superior e pós-graduação e de políticas governamentais) e a abrangência (se estudos de perspectiva macro ou micro). Os Gráficos 13, 14 e 15 assinalam um elevado percentual (72,5%) de trabalhos de natureza empírica, uma concentração (40%) de estudos em educação básica seguidos de perto por educação superior e pós-graduação e, finalmente, trabalhos de abrangência micro (55%).

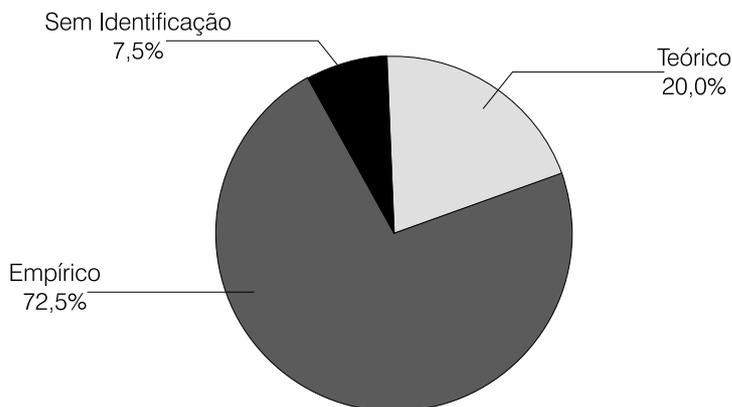


Gráfico 13 – Porcentual de trabalhos por natureza do estudo

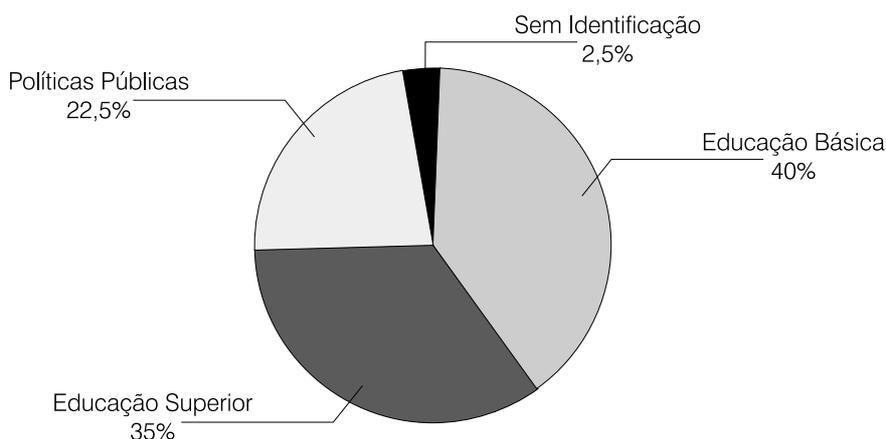


Gráfico 14 – Porcentual dos trabalhos por temáticas

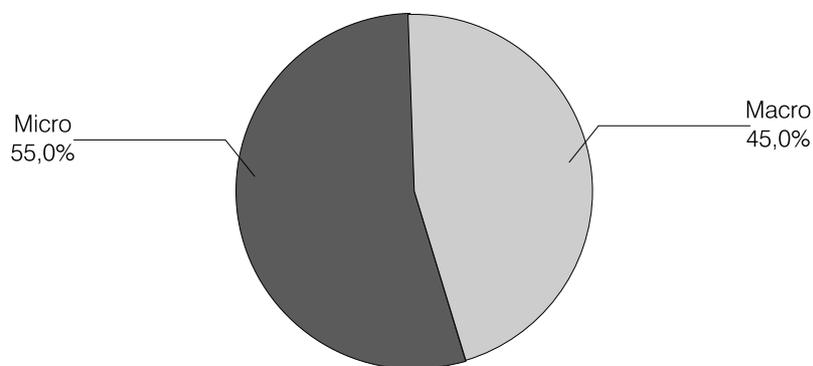


Gráfico 15 – Porcentual de trabalhos por abrangência

Fazendo-se a relação conceitual e metodológica com as subcategorias e com o tipo de pesquisa, conforme os Gráficos 16, 17 e 18, observamos que existe um equilíbrio (50%) entre os níveis macro e micro para Planejamento, enquanto 64,3% dos trabalhos em Avaliação concentram-se neste último. Se para Planejamento a concentração das pesquisas ocorre na educação básica, os trabalhos sobre Avaliação abordam a educação superior e pós-graduação (57,1%). Enquanto para o Planejamento 66,7% dos trabalhos são empíricos, nenhum trabalho em Avaliação é de caráter teórico.

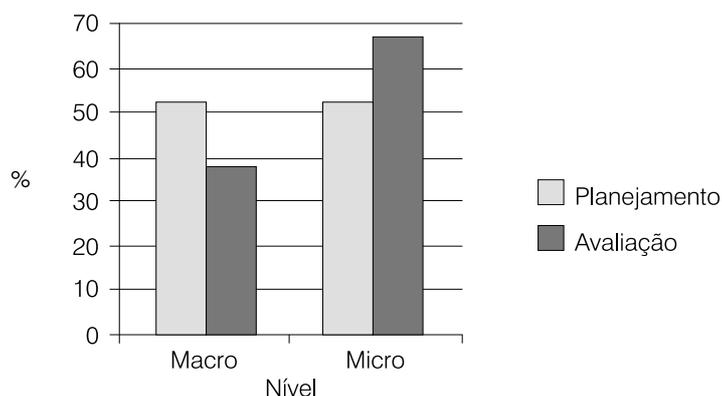


Gráfico 16 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a abrangência

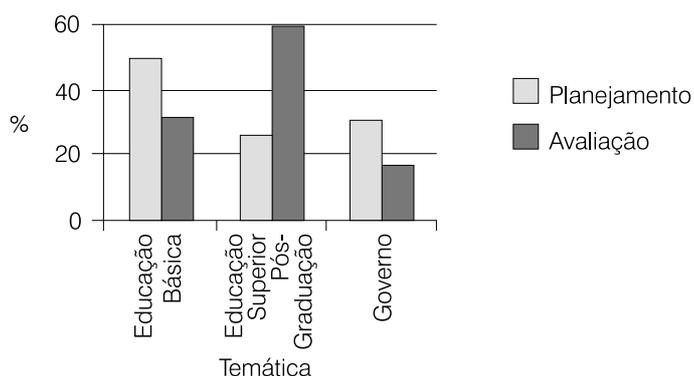


Gráfico 17 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a temática

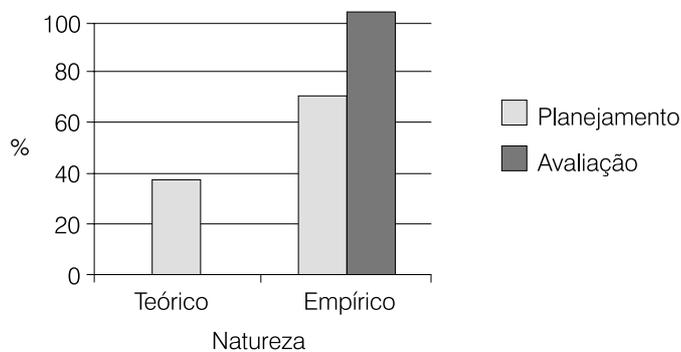


Gráfico 18 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a natureza do estudo

Por fim, os cruzamentos destas variáveis com os tipos de pesquisa mostram que, enquanto a pesquisa docente concentra seus trabalhos na esfera macro (71,4%), as dissertações de mestrado (68,2%) e teses de doutorado (66,7%) referem-se ao nível micro, muitas vezes estudos de caso (Gráfico 19). Quanto à temática, a pesquisa docente dirige-se a estudos sobre educação básica e esfera governamental (42,9%), enquanto as dissertações de mestrado se inclinam para a educação superior e pós-graduação (42,9%) e todas as teses de doutorado referem-se à educação básica (Gráfico 20). A natureza empírica dos estudos, detectada de forma geral, também prevalece entre os tipos de pesquisa, com maior ênfase para as dissertações (81%) e teses (100%); somente 33,3% das pesquisas docentes são de natureza teórica.

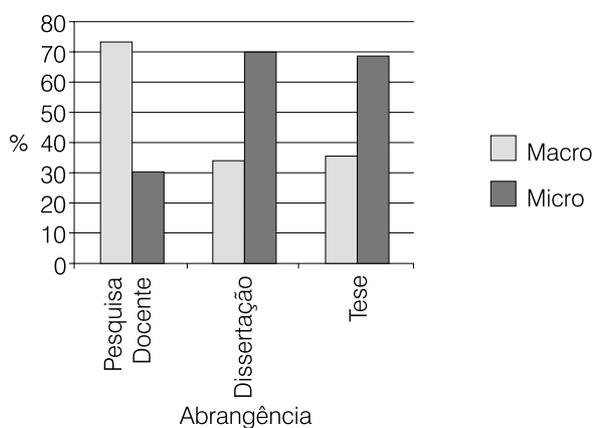


Gráfico 19 – Porcentual de trabalhos por tipo de pesquisa, segundo a abrangência

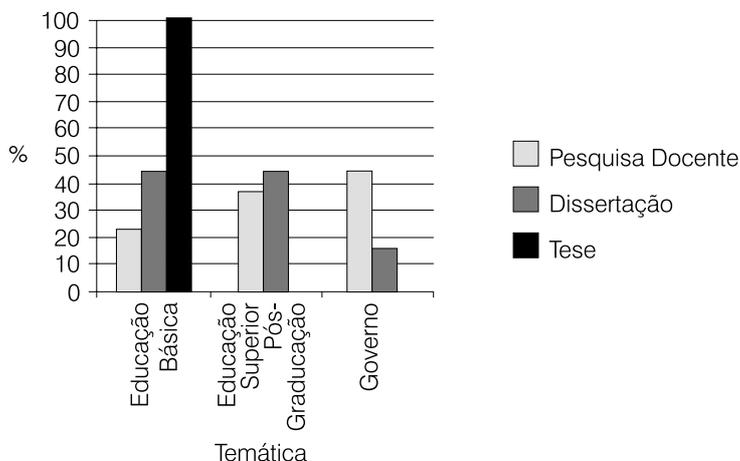


Gráfico 20 – Porcentual de trabalhos por tipo de estudo, segundo a temática

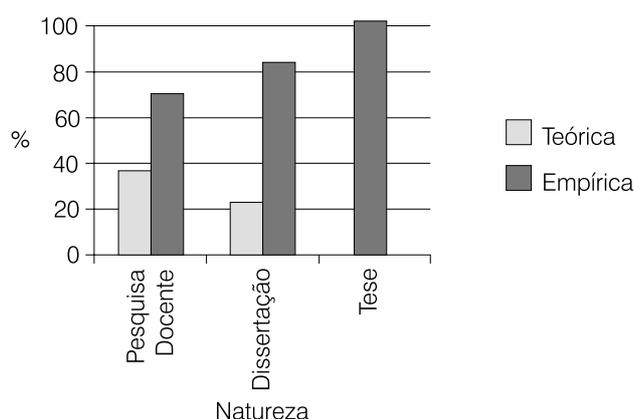


Gráfico 21 – Porcentual de trabalhos por tipo de estudo, segundo a temática

Alguns comentários conclusivos podem ser propostos para esta seção, como uma síntese do que se procurou mostrar. Pelo volume de pesquisas identificadas, percebe-se que a categoria temática *Planejamento e Avaliação Educacionais* não está entre as que mais atraem estudos; principalmente quando analisamos a sua trajetória no período em observação, vemos que o número dos documentos que abrange é declinante. No entanto, se mergulharmos neste universo, ainda que pequeno, poderemos observar algumas tendências. Parece não haver um predomínio absoluto do eixo Rio-São Paulo, com uma forte participação das Regiões Centro-Oeste e Sul, embora com sub-representação do Norte e Nordeste. Desagregando-se por unidade da Federação, quatro delas respondem por 80% da produção. Na verdade, para esta categoria, estamos falando, além de Rio e São Paulo, do Distrito Federal e Rio Grande do Sul – e de poucas instituições, ressaltando-se a produtividade da Universidade de Brasília, além das estaduais paulistas e da PUC-SP. Se a pós-graduação ainda ocorre nestas últimas instituições, a pesquisa docente está sendo realizada pela UnB e pela UFRGS. Há também o predomínio das universidades federais, tanto em pesquisas docentes quanto dissertações. Parece ser esta uma área onde predominam os estudos sobre a subcategoria Planejamento, com uma participação da subcategoria Avaliação em teses e dissertações maior que em pesquisas. São trabalhos, em geral, de natureza empírica, de abrangência micro e concentrados em problemas de educação básica e de educação superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS²

A interpretação das tendências da produção em pesquisa, nestes sete anos, é feita tomando-se por base o referencial teórico e, neste, a posição adotada por Gramsci e Paulo Freire, cuja matriz teórica advém das idéias de Marx sobre as relações homem/mundo e produção do conhecimento.

São básicas para essa crítica interpretativa as palavras de Gramsci, quando afirma que não se pode separar o *Homo faber* do *Homo sapiens*, e as de Paulo Freire, ao definir que os homens, ao contrário do animal, não somente vivem, mas existem, e sua existência é histórica.

² As conclusões desta categoria são semelhantes às da pesquisa realizada pela Anpae em 1998, com o título *Produção de pesquisas em administração da educação no Brasil*, e que teve o mesmo objeto de investigação desta pesquisa. A diferença entre as duas pesquisas está no período de abrangência: a primeira investiga a produção entre 1991 e 1995 e esta, entre 1991 e 1997. Como as tendências e o marco referencial (não explicitado aqui) permaneceram inalterados, utilizou-se, no que se refere a esta categoria, a mesma linha interpretativa; portanto, aqui são transcritas, com ligeiras alterações, as conclusões contidas no documento citado.

Segundo essas afirmativas, tomadas aqui como orientadoras e fundamentais, torna-se possível interpretar a tendência da produção de pesquisa, considerando-se que a maior ênfase dos pesquisadores está nas explicações sobre a parte ideal, conceptual e intencional da educação e, muito menos, no estudo das manifestações concretas desse ideal, dessa concepção e dessa intencionalidade. Ao concentrar-se em políticas de educação, escola/instituições educativas e sociedade, os pesquisadores estão procurando verificar as doutrinas, as ideologias, os modelos socioeconômicos e os estilos de governo que inspiraram as políticas públicas em educação, bem como sua estruturação institucional. Evidentemente, são áreas temáticas de importância, mesmo porque o mundo como um todo passa por profundas revisões sobre suas economias, suas condições culturais na globalização e o futuro do fator trabalho nas relações humanas e sociais.

Contudo, quando essa concentração se torna excessiva e não vem acompanhada das necessárias explicações sobre a realização concreta dessas áreas, pode, na realidade, ocorrer uma distorção quanto à abordagem da questão educacional como um todo. É o caso das tendências da produção em pesquisa que fica evidente. Ora, se se está adotando a concepção de educação expressa por Gramsci e Paulo Freire como possível explicação dos conteúdos temáticos desta categoria pesquisada, parece pouco provável que, com a persistência desta tendência, os trabalhos de pesquisa em políticas de educação, escola/instituições educativas e sociedade gerem conhecimentos suficientemente consistentes para explicar e condicionar processos de mudança. Mesmo percebendo-se que esta tendência começa a se modificar, uma vez que um percentual significativo de estudos tende para temas mais operacionais e práticos – como *Profissionais da Educação: formação e prática* (15,5%), *Gestão da Universidade* (11%) e *Gestão da Escola* (14,2%) –, ainda permanece a predominância daquela visão mais subjetiva e idealista da educação. E, não havendo correspondência entre esta visão teórica e estudos em planejamento e sobretudo em avaliação, corre-se o risco de abordar a política e as instituições educativas como ato intencional e ideológico, mas sem a possibilidade de captá-la como ação realizada na comunidade, na escola e no educando. Então, a dissociação entre o ideal e a realização fica estabelecida, o que, sem dúvida, compromete a explicação que se queira fazer do fenômeno educacional.

Ao assumir que um ato objetivo, real, é precedido por outro subjetivo, psíquico, mas, por sua vez, o ato material aparece fundamentando tanto um novo ato psíquico, em virtude dos problemas que suscita, como um ato material (Sanchez Vázquez, 1986), fica perceptível a dissociação entre intencionalidade e realidade, que pode tornar improdutivo o conjunto das pesquisas em políticas e gestão da educação produzidas entre 1991 e 1997. Deverá haver uma correspondência entre as pesquisas em políticas, instituições educativas e as demais áreas – categorias – para que a questão da educação, em suas dimensões ideal e real, subjetiva e objetiva, conceptual e operacional, possa ser estudada de forma global.

A sincronia e a complementaridade dessas dimensões são a condição material para que a explicação seja completa, possibilitando a compreensão de toda a extensão do fenômeno educacional, desde seus ideais e intenções (política e instituição), seus processos de realização (planejamento), até os instrumentos de direção e acompanhamento das ações concretas realizadas (gestão e avaliação). É, enfim, a união entre teoria e prática, através da qual elas se complementam mutuamente.

Em resumo, a excessiva concentração das pesquisas no período evidencia uma preocupação pertinente, mas que, ao mesmo tempo, pode não produzir os efeitos esperados tanto no campo da teoria como no da prática educacionais. Ainda que as carências históricas da educação brasileira, a visão econômica dos governos em relação à organização e administração das escolas e a obsolescência de métodos, técnicas e instrumentos aplicados no ensino-aprendizagem, equivocadamente, delimitem um tratamento unidirecional para as questões educacionais, estas demandam, na verdade, tratamento multidimensional, única forma de explicar a totalidade da educação como fenômeno social, teórico e prático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE. *Produção de pesquisas em administração da educação no Brasil* : relatório final da pesquisa. Brasília, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, 3).

DEMO, Pedro. *Pesquisa* : princípio científico e educativo. 4. ed. São Paulo : Cortez, 1996.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação* : abordagens qualitativas. São Paulo : EPTU, 1986.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Filosofia da práxis*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 3. ed. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1986.

Capítulo 8

A questão da formação dos educadores no Brasil: integrando estudos realizados na busca de novas soluções

Marta Luz Sisson de Castro*

Naura Syria Carapeto Ferreira**

INTRODUÇÃO

Quando se pensa na formação e na prática do profissional da educação, fica evidente que elas se dão em diversos tempos e espaços, assim como em variados níveis. Primeiro, porque a experiência humana é um fator de formação tanto do ponto de vista da história quanto das vivências cotidianas; segundo, porque elas têm, pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, hoje, um espaço de sistematização, de transmissão/assimilação e de produção. Os conhecimentos necessitam ser constantemente atualizados e avaliados quanto a sua pertinência em relação às demandas sociais e às possibilidades de todos, do ponto de vista profissional e, também, pessoal. Esse conjunto concorre para ser fixado em nossa memória científica, cultural, pessoal. Cada proposta, cada experiência, cada "feito", cada "momento" é uma "herança civilizatória", nas palavras de Gramsci (1991). Há de se fazer o inventário dessa herança, onde ela se apresenta e da forma como se apresenta. Uma das vias para realizar este inventário é a busca do registro escrito do acontecido, é o exame do que é pensado e feito, é o levantamento do que é produzido a respeito – tais são a proposta e o conteúdo desta investigação, que, neste capítulo, examina a produção científica sobre o que se categorizou, no âmbito da pesquisa, como *Profissionais da Educação: Formação e Prática*.

O UNIVERSO DA PESQUISA

A produção do conhecimento na área de administração da educação no período de 1991 a 1997 permite identificar tendências da realidade educacional brasileira e reflete, de uma forma bastante fiel, os dilemas que a área educacional enfrenta no seu dia-a-dia.

Foram cadastrados 144 resumos, tendo sido excluído um por estar fora do período estipulado para a produção; assim, a nossa análise considerará um total de 143 resumos. Esses resumos estão distribuídos segundo a instituição de origem – o Gráfico 1 apresenta essa distribuição nas instituições que produziram um número mais significativo deles.

Foram identificadas 39 instituições produtoras de pesquisa na área e, entre elas, a que apresentou maior número de resumos nesta classificação foi a Universidade de Brasília, com 18 resumos, o que representa 12,6% do total. Este fato pode estar associado a um maior cuidado na coleta de informações (pois a sede da Anpae nacional se encontra nessa instituição) ou a um maior número de pesquisas na área de Administração da Educação. Seguem, em número de resumos, a

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail: msson@puocs.br

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). E-mail: naura@utp.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com 12 resumos cada. A produção em cada uma destas instituições representa 8,4% do total. A quarta instituição foi a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), com 10 resumos, o que representa 7,0% do total. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) segue a ordem, com um total de nove resumos, representando 6,3% do total.

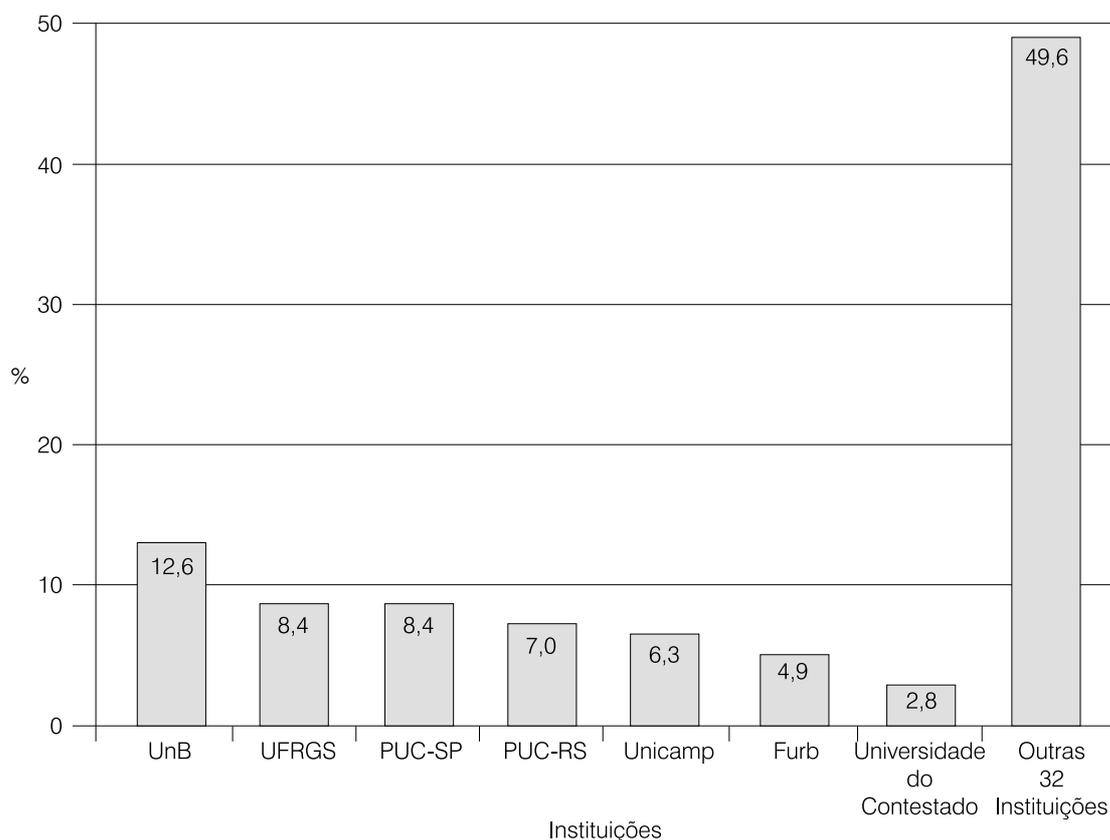


Gráfico 1 – Distribuição de resumos por instituição

Considerando o conjunto global das instituições representadas, convém destacar a Furb, com sete resumos, e a Universidade do Contestado, com quatro. A produção da Furb representa 4,9% do total e a da Universidade do Contestado, 2,8%.

Três das instituições com maior número de resumos estão entre as melhores, segundo critérios da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na sua última avaliação formal: a UFRGS, a PUC-SP e a PUC-RS. A Unicamp se destaca como um programa com número bastante expressivo de alunos, e sua liderança deve certamente refletir este fato. As duas universidades catarinenses indicam instituições que estão emergindo e se consolidando como área de estudo de administração da educação. As outras instituições apresentam uma produção que fica entre um e cinco resumos, com uma distribuição mais rarefeita.

A distribuição de resumos por unidade federada (Gráfico 2) mostra uma maior incidência no Estado de São Paulo, com 34 resumos classificados, seguido do Estado do Rio Grande do Sul, com 26, e do Distrito Federal, com 18. O Estado do Rio de Janeiro apresenta a frequência de 15 resumos, e o Estado de Santa Catarina, de 9. É interessante observar o aumento da produtividade de

pesquisa em Santa Catarina, o que evidencia o seu recente desenvolvimento na área da administração educacional. Estes dados estão relacionados com as instituições de origem dos resumos apresentados anteriormente.

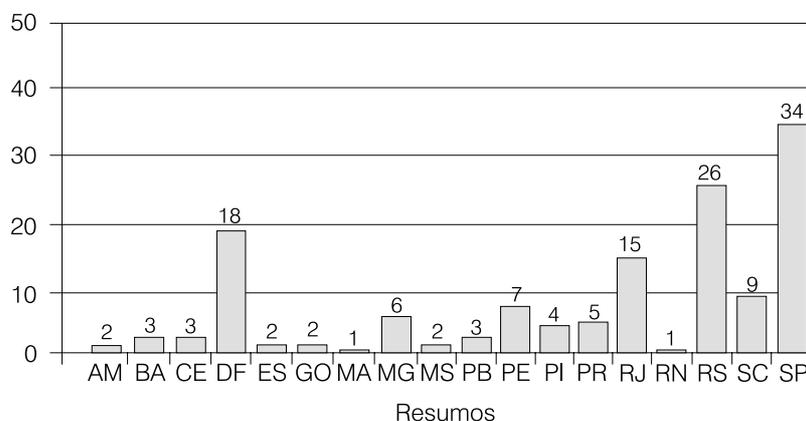


Gráfico 2 – Distribuição dos resumos por unidade federada

A distribuição por região (Gráfico 3) reflete os dados esperados ao considerar-se a distribuição por Estado. A Região Sudeste apresenta o maior número de resumos, com 57 classificados, seguida da Região Sul, com 40. As Regiões Centro-Oeste e Nordeste apresentam 22 resumos cada.

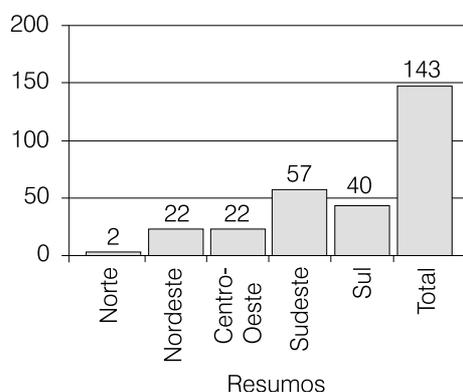


Gráfico 3 – Distribuição de resumos por região

Em relação ao tipo de pesquisa (Gráfico 4), observa-se que a grande maioria (69,4%) se constitui de dissertações de mestrado, seguidas de pesquisas docentes (19,44%) e, em terceiro lugar, de teses de doutorado (11,11%). Este resultado indica que a maior parte das pesquisas realizadas no contexto universitário brasileiro se constitui de dissertações de mestrado e que as pesquisas docentes representam apenas cerca de 20% do total. Esta evidência coloca em questão o modelo de universidade, com a integração e indissociabilidade das funções de ensino, pesquisa e extensão.

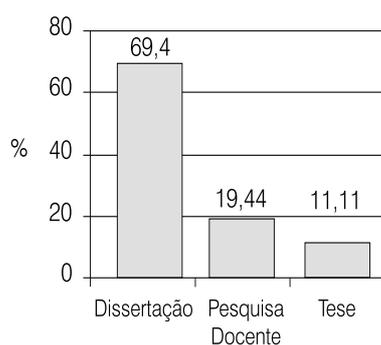


Gráfico 4 – Distribuição dos resumos por tipo de estudo

Os professores universitários fazem pouca pesquisa, e as pesquisas realizadas – dissertações de mestrado e teses de doutorado – têm como objetivo básico a titulação do pessoal docente. Estes dados nos levam, por um lado, a questionar o modelo único de universidade e, por outro, a indagar como promover o incentivo da pesquisa docente de uma forma regular, para que ela se torne a modalidade mais freqüente nas atividades de pesquisa das universidades brasileiras.

Os dados constantes do Gráfico 5 mostram que no ano de 1995 houve uma concentração de 27,08% da produção no período; esta distribuição desigual pode ser compreendida como um período de revitalização da área de administração da educação, com o conseqüente aumento da produção nesse ano. Estes dados podem refletir algumas mudanças que certamente tenderão a ocorrer nos próximos anos ou, talvez, indicar que o debate sobre a formação do educador tenha se tornado mais relevante no período citado.

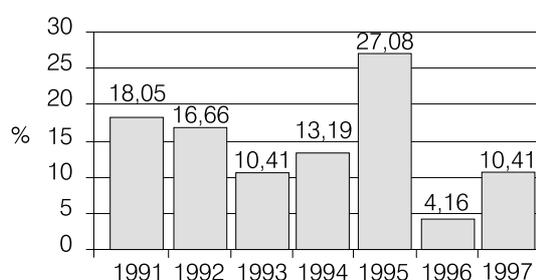


Gráfico 5 – Distribuição dos resumos por ano

AS SUBCATEGORIAS TEMÁTICAS

No universo de 143 resumos, foram agrupadas seis subcategorias que se construíram na/da convergência das temáticas abordadas na produção científica relativa à categoria *Profissionais da Educação: Formação e Prática*. São elas: Formação, Prática, Luta Sindical e Profissionalização, Formação do Especialista, Avaliação e Outros.

A Subcategoria Formação

Esta subcategoria constituiu-se de 42 resumos, abrangendo as seguintes unidades da Federação: Rio Grande do Sul, Maranhão, Piauí, São Paulo, Amazonas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia, Paraíba e Pernambuco. De acordo com o tipo de pesquisa, essa produção está assim distribuída: pesquisa docente – 9; dissertação de mestrado – 29; tese de doutorado – 4.

A análise do material coletado sobre Formação levou a proceder a três agrupamentos que evidenciam os seguintes focos: *formação do professor*, *formação do educador* e *formação política*. Cada uma destas ênfases guardam, em suas pequenas diferenças, algumas especificidades que permitiram assim agrupá-las, sem contudo distanciar-se da subcategoria mais ampla que se constitui o mais forte conceito explicativo – que é a Formação.

No que concerne à *formação do professor*, observou-se que a produção científica examinada, através dos resumos coletados, revela alguns objetos de investigação incidentes e outros esparsos, embora a preocupação com a qualidade da formação esteja sempre presente em todos os 16 resumos que constituem este grupo. A maior concentração de pesquisas sobre Formação tem o professor como alvo de estudo para sua melhor qualificação. A tônica é a exigência de uma melhor qualidade na formação do professor, no sentido de atender aos desafios da contemporaneidade tal como se apresentam. A maior incidência está na inequívoca e imprescindível relação teoria/prática, que aparece em quase todos os resumos, das mais diversas formas, a saber, "currículos para atender às necessidades", "formação do professor como intelectual dentro do seu campo de trabalho", "que a prática pedagógica precisa refletir um currículo", "estabelecer uma relação entre ações/programas" ou, ainda, na defesa da "ação compartilhada", entendida como "o trabalho articulado de docentes da área pedagógica, de orientadores de estágio, de docentes das áreas de conteúdos específicos, de docentes das escolas de 1º e 2º graus que recebem estagiários e dos próprios estagiários no processo de prática de ensino". Destaca-se que a expressão "ação compartilhada" – que, explicitamente, aparece em dois resumos – expressa a responsabilidade conjunta de diferentes instâncias e setores das instituições em face da formação do professor, garantindo, desta forma, a necessária indissociabilidade teoria-prática. Trata-se, em outras palavras, do "compartilhamento da responsabilidade" a que se refere Wittmann (1996, p. 45), sem o qual não se realiza a necessária formação do professor, do profissional da educação, do cidadão. Este binômio, enfatizado como "a vinculação teoria-prática que visualiza a questão sob o ponto de vista do descompasso universidade e ensino fundamental e médio e que aponta para a necessidade da articulação entre as duas instâncias a partir do entrelaçamento do saber e do fazer" e apresentado como constatação e proposta, constitui-se um dos eixos propostos para a Base Comum Nacional, conceito construído pelos educadores e pela Anfope e já consagrado no art. 64 da Lei nº 9.394. Defendendo a *docência* como a base da identidade profissional de todo educador, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) concebe os cursos de formação dos profissionais da educação como momentos de *produção coletiva de conhecimento*, através da "unidade entre teoria/prática". Os pesquisadores, assim como revelam esses resumos, estão preocupados com a superação do descompasso ainda existente em nosso contexto educacional e social.

A necessidade de uma formação mais crítica e estimuladora no convívio com a divergência e na prática cotidiana é salientada em vários resumos, assim como a necessidade da interdisciplinaridade, que aparece em cinco resumos, a partir da fragmentação entre o pedagógico e o conteúdo específico, cuja superação exige trabalho compartilhado por diferentes áreas de conhecimento. Ora, ser crítico é saber-se limitado, é saber-se necessitado de ultrapassar seus limites na compreensão da grandeza de cada um de nossos parceiros, com quem compartilhamos nossas formas de compreender e fazer o mundo e nossas existências, diferenciadas e, por isto, ricas. É compreender, aceitar e querer a co-participação, a colaboração, a convivência com os outros humanos, que nos completam com as suas diferenças e nas divergências, fazendo-nos compreender o

que não compreendíamos e a respeitar outras possibilidades. É disto mesmo que fala Fazenda (1996, p. 15-24), ao nos explicar que interdisciplinaridade nomeia um encontro que pode ocorrer entre seres (inter) num certo fazer (dade), a partir da direcionalidade da consciência, pretendendo compreender o objeto, com ele relacionar-se, comunicar-se. Assim interpretada, a interdisciplinaridade supõe um momento que a antecede, qual seja a disposição da subjetividade, atributo exclusivamente humano, de perceber-se e presentificar-se, realizando, nessa opção, um encontro com-o-outro, a intersubjetividade. Nesta perspectiva, há que superar, também, a compreensão de interdisciplinaridade, vista do ponto de vista estático que traria em si uma visão cartesiana de relação biunívoca sujeito-objeto, compreendendo pontos de ligação entre diferentes mundos humanos na busca de compreensão de uma disciplinaridade dinâmica que ultrapassa a segmentação e recupera o homem do esfacelamento e mutilação do seu ser e do seu pensar fragmentados, a fim de que professores, "profissionais da educação e profissionais em geral possam desenvolver-se como seres humanos fortes intelectualmente, ajustados emocionalmente, capazes tecnicamente e ricos de caráter" (Ferreira, 1998, p. 113).

Dois resumos tratam da formação do professor com vista à sua contribuição para a integração cultural e educacional no Mercosul. Um outro resumo no tema *formação do educador*, que será tratado em seguida, também coloca a integração cultural dos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sugerindo alterações nos currículos para atender a estas necessidades e perspectivas. Destaque-se a pertinência desta temática na conjuntura atual com a criação do Mercosul Educativo em 1991, que ressalta, no Plano Trienal para o Setor de Educação, entre outras coisas, a qualidade educativa, a urgente melhoria da formação científica e tecnológica e a atualização das qualificações ocupacionais da força de trabalho.¹

Um único resumo destaca a necessidade de compreender a formação do professor enquanto intelectual dentro do seu campo de trabalho e verificar como a interferência dessa prática pode contribuir para a transformação da sociedade, com vista a repensar os cursos de formação de professores como intelectuais e pesquisadores.

O Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefam), como alternativa viável de formação, é analisado em dois resumos que investigam esta experiência nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, questionando a condução do processo de formação de professores novos numa estrutura educacional tradicional.

Em um resumo, o curso de Pedagogia é considerado como um dos cursos de preparação de recursos humanos para a educação, destacando a instabilidade deste curso como principal fator responsável pela formação de professores. Aponta para a necessidade do resgate da sua verdadeira função, exercendo convenientemente seu papel na formação dos especialistas que co-administram a educação no Brasil. Esta preocupação aparece na relação que dois resumos estabelecem com as licenciaturas, quando se referem ao estabelecimento de uma política de formação de professores e defendem a necessidade de garantir à licenciatura o seu papel, na universidade brasileira, de formar professores para o ensino fundamental e médio, estabelecendo interlocução com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Anfope e recolocando o compromisso político e acadêmico da universidade de resgatar a escola pública no País.

A subcategoria temática Formação é ainda considerada fundamental no contexto de revitalização do diálogo entre as ciências sociais e a educação, a fim de estabelecer uma relação entre ações/programas de capacitação implementados pela burocracia pedagógica dos Estados e as aspirações da sociedade.

Um único resumo trata historicamente de como esta subcategoria se apresenta na busca da compreensão dos processos concretos de formação superior dos professores do ensino fundamental e médio desde os anos 30.

¹ Para maior aprofundamento, consultar Morosini (1996).

A *formação do educador* é vinculada à formação do alfabetizador, ao desenvolvimento, modernidade e educação na América Latina, ao movimento e contribuição da Anfope, à relação cidadania-educação, que as disciplinas de História da Educação, Sociologia e Filosofia propiciam, à condição de profissional transformador, crítico e reflexivo e à formação humana como base da formação do educador, ressaltada na formação do profissional da educação, que "exige uma sólida formação humana que subsidie a formação de um novo homem para a construção de uma sociedade humana, realizada e feliz" (Ferreira, 1999, p. 206).

O processo analítico relativo à *formação política* do educador identifica questões e temáticas que se expressam em constatações e propostas: a consciência política conservadora dos profissionais da escola, a necessidade do desenvolvimento da capacidade crítica e da interação indivíduo-grupo, a visão política da escola pública, os cursos profissionalizantes Esquema I e II. Partindo da história do ensino técnico no Brasil e suas conexões com o processo de industrialização, destaca as práticas pedagógicas nas escolas públicas, partidos políticos, movimentos religiosos, Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimento estudantil, relações familiares; cursos de graduação e pós-graduação, como fatores importantes na formação política do educador; a necessidade de conhecer o nosso tempo, discussões conceituais e instrumentos interativos e linguagem como condições necessárias à formação; a formação continuada de professores de Educação Física como educadores; ausência de condições de trabalho na escola; como se dá o uso do desenho na reprodução ou produção da realidade; o potencial do professor e o descrédito deste profissional relacionado à sua própria função docente na sociedade; a falsa consciência da mulher sobre sua realização pessoal e profissional no trabalho como educadora. É destacado, em um resumo, que o político se produz como ação intelectual incontestavelmente política, quando encerra uma tarefa fundamental de caráter moral.

A Subcategoria Prática

A subcategoria Prática totalizou 19 resumos, assim distribuídos: pesquisa docente – 1; dissertações de mestrado – 14; teses de doutorado – 4. Essa produção aborda os seguintes problemas: avaliação da prática docente do professor do curso de Direito; contradições entre as formas de racionalização impostas à educação e as práticas e concepções desenvolvidas pelas professoras no seu cotidiano e trabalho; concepções de mundo e ação, desenvolvimento e aprendizagem, o social e o individual, realidade e mediação linguística, trabalho e educação, necessidades e possibilidades, a fim de se discutir a especificidade do ofício de ensino como trabalho metacognitivo do sujeito professor que produz uma proposta de ensino em Português; como se constrói a competência do professor numa perspectiva democrática; a necessidade de uma formação e prática mais crítica e criativa; relação entre auto-realização e a eficácia da prática docente dos professores de 3º grau; a superação da dicotomia teoria/prática, a instituição de uma prática pedagógica nascida de uma discussão coletiva e sistemática e de um processo de avaliação contínuo; a coerência entre teoria e prática do currículo; como se desenvolve o estágio num curso de ciências.

Um dos resumos ressalta as concepções de organização e gestão escolar pontuando a participação a partir de duas categorias básicas: a participação como legitimação da ordem instituída e a participação como ação direta, instituinte, objetivando a organização escolar. Ressalta o que se estuda e a participação coletiva como determinações do trabalho pedagógico em seu caráter autônomo e cooperativo, bem como a desqualificação docente em face do saber pedagógico na prática profissional.

Outro resumo trata da relação entre um conflito de terra e a educação, focalizando a visão de mundo dos professores e sua prática pedagógica no ensino de 1º grau. Já um outro refere-se à análise dos fatores que interferem na atuação dos professores alfabetizadores: o relacionamento entre escola e a atuação do professor é que nem poder – visível e invisível, presente e oculto, claro e enigmático e não se consegue determinar seu titular.

Destaca-se um resumo que investiga a ação pedagógica das professoras de Prática de Ensino através da história de vida e trabalho das docentes e o processo de construção do seu fazer pedagógico. Propõe a formação de professores conscientes de que sua prática deve envolver um comportamento de observação, reflexão crítica e constantes reconstruções de suas ações pedagógicas, onde o professor e o aluno sejam investigadores no cotidiano da sala de aula, buscando respostas que orientem a prática pedagógica como fenômeno, com competência e autonomia.

A Subcategoria Luta Sindical e Profissionalização

Foram classificados nesta subcategoria 29 resumos, distribuídos da seguinte forma: luta sindical e movimento docente – 20; profissionalização – 9.

A maioria dos trabalhos estuda o movimento docente de organização dos profissionais da educação, sob a forma de sindicato e luta trabalhista, nos diferentes Estados. Os resumos identificam estudos realizados em 11 unidades da Federação: São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal, Piauí, Ceará, Amazonas, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso. Estes resultados são indicadores da precariedade da situação trabalhista e das condições de trabalho do professor de escolas públicas de 1o e 2o grau, em nível nacional. A maioria estuda como se organizaram os movimentos, quais foram as trajetórias destes movimentos e como eles se relacionam com a construção da qualidade da educação. Analisam organizações nacionais, como, por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) ou órgãos sindicais representativos dos professores estaduais. A distribuição dos trabalhos desta subcategoria no período indica que o maior número de estudos sobre este tema ocorreu no início dos anos 90. Este dado reflete o processo de redemocratização e abertura política que o País atravessou, que deu impulso aos movimentos sindicais dos professores de escola pública durante os anos 80 e cuja concretização vai ocorrer na década de 90.

Estes trabalhos procuram "apreender o profissional da educação como mais um agente histórico a partir das diferentes dimensões da prática social onde o subjetivo e o simbólico se fazem presentes".

A valorização do papel do professor em termos salariais e de condições de trabalho continua sendo um dos grandes nós da educação brasileira, e a situação, apesar da organização sindical e dos movimentos, não se modificou na direção desejada. Os esforços para estabelecer um padrão salarial em nível nacional não resultaram em maior nível de profissionalização ou melhores condições de trabalho. Dados sobre o movimento dos professores no Estado do Rio Grande do Sul indicam que o salário que os professores estaduais recebem hoje corresponde a um décimo do salário que recebiam na década passada. Existe uma contradição entre as conseqüências esperadas de um movimento sindical organizado e melhorias concretas na vida e na prática dos docentes.

Dois resumos tratam da questão do movimento docente universitário e de uma perspectiva sindical, um dos quais é uma tese de doutorado.

Cinco resumos tratam especificamente da questão concreta da greve e da forma como os professores participavam dos movimentos políticos. A perspectiva das mulheres professoras nos movimentos de greve, a participação dos professores nesses movimentos ou, ainda, as possibilidades da greve como um movimento de reconstrução pedagógica foram os temas trabalhados por estes estudos.

Todos os resumos parecem estar considerando a importância de incorporar a dimensão política na compreensão e ação dos professores e na construção das condições históricas necessárias para a transformação deste quadro. Estes resultados passam, necessariamente, pela questão da profissionalização do educador, que é um tema relacionado à questão mais ampla da formação e às questões sindicais.

Em relação à profissionalização do educador, foram classificados nove resumos, com os temas estresse e os profissionais da universidade, a qualificação e educação na dimensão da reestruturação do trabalho, a burocratização do trabalho do professor, o professor como funcionário, profissionalização e condições de trabalho e carreira. Além destes temas, foram identificados dois resumos: um relacionado ao conhecimento e outro às diferentes racionalidades que marcam o trabalho docente. Dois resumos tratam da questão do desencanto do professor, tema muito atual considerando o estudo realizado por Codo (1999), que levanta exatamente este problema da desistência do educador. A situação de crise que enfrenta a educação, que se traduz em baixos salários e poucas perspectivas, torna o trabalho do educador bastante penoso e difícil. Autores internacionais, como Fullan e Hargreaves, têm levantado a questão de o professor trabalhar com a emoção e de como é importante a esperança para realizar um trabalho educativo. Manter o professorado com espírito elevado e motivação é um dos desafios, já que em que os salários continuam baixos e há pouca valorização social e institucional do professor.

A luta sindical do professorado é necessária para a construção da qualidade da educação e para garantir recursos humanos qualificados para a área, mas progresso deve ser feito em relação à profissionalização. O movimento sindical será valorizado à medida que evoluir, no sentido de qualificar os seus próprios membros; a associação entre a luta sindical e a profissionalização é necessária para a superação da crise atual.

As pesquisas realizadas podem nos ajudar a entender a importância e pertinência do tema, uma vez que os dilemas não foram ainda superados. E talvez possa nos auxiliar a compreender a contradição da não-efetividade do movimento sindical em realmente melhorar a situação dos professores. Ou seja, ocorreu uma série de progressos em termos do movimento e organização política dos professores de ensino fundamental e médio, mas isto não se traduziu em ganhos concretos para a categoria, o que desvela uma das grandes contradições da nossa realidade educacional.

A Subcategoria Formação do Especialista

Nesta subcategoria foram identificados 20 resumos que analisam a questão da formação do especialista ou temas a ela relacionados. A formação do administrador aparece com destaque (13 resumos), evidenciando preocupação com a formação específica do administrador educacional em sete dos resumos classificados. Esta preocupação reflete a diversidade de pré-requisitos e padrões em relação à formação do administrador nos diferentes Estados brasileiros.

Os resumos classificados dentro da formação do administrador tratam de temas como: perspectivas de formação do educador-administrador; as diversas modalidades de formação dos administradores da educação (tanto em nível de graduação como de pós-graduação); acompanhamento de egressos de curso de especialização em administração da educação; um novo paradigma para a formação do diretor de escola; pensamento político-pedagógico brasileiro e a formação de administradores escolares; a formação dos administradores como área de conflito; formação e desenvolvimento profissional do administrador educacional. A questão da formação é muito relevante, considerando que o processo de democratização da gestão criou novos critérios para a seleção dos administradores educacionais. A seleção através de processos democráticos, como a eleição, criou novas possibilidades e novos padrões de formação. A formação profissional para a função originou algumas tensões entre as habilidades técnicas e a dimensão política. Em estudo realizado por uma das autoras no Estado do Rio Grande do Sul (cf. Castro, 1999), observou-se uma tensão entre os critérios técnicos e a construção de um trabalho em equipe, com uma direção colegiada, onde o trabalho do diretor assume uma nova feição. Estes desafios fazem parte da construção de uma nova prática de desenvolvimento profissional.

Analisando ainda a questão da formação sob a perspectiva dos administradores, alguns resumos apresentam temas como: o papel educativo do administrador; a educação dos gestores de uma forma mais ampla; a questão da liderança democrática do diretor de escola; um perfil do diretor de escola municipal.

Nove resumos tratam da formação do especialista (supervisor e orientador) e refletem, de certa forma, a necessidade de revalorizar a prática e o papel do especialista na escola. Estes resumos tratam de temas como: o supervisor escolar na visão dos professores da escola; o papel do orientador no resgate de uma educação de qualidade; a organização do trabalho escolar e os especialistas da educação; supervisão educacional – autonomia para educar; rejeição da supervisão e suas causas. Outro tenta esclarecer a contribuição da prática supervisora, e um último trabalha o supervisor como um profissional transformador.

As mudanças ocorridas em relação à organização do trabalho na escola, a valorização do trabalho do professor-educador e o questionamento do papel dos especialistas presente no contexto educacional brasileiro levaram à necessidade de revisitar e revalorizar o papel dos especialistas. A tensão entre o conhecimento técnico e as habilidades políticas aparece novamente em relação à supervisão, mas mantendo uma certa crítica da contribuição real da supervisão para a prática docente. A experiência anterior parece ter criado a necessidade de revalorização e redimensionamento do papel do especialista.

A tendência de considerar o educador reflexivo como aquele que constrói o seu conhecimento a partir da prática, da experiência, coloca um grande questionamento no papel do especialista, que talvez trouxesse um critério externo ao desenvolvimento profissional do educador. A democratização do processo de gestão e a criação de uma equipe diretiva administrativa fazem surgir novos parâmetros para a contribuição do especialista. Estes resumos refletem tendências mais amplas da área educacional. "A democratização nas relações no cotidiano escolar passa pela reflexão, discussão e participação conjunta, pela definição da ação administrativa, supervisora e orientadora, partindo da concepção da equipe diretiva enquanto coletivo responsável pela coordenação da escola, superando a dicotomia administrativo-pedagógica."

Estas dicotomias entre a profissionalização e o desenvolvimento profissional do educador, entre o coletivo e o individual, entre a liderança democrática e a pessoal criam uma certa tensão/contradição em relação à prática do especialista. São dilemas de difícil solução, como o da diretora de escola, com uma liderança e experiência construída com muita competência e qualidade, que diz "estar" diretora e que se afastará do cargo pelo processo democrático. Ao mesmo tempo que se ganha em renovação perde-se em conhecimento e prática, o que afeta de forma bastante significativa a ação educativa da escola. Como desenvolver diretoras de escola e especialistas que não se distanciem dos professores e mantenham uma liderança democrática e técnica? Este é um dos nossos desafios como especialistas.

A Subcategoria Avaliação

Esta subcategoria aglutinou 12 resumos, sendo três originados de pesquisas docentes e nove de dissertações de mestrado. Novamente prevalece o número de dissertações como fonte de produção de conhecimento.

Os resumos, na sua totalidade, tratam da avaliação dos cursos de pedagogia, abordando: redefinição de políticas para a formação do educando; avaliação do ensino a distância; influências trocadas na relação museu/ensino formal no ensino de ciências; qualidade política dos fenômenos avaliativos em escolas de 1º grau como política de seletividade e discriminação pedagógica, incidindo, majoritariamente, sobre os alunos já socialmente discriminados; concepção e prática de avaliação da aprendizagem das professoras que atuam no ciclo básico de alfabetização em escola pública, objetivando identificar as conseqüências que determinam no desenvolvimento

do processo de ensino e aprendizagem e na consecução do novo projeto político-pedagógico; avaliação enquanto forma de garantir a construção de uma escola comprometida com a concretização do sonho democrático de assegurar ensino de qualidade para todos; significado da avaliação para professores de uma faculdade de odontologia; percepção que os professores e alunos têm do processo avaliatório no ensino de ciências e as condições sob as quais esse processo é desenvolvido na prática; as representações sociais dos professores e alunos sobre a avaliação escolar; proposta de ação e reflexão coletivas como um caminho para a compreensão dos fenômenos que envolvem a avaliação no cotidiano escolar; consciência do professor sobre a sua prática; necessidade do trabalho dialógico, coletivo e crítico dentro da escola, numa direção em que a prática pedagógica possa ser explicitada e utilizada, transformando-se num meio importante para criar novos conhecimentos e reordenação do cotidiano.

A Subcategoria Outros

Nesta subcategoria foram agrupados os resumos cuja temática não permitiu a sua inclusão nas demais subcategorias, de maneira ampla, e que refletem, de certa forma, a diversidade e riqueza dos focos referentes à formação e prática dos profissionais da educação.

Dos 23 resumos classificados, quatro estão relacionados com a escola ideal, com representações feitas por professores, desde a visão da escola pública sonhada, passando pela qualidade do ensino e o referencial pedagógico do professor, a representação do conceito de educação no cotidiano dos docentes, até as suas crenças sobre o sucesso e o fracasso dos seus alunos. Estas representações fundamentam e orientam a ação docente de uma forma sutil e direta.

Dois resumos tratam do papel da pós-graduação na formação profissional, um enfocando cursos de especialização e o outro analisando a pós-graduação em educação de uma unidade, buscando conhecer sua identidade na opinião de professores e alunos.

Outros três resumos poderiam ser classificados dentro de inovações educacionais: um trata especificamente da inovação e os outros dois abordam o uso da tecnologia, sendo que um deles trabalha especificamente com redes acadêmicas.

A democratização aparece como tema em três resumos: um trabalhando a questão das políticas públicas de democratização, outro tratando especificamente da democratização da gestão e o terceiro analisando a relação educação/Estado; dois resumos tratam do planejamento participativo na universidade.

Cinco resumos dizem respeito à questão da disciplina e o seu poder na escola ou educação, à concepção de autoridade e disciplina, que parece ser um tema emergente no cotidiano da escola. A título de ilustração, veja-se um exemplo: uma das autoras deste estudo pretendia realizar um trabalho de observação das práticas de diretoras de escola e acabou fazendo um estudo sobre a violência na escola (cf. Castro, 1998). Este fato reflete problemáticas mais amplas que são comuns às escolas do mundo globalizado, superando limites nacionais e regionais.

Outros resumos listados nesta subcategoria abordam temas variados: Anísio Teixeira, perspectiva ético-interdisciplinar na escola, vínculo acadêmico professor/universidade e outros, específicos, referentes à ação dos profissionais da educação. A subcategoria Outros reflete as múltiplas interfaces da educação com o meio social e os seus recursos, como, por exemplo, as novas tecnologias (que afetam o processo de gestão da escola e a própria educação) ou o processo de democratização (que modifica as formas tradicionais de escolha das lideranças), e assim por diante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram analisados 143 resumos na categoria *Profissionais da Educação: Formação e Prática*, que se originaram basicamente da Universidade de Brasília, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e, com menor frequência, de outras universidades nacionais. A concentração dos resumos por Estado e por região reflete a localização das instituições com maior frequência de estudos, predominando as Regiões Sudeste e Sul e os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul.

Com relação ao tipo de estudo, predominam as dissertações de mestrado, seguidas das pesquisas docentes e teses de doutorado, indicando as dissertações de mestrado como a fonte mais comum dos resumos.

Foram identificadas seis subcategorias: 1) Formação; 2) Prática; 3) Luta Sindical e Profissionalização; 4) Formação do Especialista; 5) Avaliação; e 6) Outros.

Na subcategoria Formação, os resumos foram divididos nos seguintes focos: formação do professor, formação do educador e formação política; eles discutem formas capazes de tornar a formação dos professores mais atual e voltada para as necessidades do contexto. Na subcategoria Prática é considerada a prática cotidiana do professor, em suas múltiplas dimensões. Na subcategoria Luta Sindical e Profissionalização aparece claramente a necessidade de melhorar as condições do trabalho do professor e a importância do movimento sindical na construção desta qualidade; ao mesmo tempo, são desveladas as contradições existentes entre movimento sindical e profissionalização e melhores condições de trabalho para o educador, evidenciando que o movimento precisa alcançar novos níveis e missões para fazer frente a este desafio. Na subcategoria Formação do Especialista foram examinados resumos que tratam especificamente da questão da formação do administrador educacional, refletindo o debate atual sobre seleção democrática do diretor de escola e do conhecimento técnico e político necessário ao pleno exercício da função; outros abordam a formação do supervisor e do orientador, evidenciando a necessidade constante de definição do papel do especialista em nosso contexto educacional. Na subcategoria Avaliação apareceram as questões da avaliação da qualidade de ensino e da prática docente, criando novas pressões e responsabilidades sociais para o trabalho do educador. Finalmente, na subcategoria Outros, apareceram temas referentes a questões teóricas sobre a escola que queremos e outros acerca da disciplina e da violência no ambiente escolar.

As subcategorias analisadas indicam os desafios da realidade educacional brasileira, com a necessidade de formação de professores cada vez mais preparados para uma prática efetiva, com melhores condições de trabalho, salários condignos e avaliados de forma sistemática, criando condições para uma educação de qualidade para todos. Os estudos realizados e descritos nos resumos analisados refletem essa realidade, com todos os seus dilemas e contradições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, Marta Luz Sisson de. Práticas democráticas na escola : perspectiva das diretoras. *Cadernos CEDAE*. Práticas democráticas e gestão da escola básica. Porto Alegre, n. 5, p. 89-116, 1999.

_____. Violência no cotidiano da escola básica : um desafio social e educacional. *Educação [PUC-RS]*, Porto Alegre, v. 21, n. 34, p. 7-28, 1998.

CODO, Wanderley (Coord.). *Educação : carinho e trabalho*. Petrópolis : Vozes, 1999. cap.: Burnout, a síndrome da desistência do educador, que pode levar à falência da educação.

FAZENDA, Ivani (Org.). *Práticas interdisciplinares na escola*. São Paulo : Cortez, 1996.

FERREIRA, Naura Syria C. (Org.). Education technology and the professional in Brazil : his or her formation and the possibility of human culture. *Bulletin of Science Technology & Society*, University Park (Penn.), v. 19, n. 3, 1999.

_____. *Gestão democrática da educação* : atuais tendências, novos desafios. São Paulo : Cortez, 1998. cap.: A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação : desafios e compromissos.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. 9. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1991.

MOROSINI, Marília. Internacionalização de sistemas universitários : o Mercosul. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga (Port.), v. 9, n. 2, 1996.

WITTMANN, Lauro Carlos. Administração e planejamento da educação : ato político-pedagógico. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 12, n. 2, jul./dez. 1996. Parte 1.

Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil

Regina Vinhaes Gracindo*

Vani Moreira Kenski**

INTRODUÇÃO

Na pesquisa sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil – 1991-1997, a categoria temática *Gestão de Sistemas Educacionais* identifica-se como o espaço para a análise e descrição dos estudos produzidos no período sobre a administração da educação, sob a ótica das políticas, planejamentos e estratégias de gestão.

Existem três outras categorias na aludida pesquisa que também tratam desses mesmos processos: *Municipalização e Gestão Municipal da Educação*, *Gestão da Universidade e Gestão da Escola*. O que as diferencia, basicamente, é o locus onde se desenvolve a gestão. No caso específico deste texto, a análise recai predominantemente sobre o sistema estadual de ensino e, secundariamente, sobre processos de gestão de caráter nacional.

Tratar das questões relativas à gestão da educação enseja uma rápida retomada da discussão que vem acontecendo nos meios acadêmicos e sindicais sobre o uso do termo *gestão*, em contraste ao de *administração*.

Os termos gestão e administração (da educação) são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da *ação administrativa*; em outras, seu uso denota a intenção de *politizar* essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de gerência, numa conotação neotecnicista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a *nova alternativa* para o processo político-administrativo da educação.

É interessante verificar que tanto os organismos internacionais quanto os movimentos sindicais que postulam posições mais avançadas na área optaram pelo termo gestão. Certamente as motivações de ambos não estão alicerçadas nos mesmos pressupostos e nos mesmos objetivos. Percebe-se que o Banco Mundial (a título de exemplo) e os técnicos brasileiros que esposam e desenvolvem as políticas ditadas pelos acordos internacionais adotam o termo gestão como sinônimo de *gerência*, como processo instrumental através do qual fica garantida a implementação dessas políticas. Neste sentido, pode-se compreender a disseminação, os largos incentivos e fartos financiamentos para a implantação de processos de "gerência total" ou "qualidade total" nos diversos níveis de ensino e nas diversas instâncias do Poder Público. De outro lado, muitos dos educadores que têm posições avançadas sobre a educação parecem utilizar a expressão *gestão da educação* como uma reação à forma descomprometida, "neutra", tecnicista e mantenedora da realidade vigente com que a administração da educação se desenvolveu na década de 70, trazendo importantes reflexos nas seguintes. Essa forma de administrar a educação no Brasil trouxe conseqüências muito negativas à

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e presidente da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae).

** Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP) e diretora da Anpae.

prática social da educação, o que gerou todo um movimento de reação e de mudança em sua concepção e prática, que se reflete nos nossos dias.

Essa confusão conceitual decorre, muitas vezes, do jogo de forças político-ideológicas que identifica a importância da gestão/administração no processo educativo e, por isso, estabelece conceitos que melhor se coadunam aos seus interesses. A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), em estudos recentes,¹ procurou dar novo significado ao termo administração da educação – o conjunto de políticas, planejamento, gestão e avaliação da prática social da educação. Neste sentido, garante as dimensões política, técnica e pedagógica, reconhecendo que a administração da educação está intrinsecamente ligada à prática educativa, possuindo um forte compromisso social.

Apesar das observações feitas, vale ressaltar que, para fins do presente estudo, já que sua denominação reflete também as diferenças conceituais relatadas, entende-se por Gestão de Sistemas Educacionais o processo político-administrativo, contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada.

A estrutura deste texto contempla, num primeiro momento, a análise descritiva de alguns aspectos das pesquisas levantadas, com o intuito de localizá-las no tempo e no espaço em que ocorreram. Posteriormente, é feita a análise descritiva circunstanciada, a partir do cruzamento de algumas variáveis, no sentido de dar maior visibilidade às tendências apontadas pelo estudo. Ao final, procura-se identificar temáticas abordadas nas pesquisas, a fim de situá-las nas discussões atuais e apontar possíveis tendências futuras.

ANÁLISE DESCRITIVA

A análise da categoria *Gestão de Sistemas Educacionais* privilegia alguns aspectos revelados pelos indicadores. É preciso ressaltar que estudos deste tipo, em que se contemplam informações ligadas a conteúdos que não podem ser validados na coleta de dados – como, por exemplo, a fidelidade dos conteúdos expressos nos resumos em relação às pesquisas como um todo –, devem privilegiar os aspectos descritivo/quantitativos, mais confiáveis. Estas pesquisas são importantes como levantamentos e definições de tendências em relação aos temas propostos. São importantes também para a identificação de espaços e grupos que encaminham suas pesquisas para determinadas categorias na área analisada. Um outro aspecto importante é a identificação da existência de grupos de pesquisas ou de movimentos isolados de pesquisadores e/ou alunos de pós-graduação que orientam suas preocupações para o estudo dessas temáticas.

A seguir, são apresentadas questões suscitadas pelo levantamento e análise dos dados obtidos nesta categoria, tentando abranger o maior número de articulações possíveis.

No levantamento de pesquisas realizadas entre 1991 e 1997 em instituições de ensino superior (IES) de todo o Brasil, a categoria *Gestão de Sistemas Educacionais* apresenta um total de 62 pesquisas válidas. A análise realizada nos dados coletados sobre estas pesquisas levou em conta as seguintes variáveis: tipos de pesquisas desenvolvidas; anos de conclusão; instituições em que foram realizadas; regiões das quais fazem parte as instituições; gênero de seus autores; esferas de poder, instâncias administrativas e níveis de ensino envolvidos.

Tipos de Pesquisa

Foram encontrados três diferentes tipos de pesquisa nesta categoria: dissertações, teses e pesquisas de docentes. O maior número deles é resultante de dissertações de mestrado (39).

¹ Ver *Série Estudos e Pesquisas da Anpae* – 1 a 5, 1998.

Em seguida, destacam-se as pesquisas de docentes (15) e, com um número sensivelmente menor (8), as teses de doutorado (Gráfico 1).

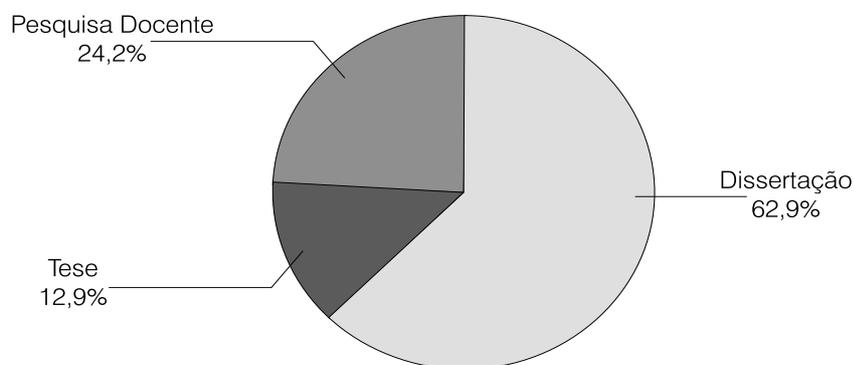


Gráfico 1 – Tipos de pesquisa

Ressalta-se, entre as pesquisas docentes, uma pesquisa nacional realizada por professores/pesquisadores sob a coordenação da Anpae.

Anos de Conclusão

Os dados mostram que, de 1991 até 1995, o crescimento do número de estudos nesta categoria foi gradual e significativo. Se, em 1991, eram oito as pesquisas concluídas, em 1995 chegou-se ao ponto máximo, com 15 estudos realizados. A partir daí houve um repentino decréscimo, com apenas quatro pesquisas na categoria em 1996 e quatro em 1997 (Gráfico 2).



Gráfico 2 – Anos de conclusão

Instituições de Origem

As 62 pesquisas analisadas tiveram origem em 20 instituições. A que realizou o maior número de estudos nesta categoria no período foi a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com 11 pesquisas, seguida pela Universidade de São Paulo (USP), com sete pesquisas realizadas, e pela Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com seis pesquisas cada (Gráfico 3). Reunidas as produções das quatro universidades destacadas, tem-se quase 50% dos estudos nesta área. As demais pesquisas representam, em grande parte, esforços de pesquisadores e instituições isoladas, com raras pesquisas nesta temática durante o período.

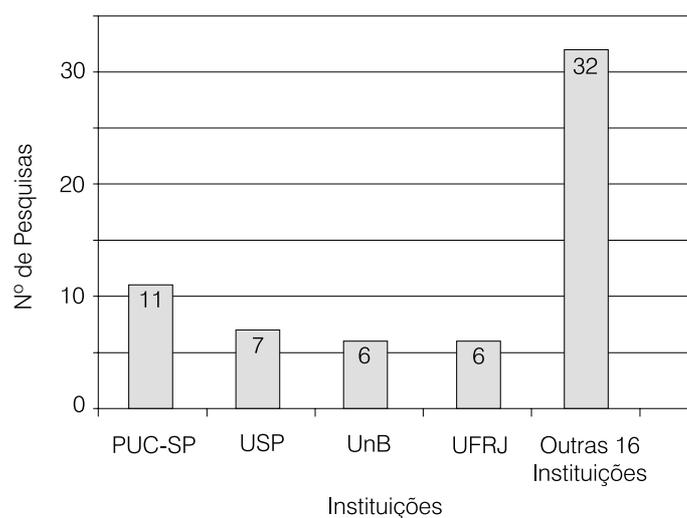


Gráfico 3 - Pesquisas por instituição

Pesquisas por Região

Quase dois terços das pesquisas produzidas no período analisado foram realizados em instituições da Região Sudeste. Se forem agregadas a essas as produzidas na Região Sul, o cômputo geral ultrapassa 75% da produção (Gráfico 4).

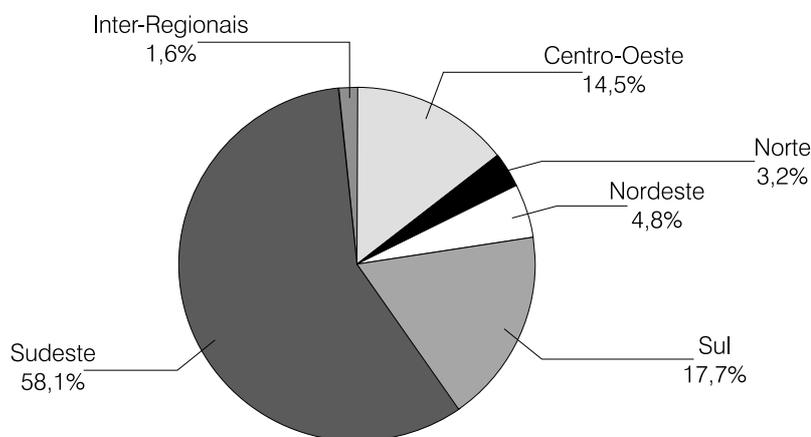


Gráfico 4 - Pesquisas por região

Esse dado reforça estudos anteriores que demonstram a grande concentração da produção acadêmica nacional em educação nestas regiões, possivelmente pela alta concentração dos programas de pós-graduação nos Estados que as compõem. Entre as três regiões com menor produção (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), sobressai-se a Região Centro-Oeste, que, sozinha, responde por mais de 50% das pesquisas produzidas. Nesta, destaca-se a produção da UnB, que, por sua posição privilegiada, próxima aos centros de poder das esferas governamentais nacionais, possui condições de realizar estudos quantitativamente significativos, contribuindo com mais de 90% das pesquisas realizadas na região.

Um número pouco significativo de estudos (1,6%) revela o frágil esforço para a realização de pesquisas inter-regionais.

Pesquisas por Gênero dos Autores

Das pesquisas analisadas neste estudo, 90% foram produzidas por um único pesquisador – 1/3 por homens e 2/3 por mulheres; as demais foram produzidas por grupos de pesquisa, dividindo-se igualmente por grupos de um só gênero e grupos mistos (4,8% cada), conforme demonstra o Gráfico 5. Esses dados evidenciam o que frequentemente é apontado no meio acadêmico como uma questão importante a ser resolvida: a existência de poucos grupos consolidados de pesquisa, tornando essa tarefa um trabalho solitário. Há esforços de muitos programas de pós-graduação no sentido de promover e incentivar a organização de grupos de pesquisas, mas ainda são muito poucas as equipes consolidadas na área.

Destaca-se ainda na análise a verificação da predominância, nesta categoria, de pesquisas realizadas por profissionais do sexo feminino, caracterizando a área como de influência e predominância deste gênero.

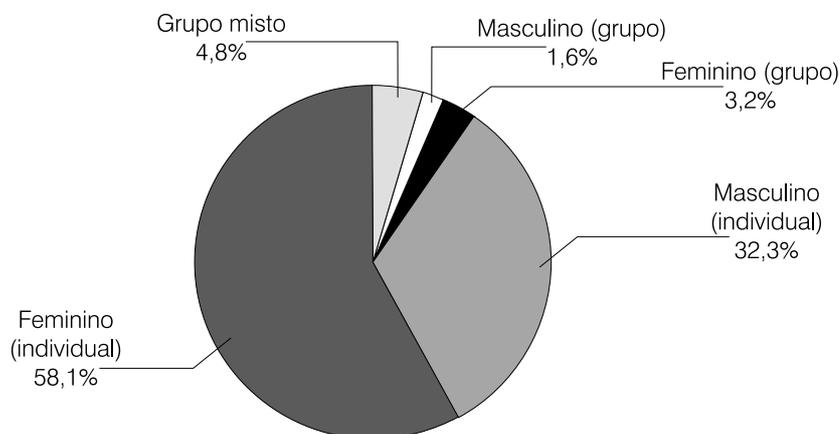


Gráfico 5 – Pesquisas por gênero dos autores

Pesquisas por Esfera de Poder

Ao tentar identificar o foco de análise das pesquisas referente aos setores público/privado (Gráfico 6), verifica-se que mais de 80% delas recaem sobre questões relacionadas ao setor público, ficando uma quantidade insignificante (quase 2%) voltada para a análise de assuntos relacionados à esfera privada da educação. As demais, cerca de 18%, não explicitam a prioridade de seu foco de análise nos resumos analisados.

Em grande parte, esses estudos estão voltados para a análise do papel do Estado em relação a esses dois setores, e, com isto, muitos focalizam, em suas análises, a forma e as estratégias de destinação e utilização dos recursos públicos.

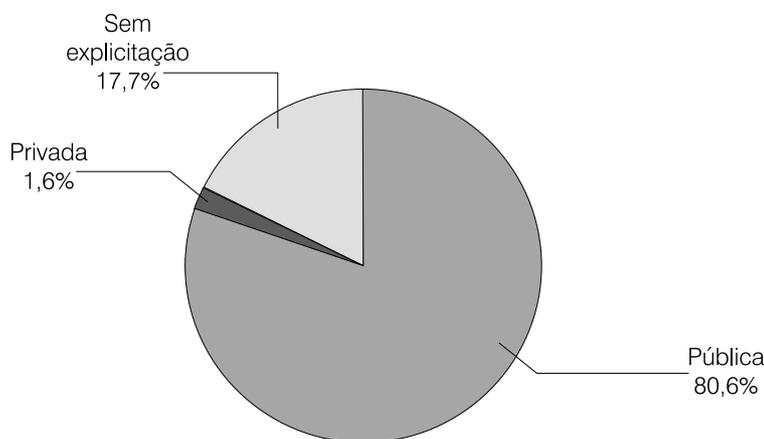


Gráfico 6 – Pesquisas por esfera de poder

Pesquisas por Instância Administrativa

Como já foi assinalado no início do presente texto, há uma incidência de pesquisas nesta categoria voltadas para as questões relativas ao nível estadual (aproximadamente 55%) de educação. Assuntos pertinentes à gestão da educação pelo município e pela União correspondem a 20% das pesquisas realizadas. Os demais estudos correspondem a análises gerais, não relacionadas diretamente a apenas uma instância específica (Gráfico 7).

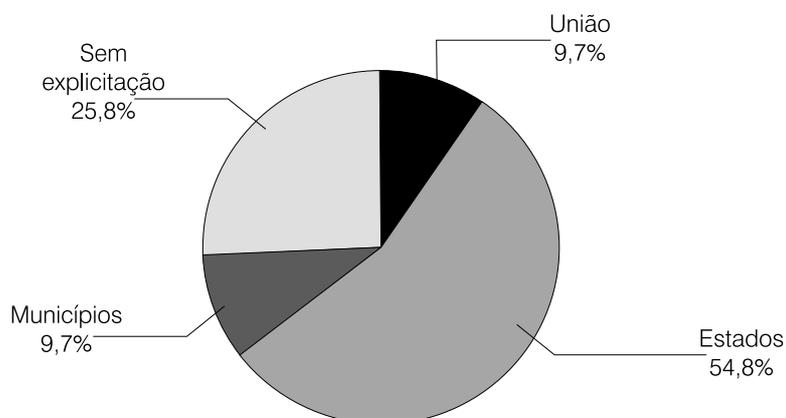


Gráfico 7 – Pesquisas por instância administrativa

A concentração de estudos em nível estadual parece ser decorrente da existência, na pesquisa geral, de duas outras categorias: uma que trata especificamente do nível municipal e outra que analisa as questões da gestão da universidade. Concentram-se nesta última os estudos voltados para o nível federal, com análises sobre a esfera central – a União.

Pesquisas por Nível de Ensino

Os documentos analisados refletem enfoques desenvolvidos predominantemente sobre a educação básica (mais de 62%). Destes, mais da metade tem caráter geral, analisando a educação básica como um todo. Destaque deve ser dado aos poucos estudos especificamente voltados para a educação infantil, contemplada com apenas 1% dos trabalhos (Gráfico 8). A educação superior apresenta-se nesta categoria mediante alguns estudos (11%) que analisam sua inserção nos sistemas educacionais. Esse percentual torna-se importante, no entanto, quando comparado com os menos de 10% que, no conjunto, somam os estudos sobre o ensino médio e a educação infantil.

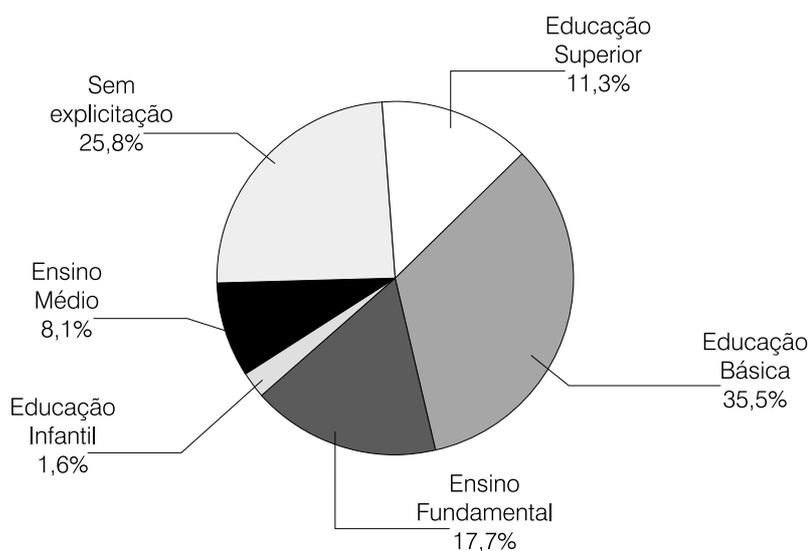


Gráfico 8 – Pesquisas por nível de ensino

ANÁLISE DESCRITIVA CIRCUNSTANCIADA

O cruzamento de alguns dos dados levantados e antes apresentados encaminham as reflexões para outras questões significativas para o estudo. Nesse sentido, duas relações ampliam o quadro de análise: a primeira corresponde ao cruzamento dos dados referentes ao tipo das pesquisas com os anos em que foram concluídas; a segunda, diz respeito aos resultados da comparação entre esses dados e as instituições em que as pesquisas foram realizadas. Além disso, apesar dos poucos dados disponíveis, tenta-se identificar os tipos de investigação e as metodologias das pesquisas em questão, além de um mapeamento inicial da concepção e âmbito de sistemas educacionais que as delimitam.

Relação entre Período e Tipo de Pesquisa

Como é possível observar no Gráfico 9, as pesquisas nesta categoria apresentam características muito específicas: em primeiro lugar, a total ausência de pesquisas de docentes nos anos de 1991 e 1992. Nestes anos predominam as dissertações de mestrado, que, por sinal, permanecem até 1996. Em 1997, as dissertações praticamente desaparecem (assim como as teses) e predominam, ainda que em número incipiente, as pesquisas de docentes (apenas três). Nota-se em 1997 o aparecimento da única pesquisa docente institucional da área – um esforço realizado pela Anpae. As teses de doutorado (no máximo duas por ano) estão circunscritas ao período de 1992 a 1995, e nos anos seguintes elas desaparecem. Este sensível esvaziamento e conseqüente desinteresse dos pesquisadores pelo tema parece estar relacionado com o crescente interesse, neste último período, pelas pesquisas mais centradas nos processos individualizados de ação escolar e na ação nos sistemas municipais de ensino.

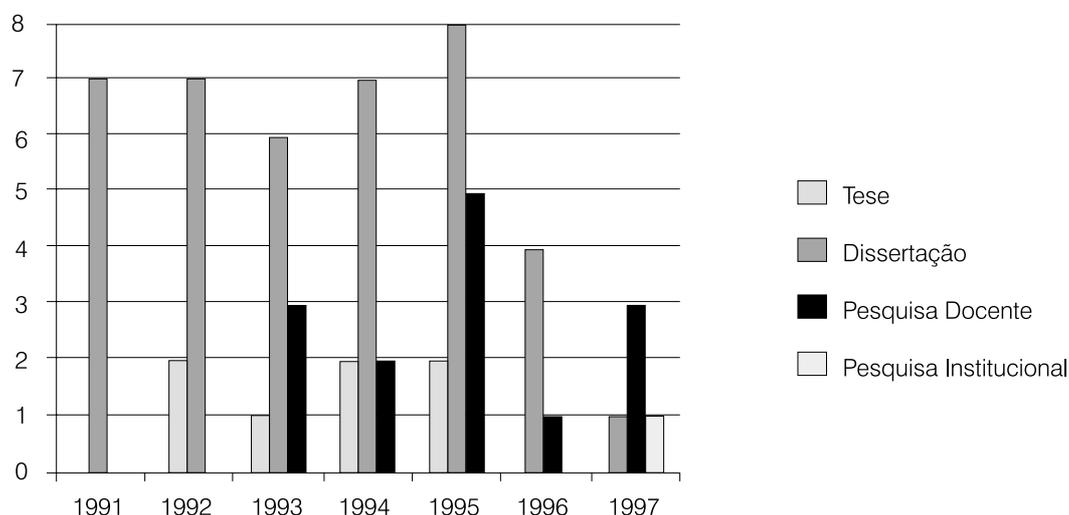


Gráfico 9 – Relação períodos/tipos de pesquisa

Relação entre Instituições, Tipos de Pesquisa e Períodos

A análise das pesquisas por tipo, principais instituições produtoras e período em que foram concluídas evidencia a grande produção da PUC-SP no início dos anos 90 (Gráfico 10). Este vigor, no entanto, não foi encontrado no restante do período, chegando em 1997 à ausência total desta categoria de pesquisas na instituição, seja como produção docente ou discente (mestrado e doutorado). Situação inversa apresenta-se na UnB; nesta, as pesquisas surgem em 1994 como produção docente e dissertações e mostra-se com regularidade nos anos seguintes. Há que se notar, no entanto, a ausência de dissertações ou teses produzidas em 1997. A USP – a despeito da pequena produção anual – apresenta uma regularidade e equilíbrio na realização de pesquisas nesta categoria em seus diversos tipos (produção docente e discente) e distribuição no período. Não são apresentados dados da produção docente da UFRJ e da PUC-SP.

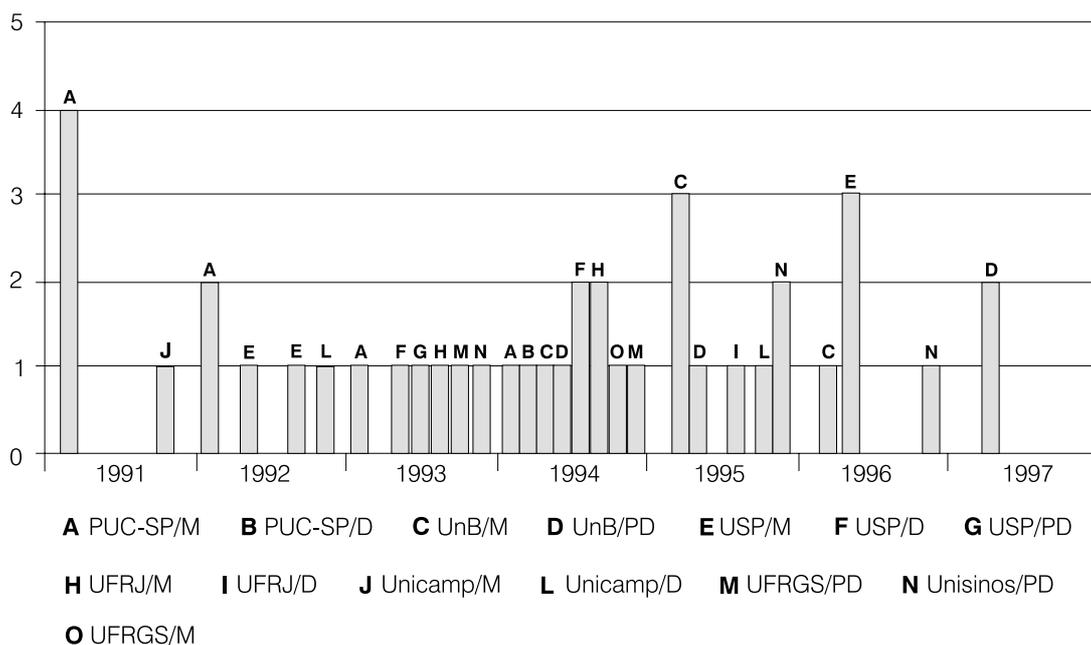


Gráfico 10 – Relação instituições/tipo de pesquisa/periodos

Pesquisas por Tipo de Investigação e Metodologia

Como foi apontado anteriormente, muitos dos resumos não trazem todas as informações que deveriam conter, como sínteses que são de pesquisas realizadas. Mais de um terço deles não explicita o tipo de investigação desenvolvida (Gráfico 11). Os dois terços restantes dividem-se em três tipos: pesquisa empírica, pesquisa histórica e trabalhos eminentemente teóricos. Vale ressaltar a predominância de análises de experiências realizadas pelos sistemas educacionais e que se revelam em mais da metade do estudos, especificados como pesquisas de caráter empírico.

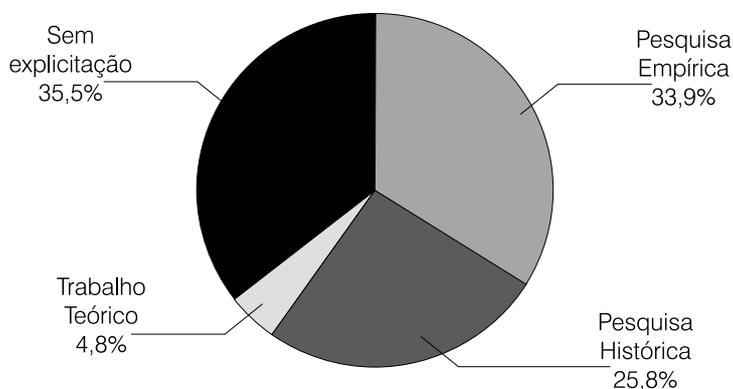


Gráfico 11 – Pesquisas por tipo de investigação

Dada a insuficiência apontada, a identificação das metodologias adotadas nos estudos restringe-se a menos da metade das pesquisas analisadas, pois a outra metade não as delimitou em seus documentos (Gráfico 12). Assim, do que foi possível identificar, há predominância dos estudos alicerçados em análises documentais, acrescidos de um pequeno número de estudos de caso e de metodologias de análise de discurso. As pesquisas que se desenvolveram com base em estudos por amostragem, em trabalhos etnográficos e como pesquisas-ação não têm significado estatístico relevante.

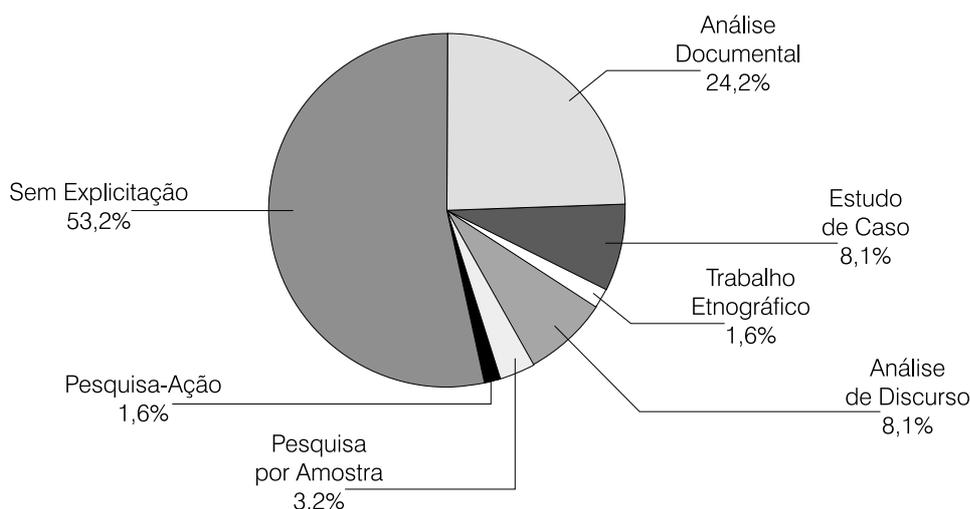


Gráfico 12 – Pesquisas por tipo de metodologia

Concepção e Âmbito de Sistemas Educacionais

A totalidade de pesquisas da categoria considera apenas como gestão de sistema a administração pública da rede de escolas, quase que exclusivamente de ensino fundamental; estudos são realizados nos níveis estaduais (preferencialmente), municipais e federal. Em geral as pesquisas se limitam ao estudo da região em que se situa a universidade. O âmbito regional, característico destas pesquisas, orienta-se para o estudo e análise das especificidades locais e o levantamento de problemas pontuais – específicos de determinada fase do governo em questão. A categoria carece de estudos amplos, com reflexões aprofundadas sobre a temática *Gestão de Sistemas Educacionais* e, também, de estudos comparativos entre países ou realidades nacionais ou regionais. Ressalte-se nesta última observação a pesquisa realizada pela Anpae, em que pesquisadores de cinco universidades analisam experiências de gestão de sistemas educacionais exitosas na Região Centro-Oeste. Esta análise é única também por mesclar profissionais de universidades diferentes na mesma pesquisa. Todas as demais pesquisas são manifestações individuais (na grande maioria) ou realizadas por duplas ou pequenos grupos de pesquisadores da mesma faculdade e do mesmo departamento.

TEMÁTICAS DAS PESQUISAS

Não foi possível uma análise mais aprofundada das temáticas envolvidas na categoria *Gestão de Sistemas Educacionais*, dados os limites impostos pelo material disponível nos documentos. Nesse sentido, a análise restringiu-se aos títulos dos trabalhos e aos dados superficiais apresentados nos

resumos. A análise, neste item, privilegia a definição de temáticas preferenciais e tendências apresentadas por instituições que, sistematicamente, realizam pesquisas sobre o tema.

As 62 pesquisas analisadas poderiam ser categorizadas em seis grupos temáticos (subcategorias): Produção de Pesquisas, Organização e Funcionamento dos Sistemas Educacionais, Relação Escola/Trabalho/Modernização na Gestão dos Sistemas Educacionais, Articulação entre as Instâncias do Poder Público, Gestão de Políticas Públicas Especiais, e Democratização da Gestão de Sistemas Educacionais. Nesta última, destaca-se a ênfase dada aos estudos sobre a questão da descentralização da gestão desses sistemas.

Produção de Pesquisas

Duas pesquisas registram esforços anteriores ao presente estudo, na identificação da produção acadêmica na área de gestão: uma, de caráter mais geral, envolvendo as temáticas sobre políticas, planejamento e avaliação de sistemas, coordenada pela Anpae em 1996-1997; outra focalizando pesquisas voltadas para a alfabetização e analisando seus reflexos nessa prática educativa.

Organização e Funcionamento dos Sistemas Educacionais

Cinco grupos foram identificados nessa subcategoria: origem e história das organizações educacionais; teorias das organizações; controle do Estado; diagnóstico da realidade dos sistemas educacionais; e problemas pedagógicos na gestão dos sistemas/escolas.

a) Origem e história das organizações educacionais – Três das pesquisas analisadas voltam-se para a compreensão da origem e história de organizações educacionais: uma sobre a origem da escola brasileira; outra focalizando a instituição educacional pública no Estado do Rio Grande do Sul; e uma terceira que analisa a transposição da idéia de "escola do proletariado" no Brasil.

b) Teorias das organizações – Uma das pesquisas retrata a natureza da administração nas organizações educacionais, tendo como base teórica a Teoria de Greenfield e sobre a qual estabelece proposta de modelo para a administração da educação.

c) Controle do Estado – Três pesquisas exploram analiticamente o papel/controlado do Estado no desenvolvimento das organizações educacionais. Duas delas analisam o controle do Estado exercido sobre os educadores: uma mostrando a resistência desses na implantação de mudanças organizacionais; outra desvelando o controle direto que ele tem sobre o magistério público. A terceira analisa as ambigüidades do Estado em sua ação de mediação, evidenciada na contraposição do discurso democrático que apregoa com a gestão autoritária que desenvolve.

d) Diagnóstico da realidade dos sistemas educacionais – Envolvendo um leque de questões, sete pesquisas analisam aspectos importantes da gestão de sistemas educacionais em diversos níveis da administração pública, desde a União até a escola. Uma delas analisa o modelo de universidade pública no Brasil, apontando concepções alternativas e inovadoras; outra analisa o papel do Conselho Federal de Educação (CFE) na construção do Sistema Educacional; as demais aprofundam-se nas questões organizacionais da gestão educacional: a gestão organizacional e a relação do "administrativo" com o "político" e o "pedagógico"; o funcionamento de um sistema educacional, com foco nas escolas de segundo grau; e a gestão empresarial democrática e a administração participativa nas organizações educacionais. As duas restantes analisam a questão

da descontinuidade administrativa que ocorre na gestão educacional. Nessas, o foco de análise são: o Instituto de Pesquisas Educacionais do Rio de Janeiro, uma experiência descontinuada; e um projeto de gestão democrática abandonado pela gestão do Estado de São Paulo.

e) Problemas pedagógicos na gestão dos sistemas/escolas – Um grupo de cinco pesquisas procura analisar aspectos pedagógicos extremamente ligados à gestão educacional, em todos os níveis. Questões como produtividade e evasão escolar e a coordenação do trabalho dos especialistas (orientador educacional, supervisor e inspetor escolar) estão no âmago das discussões encontradas.

Relação Escola/Trabalho/Modernização na Gestão dos Sistemas Educacionais

Sete pesquisas analisam relações da educação com o trabalho e da educação com os conceitos e demandas da "modernidade". As que tratam da relação educação/escola com o mundo do trabalho o fazem enfocando: as demandas profissionais do mercado; a necessidade de universalização da educação; a inadequação das possibilidades de acesso à educação aos interesses do trabalhador; e os modelos de gestão decorrentes das demandas do mercado. A relação estabelecida entre educação e modernidade destaca: o potencial emancipatório da educação; a mentalidade burguesa encontrada nessa relação; e as significações de modernidade encontradas no planejamento educacional.

Articulação entre as Instâncias do Poder Público

Cinco pesquisas analisam as relações que se estabelecem entre instâncias do Poder Público e entre níveis de ensino. Três delas mostram as articulações existentes entre a União, os Estados e os municípios, desvelando as ambigüidades, superposições, relações de poder e o papel dos partidos políticos. As duas outras focalizam a relação (1) da universidade com a educação infantil e (2) de um Conselho Estadual de Educação com a Secretaria de Educação.

Gestão de Políticas Públicas Especiais

Sete pesquisas analisam a gestão de algumas políticas de educação específicas: o livro didático; o calendário rotativo; o salário dos professores; a formação do professor em nível médio; a prática avaliativa; as cooperativas educacionais; e a questão do vestibular.

Democratização da Gestão de Sistemas Educacionais

Sete pesquisas concentram suas análises sobre os sistemas educacionais e sua gestão, destacando ações de democratização desse processo. Elas analisam duas das formas de democratização da educação: a democratização do *acesso* à educação e a democratização do *processo* educacional.

Delas, apenas uma desenvolve estudo estritamente teórico, analisando os discursos sobre educação e democracia existentes na produção pedagógica nos anos 80 e publicados em duas revistas nacionais. Três delas falam da questão do acesso: duas do acesso à educação superior e uma ao ensino fundamental. Das que se dedicaram a analisar o acesso à educação superior, uma traz à baila a influência do "modelo" desse nível de ensino sobre a forma de acesso aos cursos de graduação, destacando a função do vestibular; a outra analisa dois modelos de vestibular implantados em uma

universidade. A pesquisa que trata do acesso ao ensino fundamental estuda a relação entre a localização da rede física das escolas municipais do Rio de Janeiro e a oferta de matrículas.

Como uma faceta da democratização da educação, três pesquisas analisam processos de gestão democrática. As três identificam e se voltam para experiências concretas de gestão democrática: uma, desenvolvida em Lages (SC), aponta, entre outras coisas, a influência do partido político nessa experiência; outra, no Paraná, dá relevo ao processo de eleição de diretores de escolas; e a última, em Mato Grosso, mostra o envolvimento de atores sociais (sindicato e comunidade) e a influência do Estado na experiência.

Existe uma questão que perpassa a análise de quase todas as 62 pesquisas localizadas no presente estudo (algumas de forma tangencial, muitas como pano de fundo e 13 de forma privilegiada): é a questão da *descentralização* na gestão dos sistemas educacionais, como decorrência da democratização da gestão. Além disso, questões absolutamente integradas e interligadas à descentralização, como autonomia e municipalização, aparecem como subtemas em quase todas as pesquisas classificadas nessa categoria.

Análises fundantes (das mais amplas até as mais particulares) desvelam: a opção neoliberal do Estado e sua conseqüente reestruturação influenciando modelos de gestão; os critérios político-partidários envolvidos na municipalização da educação; o modelo burocrático que conduz às contradições das decisões de centralizar ou descentralizar; a duplicidade de rede de escolas revelada em um processo de descentralização/municipalização; as relações que se estabelecem num processo de autonomia com o Estado; o sentido de qualidade revelados em experiências descentralizadas de gestão; a questão da globalização e os "Estados Nacionais" indicando rumos para a gestão educacional.

Duas pesquisas da Anpae identificaram experiências importantes de gestão educacional em diversos níveis: uma relatando oito experiências desenvolvidas na Região Centro-Oeste e a outra identificando mais de 60 experiências em todos os Estados da Federação. O amálgama analítico que as uniu foi justamente a triade descentralização-autonomia-municipalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a gestão de sistemas de ensino implica refletir sobre as políticas de educação. Isto acontece porque há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas. Nesse sentido, verifica-se, em muitos dos estudos, uma embocadura política na análise da *Gestão de Sistemas Educacionais*.

As temáticas mais estudadas nesta categoria referem-se às formas democráticas de gestão de sistemas educacionais, envolvendo a descentralização de sua ação. A questão da democratização e as experiências pontuais realizadas em sistemas estaduais e municipais ocupam papéis predominantes nestes estudos; em geral, são análises e avaliações de propostas específicas que foram realizadas em determinados períodos e por determinadas equipes e partidos quando assumiram o poder. Correlatas a estas pesquisas e, às vezes, coincidindo e ampliando esta temática central, são encontrados estudos sobre democratização do ensino e a descentralização da gestão estadual/municipal e a municipalização.

Apesar de não haver sido identificada nenhuma pesquisa que focalizasse a temática "eleição de diretores", possivelmente incluída na categoria temática *Gestão da Escola*, ela aparece vinculada ao grande tema da democratização da gestão, que, possivelmente, inspirará a análise em outras categorias.

Ressalta-se nestas pesquisas o grande número de estudos sobre o sistema educacional estadual de São Paulo. Esses estudos, em sua grande maioria, apresentam em seus títulos e

resumos a manifestação crítica negativa sobre os caminhos trilhados pela administração pública estadual paulista no que se refere à educação.

É importante ressaltar a focalização do tema democratização da educação – e, nele, a democratização da Gestão de Sistemas Educacionais – presente em um número significativo dos estudos analisados. Nesse contexto, as questões de descentralização, municipalização, autonomia e participação contornam suas análises, configurando-se como possíveis dimensões do processo de democratização da gestão.

Depreende-se na literatura específica que a gestão democrática da educação precisa ser um processo contínuo de coordenação da prática educacional coletiva, que se desenvolve de forma não fragmentada, num dado contexto histórico.

À medida que se destaca o caráter transformador que está subjacente ao conceito de Gestão de Sistemas Educacionais, em todas as dimensões dessa prática – pedagógica, financeira, de pessoal, de material e patrimônio – , pode-se compreender porque alguns estudos focalizam a questão pedagógica em seus subtemas de análise.

Publicações recentes situam a gestão da educação como uma questão que extrapola a questão técnica, demonstrando sua forte dimensão política ao identificar a especificidade da sua função pública e o seu papel na construção da cidadania.

Como elementos constitutivos de uma nova prática de Gestão de Sistemas Educacionais que possui compromisso com a democratização da sociedade, a literatura da área destaca, entre outras, a *autonomia* e a *participação*. De um lado, a participação conquista e constrói novos espaços; de outro, a autonomia garante e assegura as conquistas.

Os estudos sobre *Gestão de Sistemas Educacionais* propiciam amplas abordagens e múltiplas análises e aprofundamentos. Talvez esta amplitude seja um dos fatores que desanimem os pesquisadores a se dedicar ao estudo destas organizações complexas. A dificuldade de um olhar único e abrangente que explique todo o sistema – ainda que limitado às especificidade de análise de uma determinada questão – exige conhecimento profundo da organização e do funcionamento do objeto estudado. O estímulo para que grupos de docentes se dediquem a este tipo de estudo pode ser um dos caminhos para a realização de maior número de pesquisas nesta categoria. De toda forma, as transformações que vêm ocorrendo em todos os sistemas educacionais brasileiros nos últimos tempos mostram o vigor e a necessidade urgente com que a categoria *Gestão de Sistemas Educacionais* precisa e merece ser estudada. Com isso, ela poderá consolidar-se como um campo de conhecimento academicamente relevante, podendo ter reflexos positivos tanto na definição de políticas públicas quanto na melhoria da prática social da educação.

Gestão da universidade: caminhos e possibilidades na produção de pesquisas*

Afrânio Mendes Catani**

Maria Estela Dal Pai Franco***

INTRODUÇÃO

O objetivo primeiro do presente trabalho é apresentar um quadro panorâmico da temática *Gestão da Universidade*, em produções de pesquisa no interregno 1991-1997, analisando condições, inserções e convergências temáticas, tendo presentes a distribuição temporal e a natureza do estudo. Teve como fonte o Banco de Dados sobre Produção de Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação no Brasil: 1991-1997, da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

Foram analisados 98 documentos classificados na temática em apreço. A inclusão dos documentos derivou da sistemática adotada para a organização do Banco, marcadamente ancorada na opinião de juízes especialistas que, em diversos estágios e após sucessivas rodadas, chegaram à definição última da temática principal de classificação de cada documento, tendo em vista a elaboração posterior do estado da arte do qual faz parte a presente análise.

Na produção sobre *Gestão da Universidade* são trabalhadas as subcategorias temáticas Avaliação e Qualidade, Universidade e Pesquisa, Política de Educação Superior, Universidade e Sociedade, História da Universidade, Perfil do Profissional, Autonomia e Decisão. Tais subcategorias estão presentes nos documentos que constituíram o *corpus* analítico do estudo.

O direcionamento metodológico adotado permitiu dois níveis de análise, levados a efeito, em alguns momentos, de modo concomitante. O primeiro, na ordem de apresentação, é de caráter analítico-descritivo, atendo-se inicialmente na inserção da temática na totalidade das demais que perfazem os documentos sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil. Neste primeiro nível foram também analisadas a distribuição temporal da produção por subcategoria no período 1991-1997 e a natureza dos estudos, entendida quanto à finalidade da produção: docente ou com vista à obtenção de grau acadêmico. O segundo nível de análise é de caráter analítico-inferencial, cuja adequação para um estudo da natureza deste se funda na construção paulatina e de sucessivos olhares sobre o *corpus* analítico, configurando subcategorias temáticas. As subcategorias – daqui por diante tratadas como subtemáticas – emergiram em um processo de convergências temáticas, delas inferindo-se a noção/vocábulo revelador de cada, isto é, a expressão mais adequada do que se constitui o cerne de cada documento e dele dentro do conjunto do qual faz parte. É pertinente registrar que a construção da primeira ordem de subcategorias, isto é, subtemáticas, desveladas na quase centena de documentos que compõem a categoria temática *Gestão da Universidade* – e que

* Colaboraram na organização deste trabalho os bolsistas de Iniciação Científica do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Rio Grande do Sul (PPGEdu/UFRGS) Aline Garcia Bender Corrêa e Cintia Hoffmeister Rizzi, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs/UFRGS) e Daniel Gustavo Mocelin, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

** Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

*** Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS.

se constituíram as sete subtemáticas do estudo – realizou-se sob os princípios da similaridade e da contrastação, apoiada em um processo de triangulação. Tal processo refere-se à participação de pelo menos três juízes na organização das convergências e denominações. A segunda ordem de categorias, enquanto objetivação prática da categoria temática *Gestão da Universidade* e de suas subtemáticas, seguiu um processo similar ao anteriormente descrito para a construção de convergências internas. Ela exigiu, no entanto, um passo adicional: além da análise descritiva que se apresenta *pari passu* à inferencial, são trazidas, em cada temática, considerações críticas, no sentido de sinalizar contraposições e acenar com possibilidades.

Vale finalmente reiterar que a importância da temática estimula a decisão de analisá-la. É incontestável o esforço que a universidade envida para sua própria consolidação e desenvolvimento, num momento em que o novo ordenamento político-legal está ainda em curso, que a crise socioeconômica se faz sentir nos mais diferentes segmentos e instâncias e que está a exigir novas formas organizativas e gerenciais. Certamente o acesso à produção de conhecimento sistematizado é fator decisivo para seu próprio desenvolvimento, elevando a temática para outro patamar.

A TEMÁTICA GESTÃO DA UNIVERSIDADE – CONDIÇÕES E INSERÇÕES

Gestão da Universidade ocupa o destacado quinto lugar (10,6% da produção) no conjunto das temáticas presentes no Banco de Dados sobre Produção de Pesquisas (Anpae, 1999). É antecedida pelas temáticas *Profissionais da Educação: Formação e Prática* (15,5%), *Políticas de Educação: Concepções e Programas* (15%), *Gestão da Escola* (14,5%), *Escola/Instituições Educativas e Sociedade* (12,3%). Não surpreende a maior incidência de produção nestas temáticas, pois no caudal da Carta Magna de 1988 e nos oito anos subseqüentes de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) elas foram amplamente discutidas no cenário nacional. Questões como competência técnica e política, os especialistas, formação e aposentadoria são vinculadas à temática referente aos profissionais da educação; as várias faces das políticas da educação, a construção de uma gestão democrática e participativa, a escola enquanto instituição social e comprometida foram alguns dos temas que estiveram na mesa de discussões, perpassando os anos 90.

A análise interna da temática revela riqueza de subtemáticas e convergências. O Gráfico 1 mostra como as subtemáticas se distribuem.

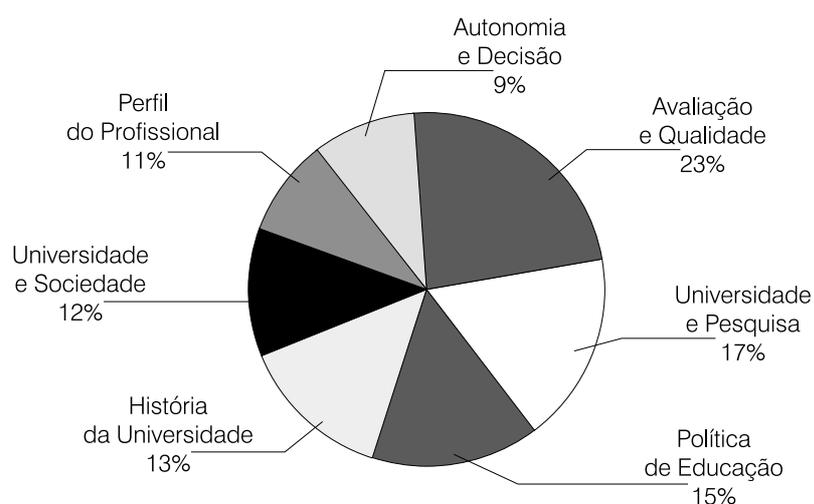


Gráfico 1 – A temática Gestão da Universidade e suas subtemáticas

Fonte: ANPAE. *Banco de dados sobre produção de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília : Anpae, 1999.

As subtemáticas com maior incidência de documentos são, respectivamente, Avaliação e Qualidade, Universidade e Pesquisa e Política de Educação Superior. As três revelam-se pertinentes à *Gestão da Universidade*: Avaliação e Qualidade, em decorrência da natureza da universidade como *locus* avaliativo; Universidade e Pesquisa, por trazer à tona questões como a razão de ser institucional e a vinculação ensino e pesquisa, fundamentais no atual contexto; finalmente, Política de Educação Superior, em decorrência das discussões sobre a LDB. No processo analítico, foram identificadas as convergências temáticas e, em cada subtemática, analisadas as duas convergências predominantes.

Na Tabela 1, é possível observar que a subtemática Avaliação e Qualidade abarca 22 documentos dentro de um total de 98, o que corresponde a 22,4% do total da produção da temática e a 2,38% do total do Banco de Dados sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil.

Tabela 1 – Distribuição de documentos da temática Gestão da Universidade, por subtemática e segundo sua contribuição para a produção de pesquisa sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil – 1991-1997

SUBTEMÁTICAS	GESTÃO DA UNIVERSIDADE		
	Número	% na Temática	% no Banco de Dados
Avaliação e Qualidade	22	22,4	2,38
Universidade e Pesquisa	17	17,5	1,84
Política de Educação Superior	15	15,3	1,62
História da Universidade	13	13,2	1,41
Universidade e Sociedade	12	12,2	1,30
Perfil do Profissional	10	10,2	1,08
Autonomia e Decisão	9	9,2	0,98
TOTAL	98	100	10,6

Fonte: ANPAE. *Banco de dados sobre produção de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília : Anpae, 1999.

Na Tabela 2 destaca-se como o ano mais produtivo o de 1995, com 22 produções distribuídas entre seis subtemáticas. A subtemática que mais produziu documentos nesse ano foi Avaliação e Qualidade, com 31,8% em relação aos outros anos. Em segundo lugar aparece o ano de 1991, com um total de 18 produções. A subtemática que mais produziu documentos nesse período foi Política de Educação Superior, com 44,4% da produção total neste ano e com 53,3% em relação aos outros anos. Observou-se dentro da subtemática Universidade e Pesquisa, no período em questão, um aumento na produção. De dois documentos produzidos em 1991, correspondendo a 11,8% da produção total, nota-se que foram produzidos cinco documentos em 1997. Esta é uma subtemática que angaria interesse crescente. Outra subtemática que pode retomar espaço é Universidade e Sociedade. Já Política de Educação Superior enquanto temática mais genérica parece decrescer, mas, em questões específicas, ela se manifesta em quase todas as demais subtemáticas, como, por exemplo, pela discussão de autonomia de grupos de pesquisa, entre outros aspectos. A subtemática Perfil do Profissional parece de tendência recessiva, até porque algumas das questões que poderiam a ela estar ligadas já não suscitam os mesmos interesses, com é o caso da eleição de dirigentes.

Tabela 2 – Distribuição de documentos da temática Gestão da Universidade, por subtemáticas e segundo o ano de publicação no período 1991-1997

SUBTEMÁTICAS	ANOS DE PRODUÇÃO							TOTAL
	1991 N(%)	1992 N(%)	1993 N(%)	1994 N(%)	1995 N(%)	1996 N(%)	1997 N(%)	
Avaliação e Qualidade	5 (22,8)	4 (18,2)	1 (4,6)	2 (9,0)	7 (31,8)	1 (4,6)	2 (9,0)	22
Universidade e Pesquisa	2 (11,8)	-	2 (11,8)	4 (23,5)	3 (17,6)	1 (5,9)	5 (29,4)	17
Política de Educação Superior	8 (53,3)	1 (6,7)	-	1 (6,7)	2 (13,3)	2 (13,3)	1 (6,7)	15
História da Universidade	1 (7,7)	4 (30,7)	1 (7,7)	3 (23,1)	1 (7,7)	-	3 (23,1)	13
Universidade e Sociedade	1 (8,3)	3 (25,0)	-	-	5 (41,7)	1 (8,3)	2 (16,7)	12
Perfil do Profissional	-	4 (40,0)	1 (10,0)	-	-	3 (30,0)	2 (20,0)	10
Autonomia e Decisão	1 (11,1)	1 (11,1)	-	-	4 (44,5)	1 (11,1)	2 (22,2)	9
TOTAL	18	17	5	10	22	9	17	98

Fonte: ANPAE. *Banco de dados sobre produção de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília : Anpae, 1999.

A Tabela 3 mostra que, no período em questão, o que mais se produziu foram dissertações de mestrado (DM), correspondendo a 48% do total da temática *Gestão da Universidade*. Sucessivamente, surgem as pesquisas docentes (PD), com 42,8%, e as teses de doutorado (TD), com 9,2% do total da produção. A subtemática que mais produziu nesse sentido foi Avaliação e Qualidade, com 12 documentos de PD e 10 de DM. Em relação às TD, a produção dividiu-se entre Universidade e Pesquisa e Autonomia e Decisão, com três teses cada.

Tabela 3 – Distribuição de documentos da temática Gestão da Universidade, por subtemática e segundo a natureza das produções no período 1991-1997

SUBTEMÁTICAS	Pesquisa Docente N (%)	Dissertação de Mestrado N (%)	Tese de Doutorado N (%)	TOTAL N (%)
Avaliação e Qualidade	12 (5,5)	10 (9,5)	-	22 (100)
Universidade e Pesquisa	7 (41,2)	7 (41,2)	3 (17,6)	17 (100)
Política de Educação Superior	5 (33,0)	9 (60,0)	1 (7,0)	15 (100)
História da Universidade	9 (69,2)	4 (30,8)	-	13 (100)
Universidade e Sociedade	5 (41,7)	6 (50,0)	1 (8,3)	12 (100)
Perfil do Profissional	3 (30,0)	6 (6,0)	1 (10,0)	10 (100)
Autonomia e Decisão	1 (11,1)	5 (55,5)	3 (33,4)	9 (100)
TOTAL	42 (42,8)	47 (48,0)	9 (9,20)	98 (100)

Fonte: ANPAE. *Banco de dados sobre produção de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília : Anpae, 1999.

Já a Tabela 4 apresenta as convergências das subtemáticas. A maior produção ficou em Avaliação Geral e Específica, dentro da subtemática Avaliação e Qualidade, com 16 documentos, que correspondem a 73% dentro da subtemática e a 16,3% do total de documentos da grande temática.

Tabela 4 – Distribuição de documentos nas convergências das subtemáticas da categoria Gestão da Universidade

SUBTEMÁTICAS E CONVERGÊNCIAS		GESTÃO DA UNIVERSIDADE		
		Nº	% Convergência	% Temática
Avaliação e Qualidade	Qualidade e suas Condições	6	27,0	6,1
	Avaliação Geral e Específica	16	73,0	16,3
Universidade e Pesquisa	Condições e Políticas	12	70,5	12,2
	Racionalidade e Pesquisa	5	29,5	5,1
Política de Educação Superior	Poder e Decisão	9	60,0	9,2
	Política	6	40,0	6,1
Universidade e Sociedade	Universidade e Regionalização	7	58,0	7,2
	Universidade e Comunidade	5	42,0	5,1
História da Universidade	Trajétoria da Universidade	7	54,0	7,2
	Estado e Cultura	6	46,0	6,1
Perfil do Profissional	Perfil do Professor	7	70,0	7,2
	Perfil do Administrador/Profissional	3	30,0	3,0
Autonomia e Decisão	Autonomia e Especificidade	5	55,5	5,1
	Processo Decisório	4	44,5	4,1

Fonte: ANPAE. *Banco de dados sobre produção de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília : Anpae, 1999.

CONVERGÊNCIAS DA TEMÁTICA *GESTÃO DA UNIVERSIDADE*

Avaliação e Qualidade (22 documentos)

A subtemática Avaliação e Qualidade abarca duas convergências temáticas: Qualidade e suas Condições e Avaliação Geral e Específica.

Qualidade e suas Condições trata a qualidade do ensino como condição que deve ser valorizada, abrangendo tópicos variados, como qualidade de ingresso na graduação e seleção na pós-graduação, evasão, processos de formação, articulação formação/prática profissional, sem esquecer a questão do projeto pedagógico.

De um modo geral, os documentos detêm-se em aspectos práticos, o que não surpreende, tendo em vista a articulação entre prática e formação profissional. Sob tal perspectiva, são também apresentadas formas de implantação de programas de qualidade, fundamentais para a melhoria do ensino.

A qualidade é considerada complexa e decorrente de múltiplos fatores e tensões institucionais. A história e a filosofia das instituições, como marcas da identidade institucional, são tidas como basilares para o estabelecimento de critérios de aferição da qualidade. Entre as convergências internas se destacam a relação entre processo seletivo e pós-graduação, as concepções de qualidade de ensino de docentes, que tendem para compromissos com o ideário da escola crítica, a relação entre projeto pedagógico e a história de vida de professores, a vinculação entre ensino de qualidade e investimentos para melhores condições de trabalho e a explicitação das políticas institucionais.

A convergência Avaliação Geral e Específica mostra diferentes propostas teórico-metodológicas de avaliação institucional e de cursos, evidenciando o significado da formação do aluno segundo o perfil proposto pela instituição. São apresentados trabalhos que remetem à graduação e à pós-graduação. Nos dois níveis, as áreas de saúde e educação são discutidas quanto à qualidade do ensino e aos campos de estágio, a partir do contexto das profissões. Na pós-graduação, é abordada a residência médica como um tipo de ensino diferenciado.

Considerações

Não surpreende que Avaliação e Qualidade tenha sido a subtemática que mais angaria o interesse daqueles que pesquisam sobre gestão da universidade no contexto do presente trabalho. Primeiro porque as políticas públicas, nos últimos anos, têm colocado a questão da avaliação da educação superior e da qualidade do ensino como um dos motes das estratégias governamentais, inserindo-a no âmbito das reformas do Estado. A avaliação da pós-graduação remonta à década de 70 e, a partir dos anos iniciais da década de 80, espalha-se para outros níveis e focos. Do olhar crítico na reforma de 1968, chega no limiar do novo século com a certeza de que veio para ficar e de que ocupa um espaço de tensões. De um lado estão as medidas reguladoras oriundas das políticas de governo e que ressaltam a avaliação externa das múltiplas instâncias e faces da educação superior; de outro está a determinação das Instituições de Ensino Superior de usufruírem os espaços de autonomia possibilitados pelos fundamentos legais da Carta Magna de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que as fortalecem especialmente na interpretação de uma das políticas de governo, a do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), porta de entrada da auto-avaliação.

Tem-se presente, no entanto, que o vínculo avaliação-concessão de recursos, aliado ao fundamento político-normativo que privilegia o Estado mínimo, gera a competitividade institucional e o depauperamento da universidade pública. Mas é uma dupla via, pois as políticas públicas são também condicionadas pela especificidade das instituições que as significam. Os sentidos atribuídos pelas culturas das instituições, em alguns casos, tomaram a expressão de movimentos sociais e, com marcante liderança das universidades públicas, influenciaram ações redirecionando-as em sua implantação, como as ligadas ao Paiub e, também, aos novos formatos avaliativos nas universidades comunitárias, confessionais e demais universidades privadas. É inegável, portanto, que a avaliação e a demonstração de atendimento a padrões de qualidade tornaram-se questão estratégica nos diversos níveis e instâncias em que ocorre a gestão da universidade: no sistema, nas instituições, nas unidades universitárias, nos cursos. Ela própria subsidia a gestão, mas, também, exige novas estruturas de gestão que acirrem a competitividade intra e interinstitucionais.

Vale registrar ainda que existe preponderância de documentos sobre avaliação, mas 50% deles foram publicados no interregno de 1991 a 1993. Além disso, é marcante a força da temática *qualidade* nestes últimos anos, tanto em discussões internacionais quanto no Brasil, aqui em defasagem temporal, mas com nítida significação local. Isto leva a supor que a convergência temática Qualidade e suas Condições, com documentos mais recentes, sinalize uma tendência progressiva, tanto mais que estão presentes em seus documentos noções que implicam ruptura de padrões, superação de limites e compromissos político-sociais.

Universidade e Pesquisa (17 documentos)

A subtemática Universidade e Pesquisa aglutina 17 documentos que expressam produções sobre Condições e Políticas e Racionalidade e Pesquisa.

Sob a convergência Condições e Políticas encontra-se o maior montante de produções na temática, com forte incidência de documentos sobre condições institucionais entradoras e promotoras, sobre condições e culturas em situações institucionais específicas, sendo ressaltada a diversidade de significações atribuídas às políticas de pesquisa e ao seu fundamento normativo. As políticas de gestão da pesquisa, em várias instâncias, são mostradas na sua face favorecedora de modos organizacionais compartilhados, como, por exemplo, a política dos grupos de pesquisa.¹ Os grupos de pesquisa são entendidos como mediadores de produção, e os novos veículos informacionais, como a Internet e os sistemas de informação gerenciais, são vistos como facilitadores da pesquisa e da administração. Sob esta subtemática é apresentado um panorama estadual,² mostrando diferentes olhares sobre as culturas de pesquisa e os seus modos organizacionais/associativos. As condições de pesquisa são discutidas segundo o tipo de Instituição de Ensino Superior (IES), pública ou privada, e levando em conta a existência de pós-graduação, a política de qualificação docente, a iniciação científica, o sistema decisório da pesquisa, a articulação com a comunidade e a participação em redes de pesquisadores. Em que pese a pertinência da subtemática e sua posição no conjunto das demais, é de se mencionar que um dos documentos analisa dissertações de mestrado que apontam a centralidade do aluno como temática e o ensino como principal função da universidade.

Sob a convergência temática Racionalidade e Pesquisa são estudados os pressupostos de racionalidade instrumental que perpassam a universidade, local de expressão da ciência experimental moderna e cujo modelo subjuga ao econômico o avanço do conhecimento. Atrás das conquistas, são mostradas crises tanto para a sociedade quanto para a universidade. Apresenta o ensino superior brasileiro com um discurso voltado para a modernização, a inovação tecnológica e a emancipação, porém sua *praxis* é contraditória, eivada por interesses, tensões e uso de racionalidades em ações mais tecnoinstrumentais e estratégicas do que fomentadoras da emancipação.

Há ainda uma nítida preocupação em analisar políticas de pesquisa na sua inserção, articuladas com processos decisórios institucionais. Há também uma análise de concepções e procedimentos administrativos para o desenvolvimento de gestão democrática em universidades públicas.

Considerações

A subtemática trouxe à tona uma preocupação que se instalou decisivamente no pensamento educacional brasileiro e que se revela nas relações entre universidade e pesquisa no âmbito da inserção no mundo de hoje. De um lado, o mundo industrial moderno, com suas inovações e mudanças tecnológicas de ponta, com a disponibilidade de informações e a incisiva influência das multinacionais no mundo da velocidade informacional, demonstrando como a universidade pode interagir nesse processo de transformação social, além de salientar as demandas que estão sendo colocadas para a formação do educador nessa sociedade em mudanças. Não surpreende o interesse em políticas e práticas de pesquisa favorecedoras de modos organizacionais partilhados e em temas como a articulação ensino/pesquisa e formação teórica/cotidiano profissional. Possivelmente

¹ O Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, do CNPq, desde 1992 identifica grupos de pesquisa em atividade no País, informando sobre pesquisadores, linhas e produção. Já tem três versões: 1993 – triênio 1990-1992; 1995 – biênio 1993-1994; e 1997 – 1995-junho 1997. O grupo de pesquisa tem como fundamento indivíduos organizados hierarquicamente, com líder experiente e de destaque que trabalhe em linhas comuns.

² O Projeto Interinstitucional Universidade e Pesquisa é ligado ao Grupo de Estudos sobre a Universidade (GEU/PPGEdu/UFRGS) e tem desenvolvido um conjunto de estudos sobre universidade e produção de pesquisas.

nas ações partilhadas e neutralizadoras de antinomias está sendo visto um caminho de contraposição à racionalidade instrumental, na tentativa de impregnar as ações e decisões com o *telos* do diálogo, pedra angular da possibilidade de uma ética comunicativa.

Política de Educação Superior (15 documentos)

Esta subtemática reúne duas convergências temáticas, a saber: Poder e Decisão, com 60% do total dos documentos, e Política, com os 40% restantes.

A convergência Poder e Decisão apresenta questões que dizem respeito à organização universitária, identificando modelos de gestão e a participação de alunos e professores no processo de tomadas de decisão referentes à instituição. O poder universitário e sua estruturação no interior da universidade condicionam a formulação das políticas das IES, do mesmo modo como a estrutura política e a estrutura social também exercem suas influências. Nessa subtemática há dois trabalhos que apontam para a pouca utilização dos recursos humanos nas tomadas de decisão dentro da universidade. Há questões acerca da administração universitária, em geral apoiadas em teorias que focalizam modelos de governo da universidade e a relação entre Estado e IES nas décadas de 70 e 80. Há, igualmente, a análise de uma IES privada comunitária: através do resgate histórico, aponta para a democratização do discurso pedagógico nessa universidade.

Na convergência Política analisa-se o caráter político da educação brasileira formal e não-formal, em que aparecem questões voltadas para a educação superior aberta a distância, indicando a implantação de uma política específica para esse tipo de ensino. Outro documento entende que a pesquisa nesta área se constrói no âmbito do Estado, dos movimentos sociais e dos grupos diretamente ligados à produção do ensino superior. O confronto do discurso utilizado na época da criação de uma IES com a realidade atual e, também, o modelo de política de recursos humanos docentes utilizados por uma universidade na década de 80 completam os estudos.

Considerações

Política de Educação Superior é a terceira subtemática a despertar o interesse dos pesquisadores que se dedicaram ao estudo da gestão universitária no âmbito dessa investigação, sendo que oito textos foram produzidos no ano de 1991, enquanto os demais surgiram nos outros anos, com exceção de 1993, em que não se contabiliza qualquer trabalho. No início da década de 90, a sociedade brasileira, que elegera há pouco o presidente da República depois de quase trinta anos sem eleições diretas, constatou que a corrupção se intensificava. Os trabalhos acadêmicos (em especial, dissertações de mestrado e teses de doutorado) que vêm a público têm a preocupação de desvelar dimensões significativas do poder institucional. Nesse sentido, analisam-se os mecanismos e dispositivos que obstaculizam a ampla participação de todos os segmentos sociais que integram as IES; revelam-se as normas de atuação das burocracias e oligarquias locais que, nessas instituições, transformam o espaço público em domínio privado; investigam-se as contradições entre discursos e práticas organizacionais. Ao mesmo tempo, estão presentes preocupações exacerbadas com estudos de casos voltados à administração, inclusive dos de recursos humanos, uma vez que o rápido crescimento das IES conduz tais organizações a um verdadeiro caos administrativo. A implantação da educação a distância, por sua vez, supriria grandes defasagens de formação da população brasileira. Nos demais anos, dão o tom estudos mais técnicos, de acordo com as vagas neoliberais que passam a dominar quase todo o planeta – sugestões para o aperfeiçoamento de mecanismos administrativos, de recursos humanos e de combate à corrupção e a grupos cooperativos ganham importância.

História da Universidade (13 documentos)

Duas convergências maiores foram identificadas nesta subtemática: Trajetória da Universidade e Estado e Cultura, com tênue diferença entre elas.

A convergência Estado e Cultura parte da análise da trajetória histórica da universidade brasileira, destacando tendências comuns em diferentes momentos e especificidades que podem ser indicativas da diversidade de culturas institucionais. As culturas são vistas como a posição assumida em face das intervenções do Estado através de políticas públicas e/ou ações governamentais intervenientes. Três tipos de cultura se manifestam: a da submissão, mediada pela dependência; a da reatividade, caracterizada pela denúncia e/ou aplicação camuflada das políticas; e a da resistência antecipativa, marcada pela tentativa de mudar o curso da ação política antes de seu estabelecimento. A partir dessa análise, a subtemática converge para as culturas institucionais definidas pelas relações Estado-União e Estado-RS (Rio Grande do Sul) com uma universidade, desde o final do século passado até as primeiras décadas do século 20, presentes em momentos significativos da história da universidade. Os estudos analisaram as culturas em diferentes momentos de trajetória, mas tendo presente a formação da instituição, o distanciamento entre concepção e concretização e tensões e intenções captadas. O conjunto de estudos revela multiplicidade de culturas institucionais forjadas historicamente e que sofrem influência da área de conhecimento, do momento histórico que vivenciam e da origem das políticas, ou seja, se provenientes do mesmo grupo hegemônico ou não. Uma mesma unidade institucional pode apresentar diferentes culturas.

A convergência Trajetória da Universidade apresenta um panorama da origem, características e desenvolvimento do sistema superior brasileiro, salientando os obstáculos, colocados pelo Estado, que dificultaram o desenvolvimento das IES e apontando os elementos que constituíram o processo de definição e consolidação da universidade brasileira. Nessa convergência está bem presente a questão da extensão e sua trajetória histórica, quando houve uma evolução de atividades extramuros para um processo educativo, científico e cultural que resultou em um novo perfil da extensão dentro da universidade. Aparecem aspectos referentes à relação da extensão com a sociedade e a universidade, chegando a um perfil para a análise da extensão universitária de uma IES. A história da criação de três faculdades de educação no Brasil também foi alvo de estudo, estabelecendo relações com o contexto em que elas estão inseridas e abarcando questões referentes ao seu compromisso político-pedagógico e a sua contribuição para a formação dos docentes.

Considerações

Fica marcada nos estudos a intenção de ressaltar a diversidade de culturas institucionais, isto é, a não-existência de uma única cultura reveladora da instituição, mas a multiplicidade – que decorre de caminhos percorridos, condições das áreas de conhecimentos e afinidades com os grupos dos quais se originam as políticas. Fica patente que a transposição do plano de definições de políticas públicas e de seus fundamentos normativos para as práticas institucionais que marcam as culturas é mediada por subjetividades, o que repercute nas mudanças concretizadas. É interessante mencionar que os estudos que envolvem a política, a sua concretização e a mudança ocorreram nos anos iniciais da década de 90, no justo momento das grandes discussões que foram desaguar na promulgação da LDB de 1996. É notória a preocupação dos estudos em mostrar a contribuição da universidade como instituição de serviço. Até mesmo os estudos que resgatam a formação de professores mostram essa contribuição não só para os quadros dos demais níveis de ensino, mas para a renovação dos próprios quadros institucionais.

Universidade e Sociedade (12 documentos)

A subtemática em pauta está expressa em duas convergências, proporcionalmente próximas: Universidade e Regionalização, e Universidade e Comunidade.

A convergência temática Universidade e Regionalização abarca aspectos da relação entre a universidade e o local onde está inserida, levando em conta questões demográficas, políticas, sociais e econômicas. Os trabalhos tratam a regionalização sob várias perspectivas. A primeira é a voltada para a inserção regional que se prende a questões direcionadas para determinadas regiões do País e para o atendimento de necessidades regionais, sejam elas de formação de quadros, de estudos específicos ou de forjamento econômico auto-sustentável. A segunda perspectiva é objetivada sobre a relação entre a expansão demográfica e o número de matrículas nas IES de 1950 a 1990, o que demonstra que a urbanização e as fortes migrações internas contribuíram para o aumento da demanda de matrículas nas universidades até a década de 80, quando houve um decréscimo demográfico e, em consequência, a diminuição desse número. Perpassa a idéia da influência da universidade na região a partir do atendimento da demanda regional de alunos. Finalmente, tem-se a perspectiva de região enquanto bloco econômico – no caso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Neste contexto, não é de estranhar o papel da extensão universitária como integradora e promotora do desenvolvimento e da transformação social, o que auxilia as IES na articulação do ensino com a pesquisa, além de permitir à população em geral o exercício da cidadania.

A segunda convergência – Universidade e Comunidade – retrata aspectos da relação da universidade com o momento atual. As transformações tecnológicas, a produção de conhecimento e o avanço das ciências, assim como a universidade, precisam estar vinculados aos interesses da sociedade, pois fazem parte de um todo. Essa relação entre universidade e sociedade parece um tanto restrita, se reduzida ao atendimento desses interesses. Há necessidade de uma melhor conversão dos benefícios que a universidade pode dar à sociedade que a cerca.

Considerações

As idéias veiculadas na subtemática Universidade e Sociedade são consentâneas com as preocupações que se fazem presentes em diferentes fóruns de discussões. A repercussão de um mundo globalizado e orientado pela política econômica dos blocos mais fortes se reflete nos incisos desdobramentos em políticas de mercado e no trabalho local, trazendo consigo um bombardeio mundializado de aspectos culturais. A velocidade e a tecnologia informacional, que alteraram substancialmente as relações tempo (velocidade, resgate temporal) e espaço (presença virtual), parecem favorecer a tendência de homogeneização. Na produção analisada, a temática foi deixada de lado, retornando em 1995, a partir de quando foram publicados dois terços da produção, justamente no momento em que a política governamental preencheu o hiato entre a LDB vigente e ultrapassada e a nova LDB em processo de construção, mediante ações políticas estratégicas. Mas, paradoxalmente, é bom lembrar que justamente neste contexto brotaram e/ou foram fortalecidas organizações mobilizadoras e viabilizadoras de interesses de grupos específicos. Tais organizações, como a das universidades comunitárias, podem apresentar braços locais de interesse da comunidade imediata, mas também nacionais e internacionais, qualificado-se pelo nítido favorecimento da cultura e de interesses de segmentos ou grupos específicos – é a contraposição ao homogêneo.

Perfil do Profissional (10 documentos)

Esta subtemática abarca as convergências Perfil do Professor e Perfil do Administrador/ Profissional, este último voltado especificamente para aspectos referentes ao profissional de ensino superior.

Perfil do Professor aponta questões referentes à qualificação do professor de ensino superior, bem como à contratação de professores e pesquisadores estrangeiros nas universidades públicas, haja vista que a titulação dos professores locais, tanto de IES públicas quanto privadas, está aquém da média desejada. As novas tecnologias em educação e a didática envolvida na formação do profissional das IES aparecem como pontos importantes para uma melhoria na qualidade e na prática do professor. O papel do professor e o ato educativo no ensino superior apontam para os efeitos que a educação produz e as suas implicações. Ainda dentro da convergência, há um trabalho específico sobre a relação do professor e o processo de interiorização da universidade, ressaltando o compromisso social que precisa ser atendido a partir da formação de uma identidade própria de faculdades do interior.

A convergência Perfil do Administrador/Profissional apresenta dois trabalhos sobre coordenação de cursos e centros dentro de universidades, a partir da análise histórica das IES até os dias atuais. Traz reflexões sobre a organização e a administração universitárias e aponta questões específicas sobre o administrador de ensino superior. Trata ainda da mediação do professor universitário na gestão administrativa de uma IES particular, tendo presente que o trabalho acadêmico e os meios para a realização deste trabalho, quando em reciprocidade, fazem com que a IES particular se torne o centro do processo acadêmico. Há ainda um trabalho que trata do perfil do profissional formado pela Universidade de São Paulo (USP).

Considerações

A subtemática foi retomada a partir de 1996, mas, pela sua presença em questões específicas dentro de outras temáticas, poderá se configurar como recessiva enquanto subtemática geral. Tal situação não exclui a importância de estudá-la, pois envolve pontos prioritários para a gestão da universidade, como, por exemplo, as profundas mudanças na base técnica do trabalho, decorrentes do processo do avanço científico e tecnológico, e as fundamentais mudanças nas bases associativas, causadas especialmente pelas repercussões científico-tecnológicas da sociedade informacional. Isso implica revisão contínua da formação de profissionais.

Autonomia e Decisão (9 documentos)

A produção nesta subtemática apresenta duas convergências: Autonomia e Especificidade, com 55,5% dos documentos, e Processo Decisório, com 44,5%.

Autonomia e Especificidade envolve questões referentes à gestão compartilhada de IES a partir das relações entre identidade e poder, objetivos institucionais e dimensões organizacionais. Congrega aspectos referentes à confessionalidade e à autonomia universitária e suas implicações tanto em universidades públicas quanto privadas, além das distinções e semelhanças. Define o que é ser confessional, encaminhando para as relações entre autonomia e confessionalidade e para a possibilidade de convivência de ambas em uma instituição acadêmica de ensino superior. No que diz respeito à autonomia universitária e gestão da universidade, surgem, nesta subtemática, questões relativas aos sindicatos dos docentes quanto a sua efetiva intervenção na administração universitária (o que é, sobretudo, de responsabilidade de toda a comunidade acadêmica). Há ainda documentos acerca do Direito enquanto luta política, vinculado à autonomia universitária e, também, a respeito da inserção, em uma IES, de alternativas educacionais para pessoas da terceira idade.

A convergência Processo Decisório abrange reflexões acerca da estrutura geral da universidade brasileira em face das transformações nos contextos socioeconômico e político do País. Apresenta uma visão do processo decisório nas IES, que se vale, principalmente, dos modelos racional,

burocrático, político, colegial e anárquico. Através do processo decisório, a universidade dispõe de elementos para definir quais e como certos objetivos terão interferências ou influências e as relações de poder que se estabelecem no interior da universidade. Há ainda nesta convergência um trabalho que estuda, especificamente, a universidade comunitária e a influência exercida pela comunidade acadêmica nas decisões da instituição, caracterizando como burocrático o modelo de tomadas de decisão utilizado e identificando como mínima a intensidade dessa influência.

Considerações

Autonomia e Decisão foi uma subtemática que não despertou tanto o interesse dos investigadores da gestão universitária explorada nesta pesquisa – apenas nove trabalhos foram nela incluídos, a maioria produzida nos anos de 1995 (quatro) e 1997 (dois). A autonomia universitária, em alguns de seus matizes, é abordada com mais intensidade a partir de 1995, num momento que se começa a observar o aparecimento dos primeiros frutos do receituário neoliberal. Nesse sentido é que parte do segmento universitário se organiza com a finalidade de propor novas formas alternativas de gestão, constituindo-se exemplos significativos o texto que trata o Direito como um campo de luta política no que se refere à autonomia universitária, o que propõe a gestão compartilhada das IES e, enfim, o que defende a idéia de que o sindicato dos docentes deveria adequar-se à situação de autonomia e, conseqüentemente, produzir políticas de intervenção na gestão da universidade. É nessa linha também que se deve entender a preocupação com os programas que envolvem a terceira idade nas universidades, ou seja, a inclusão de novos atores sociais e, em decorrência, uma maior integração universidade e sociedade.

De maneira simultânea e até mesmo contraditória, os trabalhos da convergência Processo Decisório revelam que, na tomada de decisão, o predomínio do poder burocrático ainda dá o tom. Mas há instituições que adotam o modelo colegiado de gestão, enquanto outras utilizam modelos descritivos que propõem que a decisão possa ser explicada por uma rede de conexões ou por uma relação entre diversos fatores que a influenciam, expressando, assim, distintas racionalidades.

ENCAMINHAMENTOS CONCLUSIVOS

O Olhar sobre as Subtemáticas

Avaliação e Qualidade foi a subtemática com maior incidência de documentos. Tal tendência decorre da força atribuída à política de governo, mas também da determinação das instituições de usufruírem a autonomia possibilitada nos fundamentos legais, levando-as a ressignificar espaços políticos da auto-avaliação. Mesmo prevalecendo a convergência Avaliação Geral e Específica, supõe-se, pela distribuição temporal, que a convergência Qualidade e suas Condições é mais progressiva que recessiva.

Universidade e Pesquisa é a segunda subtemática de maior incidência, nela prevalecendo a convergência Condições e Políticas sobre a de Racionalidade e Pesquisa, com dois terços da produção. Aparecem mediações da pesquisa, como as políticas de gestão, de qualificação docente e de iniciação científica sobre grupos de pesquisa, pós-graduação, sistema decisório e redes. A convergência Racionalidade e Pesquisa atém-se à racionalidade instrumental que impregna a ciência e o discurso de modernização, subjugado ao econômico. Uma alternativa é a gestão democrática, que, pelo *telos* do diálogo, se contrapõe à avalanche informacional homogeneizadora.

Política de Educação Superior é a terceira subtemática, com 50% de documentos produzidos no ano de 1991. Os trabalhos acadêmicos que a compõem desvelam dimensões significativas do poder institucional. Neles, analisam-se os mecanismos e dispositivos que dificultam

a ampla participação de todos os segmentos sociais que integram as IES; revelam-se as normas de atuação das burocracias e oligarquias locais, que, nessas instituições, transformam o espaço público em domínio privado; investigam-se as contradições entre discursos e práticas organizacionais.

As produções sobre História da Universidade convergem para a Trajetória da Universidade e Estado e Cultura, com tênue diferença. Na convergência Estado e Cultura é ressaltada a diversidade de culturas na transposição de políticas para práticas institucionais, o que seria mediado pelas subjetividades construídas no cotidiano dos grupos. Tais estudos foram realizados justamente no auge das discussões que culminaram na promulgação da LDB de 1996. Nos estudos cuja marca é a Trajetória da Universidade há a preocupação em mostrar a contribuição da universidade como instituição de serviço.

A produção sobre Universidade e Sociedade se expressa em duas convergências próximas: Universidade e Regionalização e Universidade e Comunidade. A primeira trata a regionalização como o atendimento de necessidades regionais, o atendimento da demanda de alunos e sob a perspectiva de blocos econômicos. A extensão universitária promoveria a transformação social. A convergência Universidade e Comunidade retrata a universidade e as transformações tecnológicas. A subtemática tem presente a questão da homogeneização do mundo globalizado na era informacional e a contraposição de grupos viabilizadores de interesses específicos, que podem ser locais, mas, também, podem ultrapassar fronteiras.

A produção sobre Perfil do Profissional converge para o Perfil do Professor e o Perfil do Administrador/Profissional. O primeiro trata da qualificação e formação do professor, ressaltando o compromisso social e a identidade local; o segundo discute a organização e a administração universitária e aponta questões específicas sobre o administrador, a mediação do professor e a caracterização do perfil do profissional. A subtemática foi retomada a partir de 1996, mas, pela sua presença em questões específicas dentro de outras temáticas, poderá se configurar como recessiva enquanto subtemática geral.

A produção em Autonomia e Decisão apresenta as convergências Autonomia e Especificidade e Processo Decisório, com leve predominância da primeira. Envolve questões de gestão compartilhada, objetivos institucionais e dimensões organizacionais, confessionalidade, autonomia universitária (mais intensa a partir de 1995, momento de fortalecimento neoliberal) e sindicatos docentes, estrutura da universidade e transformações contextuais, o processo decisório sob vários modelos e universidade comunitária. Como temática, não despertou maior interesse, mas propõe formas alternativas de gestão opondo-se ao poder burocrático.

Caminhos e Possibilidades

Alguns aspectos se revelaram incisivamente nas subtemáticas. Avaliação e Qualidade termina por sinalizar aspectos éticos e a importância de compromissos sociopolíticos. A subtemática Universidade e Pesquisa é perpassada pela questão da construção de uma racionalidade comunicativa, pelo *telos* do diálogo e pela defesa da associação ensino e pesquisa, o que é compreensível em face das políticas de governo mais recentes. As subtemáticas Universidade e Pesquisa e Universidade e Sociedade se revelam como duas faces de uma mesma moeda; foram separadas por possibilitarem diferentes embocaduras teórico-analíticas para problemas que fazem parte de problemática maior comum: a articulação universidade, pesquisa e sociedade.

Alguns pontos refletem lacunas ou são tratados de modo incipiente: é o caso da relação entre finalidades institucionais e processos de gestão, a tomada de decisão sobre pesquisas e sobre ensino, o reduzido número de estudos sobre modalidades organizativas e produção de pesquisa, a dinâmica do processo de democratização nas universidades, a trajetória dos movimentos sociais no âmbito das universidades, a relação universidade-empresa e universidade e comunidade em geral, as redes acadêmicas e a gestão acadêmica e do ensino.

É alvissareiro que alguns temas assumam a característica de transversalidade. São temas que ultrapassam os limites das subtemáticas para se fazerem presentes em todos os recortes trabalhados. É o caso da crítica ao neoliberalismo, à modernidade e à racionalidade instrumental *pari passu* com questões da emancipação, da gestão democrática e das formas decisórias compartilhadas. Mas o tema que sintetiza a transversalidade é a gestão da universidade em face das profundas mudanças na base técnica e associativa do trabalho que decorre dos processos do avanço científico e tecnológico e das repercussões da sociedade informacional e economicamente globalizada. Tais questões desafiam a gestão da universidade e implicam vigilância crítica dos processos internos e externos, impregnada de antevisão de necessidades e perspectiva ética dos problemas do ensino superior. São caminhos e possibilidades para novos estudos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE. *Banco de Dados sobre Produção de Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997*. Brasília, 1999.

Gestão da escola

Antonio Elizio Pazeto*
Lauro Carlos Wittmann**

INTRODUÇÃO

A gestão da escola vem passando por desafios e mudanças oriundos das crescentes exigências sociais por uma educação básica de qualidade, do avanço do conhecimento sobre a aprendizagem, de novas políticas educacionais e do avanço do conhecimento sobre gestão escolar.

A produção de pesquisas na área temática de gestão da escola constitui o objeto deste capítulo. A análise toma como base os dados constantes de documentos resultantes da primeira fase do estudo sobre Políticas e Gestão da Educação no Brasil: 1991-1997. A importância desta área temática, o processo de desvelamento de temas convergentes em torno dos quais se concentraram as pesquisas no período e considerações sobre sua incidência e sentido são os principais resultados da análise dos documentos que tratam da gestão da escola.

A GESTÃO ESCOLAR EM NOVOS TEMPOS

Gestão da educação é uma temática que vem tomando crescente vulto e importância, seja pela expansão dos sistemas de educação e redes de escolas, particularmente estaduais e municipais, seja pelo objeto de estudo e de investigação que ela representa.

Subjacentes à relevância deste tema estão o processo de abertura democrática, instaurado na década de 80, e a promulgação da nova Constituição brasileira, em 1988. Este segundo fato é significativo por duas razões: a) o princípio federativo que inspira a administração do Estado brasileiro e suas unidades federadas, segundo prevê a Constituição Federal; b) a autonomia consignada aos sistemas educacionais e às respectivas instituições, como estabelece a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A mobilização em torno da democratização da sociedade e de suas instituições, de uma parte, assim como a autonomia das unidades federadas e dos sistemas e instituições, de outra, criaram mecanismos de descentralização administrativa e de ampliação das expectativas da sociedade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais.

Em relação às políticas e programas educacionais e à sua gestão, o Estado brasileiro, por suas esferas e sistemas, conclamou todas as instituições e cidadãos à co-responsabilidade em relação à sua execução e criou mecanismos de descentralização de competências, estabelecendo contrapartidas em todas as esferas e níveis de atuação.

* Professor da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) e diretor da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae-SC).

** Professor da Universidade Regional de Blumenau (Furb) e diretor de pesquisas da Anpae.

A gestão da educação, que até então vinha sendo sustentada pelos princípios da administração das organizações empresariais e do modelo burocrático do Estado, começou a criar identidade própria.

As mudanças por que vem passando a sociedade e suas instituições, acentuadas pelos novos movimentos de globalização e transnacionalização, impuseram à gestão da educação a necessidade de revisão de seus quadros e parâmetros de referência.

Novas teorias foram agregadas aos processos educacionais e administrativos, reformulando seus paradigmas. Fatores contingenciais, multiculturais, ambientais, éticos e transdisciplinares trouxeram novas bases para configurar e fundar a educação e a gestão da escola no limiar do século 21. A individualização e autonomização do ser humano, a centralidade da escola e a democratização das condições e dos processos educacionais são os novos determinantes da ação educativa e pedagógica que educadores e gestores são desafiados a implementar.

Diante desse novo quadro de exigências e de expectativas, a gestão da educação tornou-se razão de pesquisas e objeto de atenção crescentes por parte de estudiosos, de administradores públicos e dos governos.

OBJETIVO, IMPORTÂNCIA E PROCESSO METODOLÓGICO

Neste estudo do estado do conhecimento foram levantadas 134 pesquisas diretamente relacionadas com a gestão da escola, elaboradas sob a forma de dissertações em programas de mestrado (85), teses de doutorado (12) e pesquisas docentes, em número de 37. Os trabalhos sobre a *Gestão da Escola*, a categoria objeto deste último capítulo, obtiveram a terceira maior incidência entre as 11 categorias identificadas nas 922 pesquisas levantadas e analisadas.

O estudo da categoria *Gestão da Escola* visa identificar as temáticas investigadas, analisá-las, detectar os principais resultados encontrados e movimentos subjacentes às pesquisas e estabelecer correlações e perspectivas entre os fatores internos e externos que permeiam a gestão da educação e da escola, tendo por base os documentos resultantes da coleta de dados e que fazem parte do acervo do Banco de Dados da Anpae sobre a produção de pesquisas em Políticas e Gestão da Educação no Brasil, de 1991 a 1997.

O provimento de condições físicas, materiais e de pessoal e as mediações necessárias para este provimento constituem parte da função da gestão da escola. Além disso, a percussão social ou o significado histórico da educação escolar e a totalidade ou integração da proposta pedagógica da escola constituem aspectos substantivos da dimensão administrativa da prática social da educação. Estes últimos aspectos constituem a função sociopolítica e a função pedagógica da administração da escola. Num mundo cada vez mais desafiador diante de exigências crescentes para a integração social das pessoas e para a sua inscrição histórica autônoma, a gestão torna-se fator decisivo para a educação escolar.

O presente estudo indica que a gestão da escola está se tornando um tema de expressão entre as questões de investigação no meio educacional brasileiro; constitui, também, objeto de crescente preocupação por parte dos governos e dos dirigentes educacionais. Nesse sentido, o meio acadêmico está dando particular atenção à gestão da escola, tendo em vista que a grande maioria dos documentos com os dados levantados e analisados tiveram por base pesquisas que deram origem a dissertações e teses em diferentes programas de pós-graduação em educação de universidades brasileiras. Se considerado o objeto específico das pesquisas por subcategorias, como melhor se verá mais adiante, constata-se que a maioria delas é decorrência de transformações culturais que vêm acontecendo na sociedade brasileira e da introdução, por parte de governos e dirigentes educacionais, de mudanças de ordem estrutural e de medidas relativas à organização e gestão dos sistemas públicos educacionais, com repercussão na gestão das escolas.

Estudos sobre gestão da escola vêm merecendo abordagem crescente em vista da relevância social e política da educação e da função da escola. A crise por que passam o Estado e as instituições da sociedade em relação aos novos papéis e funções em face dos novos direitos e responsabilidades está apontando novos rumos aos modelos e estruturas vigentes. O despertar de nova consciência e de novos comportamentos decorrentes da capacidade de auto-organização e autodesenvolvimento do ser humano, aliada à interdependência dos seres que integram os diversos sistemas sociais e ambientais, tornando-os um macrossistema, está mobilizando comunidades e instituições a experimentar modelos interativos sustentados em valores culturais que respeitem a diversidade e a solidariedade, visando à autonomização. As limitações e precariedades dos paradigmas conceituais e dos modelos estruturais, com forte atuação no desenvolvimento social e humano, vêm fazendo com que as relações sejam centradas no potencial ilimitado do ser humano e de suas instituições fundamentais, constituindo-se novos e promissores vetores de construção de relações e de organização dos modos de vida e de convivência humana.

A nova consciência que o homem está formando enquanto ser em si e enquanto ser cósmico, indissociada da capacidade do devir que lhe é inata, mobiliza-o para a construção do novo e para o ilimitado, impulsionando-o à superação dos paradigmas culturais e dos limites espaço-temporais. O processo de autonomização e a nova consciência política e ecológica estão despertando no ser humano e em suas relações com o cosmos a perspectiva de associar sobrevivência com transcendência. Esta possibilidade desafia o ser humano a ampliar sua capacidade inventiva e criadora através da comunicação e da interação com os outros seres que participam do processo de interação social, superando as limitações individuais, associativas e ambientais geradas pelo individualismo e pela competição.

Essa nova perspectiva, ao tornar o ser humano e suas instituições sujeitos de seu contexto, está redimensionando concepções e modelos de educação e de gestão da escola, exigindo, de todos os integrantes e agentes formadores do homem, da comunidade e do ambiente, novos fundamentos motivados para a autonomia pessoal, que exige uma perspectiva de autonomização educativa.

No momento presente, em que as realidades das instituições educacionais, de um lado, e da sociedade, de outro, apresentam acentuadas limitações de ordem cultural, política, estrutural e programática, em vista das quais os modelos centralizadores e a racionalidade técnica demonstraram o esgotamento de suas capacidades, novos referenciais são exigidos como condição para que a gestão assuma a relevância e a efetividade que a sociedade confere à educação e à escola. A horizontalidade causa-efeito e a verticalidade hierarquia-função – características da administração das coisas –, cedem lugar à liderança e coordenação de processos, interdependência de sistemas e intersubjetividade dos seres e das relações socioambientais – características da gestão de projetos e de instituições que cultivam a vida, a formação do humano e do cidadão.

As pesquisas levantadas, que investigaram a gestão escolar, constituem parte deste amplo e contraditório movimento de emancipação humana. A análise dos documentos destas pesquisas é apresentada, a seguir, em duas partes: primeiro, apresenta-se o conjunto das categorias, com considerações gerais sobre as temáticas encontradas, e, num segundo momento, apresentam-se considerações sobre cada um dos temas convergentes enucleados.

ABRANGÊNCIA E TEMÁTICA DAS PESQUISAS

Os documentos relacionados com a área temática objeto de estudo apresentam um conjunto de temas diversos, que mantêm estreita relação entre si e com a gestão da escola. As pesquisas levadas a efeito contemplam desde concepções teóricas até experiências concretas do cotidiano escolar; abrangem modelos organizacionais relativos à escola no âmbito dos sistemas estaduais e municipais e questões inerentes aos desafios dos contextos em que os sistemas e as

escolas se inserem; analisam, enfim, diversas situações de gestão propriamente dita, no interior da escola e na sua relação com a comunidade.

Primeiro foi feita a identificação dos temas que integraram a categoria em estudo. A análise desses temas entre si e com os dados primários dos documentos levou a agrupamentos, nucleando-se as pesquisas por afinidade ou convergência de abordagem. Desta forma, foi possível fazer uma aproximação dos componentes da categoria que apresentaram maior incidência ou diversidade no conjunto deste estudo. Para melhor visualização e compreensão, os temas foram agrupados em quatro conjuntos, elencados por ordem de incidência de abordagem, como segue:

a) *Democratização da Gestão e Autonomia* – As questões investigadas em torno deste tema dizem respeito à democratização da educação, democratização da gestão da escola, participação, gestão participativa, eleição de diretores, papel do gestor, conselho de gestão escolar, conselho deliberativo e conselho de classe, direção colegiada, envolvimento da comunidade, provimento do cargo e identidade e autogoverno da escola.

b) *Organização do Trabalho Escolar* – Os problemas pesquisados referem-se a fundantes e modelos, como o burocrático e o holístico, de administração e de gestão escolar, perspectivas e alternativas de organização, estudos do cotidiano escola, cultura e clima organizacional, relações interpessoais e de poder e análise de conflitos e problemas.

c) *Função e Papel do Gestor* – Este segmento de questões deu ênfase ao exercício da autonomia dos diretores na gestão da escola, liderança, função e perfil dos diretores e especialistas em educação, suas competências e perspectivas de ação.

d) *Gestão Pedagógica* – Neste agrupamento tiveram destaque questões relativas ao projeto político-pedagógico, currículo e inovações, integração e qualidade da prática educativa na escola.

A Tabela 1, a seguir, mostra a distribuição das pesquisas dentro destas quatro subcategorias temáticas.

Tabela 1 – Incidência geral das subcategorias temáticas

SUBCATEGORIAS	INCIDÊNCIA	
	Número	%
Democratização da Gestão e Autonomia	61	45,5
Organização do Trabalho Escolar	36	26,9
Função e Papel do Gestor	25	18,7
Gestão Pedagógica	12	9,0
TOTAL	134	100

A análise dos resumos das 134 pesquisas agrupadas nestes quatro temas convergentes revela que os problemas investigados concentram-se em torno do eixo temático comum da democratização e autonomia, uma vez que qualquer pesquisa considerada tinha a escola como foco central de preocupação e, na sua maioria, a gestão co-responsável e partilhada como o objeto específico de investigação.

A diversidade dos problemas investigados e a intensidade com que alguns deles foram abordados – como é o caso dos que integram o tema da democratização – demonstram que a escola pública já não mais se contém no limite do estatal.

Para corresponder aos novos anseios e expectativas da sociedade, a escola requer a intermediação da comunidade e de suas instituições para assegurar-lhe a dimensão pública e coletiva.

O mesmo acontece nos estudos das questões da organização do trabalho escolar e da função e papel dos gestores, sustentados na liderança ou coordenação. Os projetos pedagógicos que dão relevância e rumos à prática educativa escolar definem a identidade e personalidade de cada escola. A gestão da escola é, nesta perspectiva, exigida como catalisadora e coordenadora do movimento autônomo e co-responsável da escola. Constata-se, portanto, que *Gestão da Escola* é uma categoria temática que se reveste de complexidade e de importância, em vista das estruturas e contingências que a cercam e em função dos novos cenários e exigências a que a educação e a escola estão chamadas a contribuir.

Os programas de pós-graduação em educação são os lugares de maior produção de pesquisas na área, a ponto de as dissertações de mestrado e teses de doutorado representarem mais de 70% das pesquisas levantadas, conforme registra a Tabela 2. Vale ressaltar que, apesar do aparentemente restrito número de pesquisas diretamente relacionadas com o pedagógico, a vinculação com a melhoria do pedagógico e da aprendizagem do aluno perpassa todos os temas convergentes identificados.

Tabela 2 – Incidência de estudos nas subcategorias temáticas, por natureza da pesquisa

SUBCATEGORIAS	NATUREZA DA PESQUISA						Total	
	Dissertação		Tese		Pesquisa Docente			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Democratização da Gestão e Autonomia	40	29,9	2	1,5	19	14,2	61	45,5
Organização do Trabalho Escolar	22	16,4	7	5,2	7	5,2	36	26,9
Função e Papel do Gestor	16	11,9	2	1,5	7	5,2	25	18,7
Gestão Pedagógica	7	5,2	1	0,7	4	3,0	12	9,0
TOTAL	85	63,4	12	9,0	37	27,6	134	100

A Tabela 3 mostra a incidência de pesquisas concluídas por ano e por tipo, segundo as diferentes subcategorias temáticas.

A distribuição das pesquisas no período tem o maior índice nos anos de 1992, 1994 e 1995. A queda nos dois últimos anos pode ser mais aparente do que real, em virtude da dificuldade de coleta, uma vez que os registros não estão todos completos e disponíveis.

Tabela 3 – Incidência de pesquisas, segundo as subcategorias temáticas, por ano de conclusão e tipo de pesquisa

ANOS	TIPOS	SUBCATEGORIAS								TOTAL	
		Democratização da Gestão e Autonomia		Organização do Trabalho Escolar		Função e Papel do Gestor		Gestão Pedagógica			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1991	Dissertação	4	3,0	2	0,7	4	3,0	1	0,7	11	8,2
	Tese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pesquisa Docente	2	1,5	2	2,2	1	0,7	-	-	5	3,7
	Subtotal	6	4,5	4	3,0	5	3,7	1	0,7	16	11,9
1992	Dissertação	6	4,5	6	4,5	6	4,5	-	-	18	13,4
	Tese	-	-	-	-	1	0,7	1	0,7	2	1,5
	Pesquisa Docente	4	3,0	-	-	3	2,2	-	-	7	5,2
	Subtotal	10	7,5	6	4,5	10	7,5	1	0,7	27	20,1
1993	Dissertação	6	4,5	2	1,5	1	0,7	-	-	9	6,7
	Tese	1	0,7	1	0,7	-	-	-	-	2	1,5
	Pesquisa Docente	2	1,5	3	2,2	1	0,7	1	0,7	7	5,2
	Subtotal	9	6,7	6	4,5	2	1,5	1	0,7	18	13,4
1994	Dissertação	8	6,0	4	3,0	4	3,0	2	1,5	18	13,4
	Tese	1	0,7	3	2,2	-	-	-	-	4	3,0
	Pesquisa Docente	4	3,0	0	-	-	-	-	-	4	3,0
	Subtotal	13	9,7	7	5,2	4	3,0	2	1,5	26	19,4
1995	Dissertação	10	7,5	5	3,7	-	-	3	2,2	18	13,4
	Tese	-	-	2	1,5	1	0,7	-	-	3	2,2
	Pesquisa Docente	2	1,5	2	1,5	-	-	2	1,5	6	4,5
	Subtotal	12	9,0	9	6,7	1	0,7	5	3,7	27	20,1
1996	Dissertação	3	2,2	1	0,7	1	0,7	-	-	5	3,7
	Tese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pesquisa Docente	1	0,7	-	-	1	0,7	1	0,0	3	2,2
	Subtotal	4	3,0	1	0,7	2	1,5	1	0,7	8	6,0
1997	Dissertação	3	2,2	2	1,5	-	-	1	0,7	6	4,5
	Tese	-	-	1	0,7	-	-	-	-	1	0,7
	Pesquisa Docente	4	3,0	0	-	1	0,7	-	-	5	3,7
	Subtotal	7	5,2	3	2,2	1	0,7	1	0,7	12	9,0
TOTAL		61	45,5	36	26,9	25	18,7	12	9,0	134	100,0

Os dados sobre a origem regional das pesquisas, como consta da Tabela 4, seguem e confirmam a concentração dos programas de pós-graduação ligados à temática. Mesmo assim, a inexistência de registros de pesquisa neste tema na Região Norte e a fraca participação da Região Nordeste exigem destaque.

Tabela 4 – Incidência de pesquisas, segundo as subcategorias temáticas e origem institucional, por região

SUBCATEGORIAS E ORIGEM INSTITUCIONAL	REGIÕES									
	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Democratização da Gestão e Autonomia	5	3,7	2	1,5	-	-	42	31,3	12	9,0
Federal	5	3,7	2	1,5	-	-	12	9,0	3	2,2
Estadual	-	-	-	-	-	-	20	14,9	-	-
Confessional	-	-	-	-	-	-	9	6,7	6	4,5
Outra	-	-	-	-	-	-	1	0,7	3	2,2
Organização do Trabalho Escolar	3	2,2	-	-	-	-	20	14,9	13	9,7
Federal	3	2,2	-	-	-	-	7	5,2	8	6,0
Estadual	-	-	-	-	-	-	9	6,7	-	-
Confessional	-	-	-	-	-	-	4	3,0	2	1,5
Outra	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2,2
Função e Papel do Gestor	5	3,7	-	-	-	-	13	9,7	7	5,2
Federal	5	3,7	-	-	-	-	-	-	3	2,2
Estadual	-	-	-	-	-	-	4	3,0	-	-
Confessional	-	-	-	-	-	-	9	6,7	3	2,2
Outra	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,7
Gestão Pedagógica	2	1,5	1	0,7	-	-	8	6,0	1	0,7
Federal	2	1,5	1	0,7	-	-	1	0,7	1	0,7
Estadual	-	-	-	-	-	-	3	2,2	-	-
Confessional	-	-	-	-	-	-	2	1,5	-	-
Outra	-	-	-	-	-	-	2	1,5	-	-
TOTAL	15	11,2	3	2,2	-	-	83	61,9	33	24,6

TEMAS CONVERGENTES

Democratização da Gestão e Autonomia (61)

Na análise dos documentos, foi encontrada uma expressiva concentração temática em Democratização da Gestão e Autonomia, contemplada em 61 pesquisas.

Nesta subcategoria temática foram encontrados temas específicos que mereceram especial atenção: a) Mecanismos institucionais: conselhos e direção colegiada (15); b) Envolvimento

da comunidade: importância e experiências (13); c) Provimento do cargo e papel do gestor (11); d) Identidade e autogoverno (7); e) Participação: fundamentos e dificuldades (6); f) Políticas e sua implantação (6); g) Democratização da gestão e melhoria pedagógica (3).

A concentração maior se dá no estudo de mecanismos institucionais de gestão democrática, como os diferentes conselhos em nível escolar e a prática de direção colegiada, seguido de estudos sobre a participação de movimentos e organizações populares e sua contribuição para a melhoria da prática educativa escolar, assim como a análise de experiências de processos concretos de gestão democrática.

Com incidência significativa, há estudos sobre eleição do gestor escolar, sobre a autonomia escolar, sobre as bases fundantes do processo participativo e dificuldades na sua concretização e sobre a implantação de processos de democratização resultantes de políticas públicas, especialmente municipais. Merecem destaque neste subconjunto os estudos sobre as formas de provimento do cargo de diretor, envolvendo a participação da escola na indicação, e o papel do diretor num processo democrático de gestão escolar.

Ainda foram objeto de pesquisa a influência da democratização da gestão na melhoria da qualidade pedagógica.

A construção da escola cidadã e a busca da melhoria da prática educativa escolar perpassam a temática da democratização e autonomia da escola. A contribuição intencional da educação escolar no processo amplo da emancipação humana exige a autonomia e a gestão democrática, que constituem dois aspectos ou dimensões indissociáveis da construção da escola cidadã.

Organização do Trabalho Escolar (36)

Na investigação da subcategoria temática Organização do Trabalho Escolar, foram selecionadas 36 pesquisas que abordam as seguintes subtemáticas: a) Fundantes e perspectivas (15); b) Cotidiano (10); c) Relações de poder (5); d) Conflitos e problemas (6).

Os estudos contemplando os fundantes e perspectivas da organização do trabalho escolar utilizam vários aportes teóricos para trabalhar criticamente a estrutura burocrática da escola e abordam a reorganização do tempo e do espaço escolares, incluindo análises da proposta e de experiências de escola em regime de tempo integral.

O tema do cotidiano escolar abrange estudos de clima organizacional, cultura(s), ritmos, símbolos e representações sociais na escola. A construção do trabalho coletivo escolar revela a complexidade e polivalência presentes no cotidiano escolar, em seu movimento de continuidade e rupturas.

Com menor incidência, os estudos sobre Organização do Trabalho Escolar abordam as relações interpessoais e as relações de poder. Conflitos e sua administração e problemas como disciplina, violência e drogas também foram objeto de estudo desta subcategoria temática.

Função e Papel do Gestor (25)

Há nesta subcategoria temática 25 pesquisas que investigam os seguintes temas: a) Agentes de gestão escolar (14); b) Características e bases (6); c) Situação e perspectivas (5).

Mais de 50% das pesquisas relacionadas com Função e Papel do Gestor e com o papel de agentes da gestão tiveram como tema os agentes da gestão escolar, especialistas em geral, administradores escolares, diretores de escola, assistentes de direção, supervisores e inspetores. Nesses estudos há análises de suas práticas, como de suas atuações e atribuições. Outros, ainda, investigam suas expectativas e representações sociais e, no desvelamento do papel social e institucional que desenvolvem, apontam, por vezes, para a reorganização da escola, numa perspectiva de contribuir no processo de transformação social.

Entre as características do agente, desponta com maior incidência a liderança, pois o preenchimento da função coordenadora da construção do trabalho coletivo requer novas competências para um agir criativo e inovador. Novos horizontes teóricos são sugeridos para que preencha sua função como servidor público, catalisador da escola como centro comunitário.

Outro aspecto deste tema foi abordado por pesquisas que trabalharam a situação e as perspectivas da administração da educação no País em nível de escola. A história da escola brasileira – apesar de marcada pela sua base clientelista, organização piramidal e centralização – e as atribuições reais dos profissionais envolvidos com a gestão da escola no contexto concreto não são impeditivas de, no cotidiano da gestão escolar, encontrar alternativas.

Gestão Pedagógica (12)

Os doze documentos de pesquisas que relacionaram a gestão da educação em nível de escola diretamente com a aprendizagem e a prática pedagógica escolar destacam: a) Aspectos pedagógicos (6) e b) Exigências e perspectivas (6).

Os aspectos da prática educativa escolar que representam sua dimensão administrativa são o papel social da escola e a integração e totalidade da proposta pedagógica da escola. A construção de um processo educativo de qualidade e historicamente relevante implica um processo participativo de gestão, que constitui o compromisso pedagógico-social da administração da educação em nível de escola.

Dada a centralidade da aprendizagem, razão e sentido da escola, a gestão redefine-se em função do projeto político-pedagógico, do currículo integrando o pluralismo cultural. A gestão escolar deve se reinventar como lugar de pesquisa e liderança, com perspectivas teórico-metodológicas que permitam repensar a organização do trabalho escolar.

CONCLUSÃO

Os documentos da categoria *Gestão da Escola* revelam, de um lado, crises e problemas, como o pesado funcionamento burocrático do cotidiano da escola e as relações de poder no interior desta. De outro lado, especialmente nas análises de experiências, confirmam um crescente processo de democratização da educação e de sua gestão, assim como o reconhecimento da centralidade da escola – e, na escola, da centralidade da aprendizagem – na oferta de uma educação pública de qualidade. A subcategoria temática Democratização da Gestão e Autonomia concentrou quase a metade das pesquisas relacionadas com a categoria *Gestão da Escola*.

Uma intervenção educativa que, de fato, contribua no processo de emancipação humana corrobora a autonomização humana. A construção da autonomia socioantropológica exige autonomia da escola e de seus agentes. Autonomia e democratização são dois aspectos indissociáveis do mesmo processo emancipador das pessoas e da humanidade.