

**BARRETTO, ELBA SIQUEIRA DE SÁ**

**PESQUISA EDUCACIONAL E PESQUISA  
SOBRE AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO**

**2003**

Catálogo pelo Serviço de Biblioteca e Documentação  
da Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília

S471a Seminário Estadual ANPAE-SP (8. : 2003 : Sorocaba, SP)  
Anais do 8º Seminário Estadual ANPAE-SP -- Marília:

L. M. Machado, 2003.  
1 CD-ROM

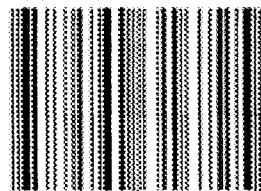
Tema: Política e Administração da Educação: teorias e  
Práticas.

Conteúdo: Conferência. Painéis. Trabalhos Livres.  
ISBN: 85-903167-2-6

1. Educação. 2. Administração da educação. 3. Política  
educacional. I. Título.

CDD: 379.2

ISBN 85-903167-2-6



9 788590 316725

## **Apresentação**

A Comissão Organizadora tem a grata satisfação de apresentar este CD Rom que reflete o esforço de quantos se envolveram em torno da realização do 8º Seminário Estadual da ANPAE - Seção São Paulo. Os textos que o compõem foram apresentados em sessões de comunicação e mesas-redondas durante o evento que ocorreu em Sorocaba-SP, no Campus da Universidade de Sorocaba - UNISO, no dia 30 de agosto de 2003.

O tema condutor, “Política e Administração da Educação: Teorias e Práticas”, propiciou uma visão ampla do cenário teórico-prático da área, com a qual esperamos ter contribuído para melhor compreensão dos rumos atuais da política educacional.

Também esperamos ter possibilitado a socialização das análises das questões afetas à área de Política e Administração da Educação e a aproximação entre pesquisadores e profissionais que atuam no cotidiano das escolas de educação básica.

Cabe-nos ressaltar o esforço envidado nas tarefas de preparação e mobilização dos anpaeanos e demais interessados na temática do Seminário para que chegássemos aos resultados obtidos. Finalmente, queremos manifestar nosso agradecimento aos membros da Comissão Organizadora, do Comitê Científico, à Direção da ANPAE e à Universidade de Sorocaba pelo apoio e empenho para que o Seminário atingisse os objetivos estabelecidos.

*Sorocaba, agosto de 2003  
Direção estadual da ANPAE-SP  
Coordenação da Comissão Organizadora*

## **Comissão Organizadora**

### **Presidente:**

Prof. Dr. Wilson Sandano (ANPAE/Uniso)

### **Membros:**

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira (ANPAE/UNIMEP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lourdes Marcelino Machado (ANPAE/UNESP-Marília)

Prof. Dr. Cláudio B. Gomide de Souza (ANPAE/UNESP-Araraquara)

Prof<sup>ª</sup>. Jaqueline Gomes da Silva (Uniso)

Prof. Júlio Cesar Gonçalves (Uniso)

## **Comissão Científica**

Prof. Dr. Celso João Ferretti (Uniso)

Prof. Dr. Clóvis Roberto dos Santos(ANPAE/UNIMONTE)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lindamir Cardoso Vieira Oliveira (ANPAE/UMESP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Leila Alves(ANPAE/UMESP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Sylvia S. Bueno (ANPAE/UNESP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marina Graziela Feldman (ANPAE/PUC-SP)

Prof. Dr. Paschoal Quaglio (ANPAE/UNESP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Zákia Lian Sousa (ANPAE/USP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sônia Giubilei (ANPAE/UNICAMP/USP)

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vani Moreira Kenski(ANPAE/UNICAMP/USP)

Prof. Dr. Waldemar Marques (ANPAE/UFSCar)

## **Pesquisa educacional e pesquisa sobre as políticas de educação: algumas reflexões<sup>1</sup>**

Elba Siqueira de Sá Barretto<sup>2</sup>

Vários levantamentos periódicos seguidos de análises críticas têm sido realizados com vistas a oferecer um panorama abrangente das pesquisas educacionais no Brasil. Entre os mais significativos estão os de Joly Gouveia (1971,1976), que registra os primórdios da sistematização das atividades de pesquisa entre nós, com a criação do INEP, na década de 30 do século XX e, depois, os seus desdobramentos, mediante a atuação dos Centros Regionais de Pesquisa Educacional instalados em São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia nos anos 50/60. O trabalho dessa autora pontua as ênfases conferidas pelas investigações até o início da década de 70 e é retomado por Gatti (1983) para os anos 80; pelo Projeto “Avaliação e perspectivas na área da educação”, realizado no âmbito da Anped (1993), que se concentra nos anos 90, e novamente por Gatti (2001), que estende suas considerações até os dias atuais.

Outros autores, embora tenham se dedicado ao exame de aspectos mais específicos do desenvolvimento das pesquisas educacionais no país, constituem também referências importantes para a compreensão do campo, como Cunha (1979, 2002), Warde (1990), André (2001), Alves-Mazzotti (2001).

Certamente o marco principal do crescimento das pesquisas da área foi a criação e consolidação dos programas de pós graduação nas universidades públicas brasileiras nos anos 70 e seguintes. O regime militar negligenciou, em termos de recursos, o ensino de primeiro e segundo graus, bem como a expansão do ensino superior, verificada na década de setenta. Esta última ocorreu em grande parte provocada pela enorme ampliação do mercado de emprego para os profissionais do ensino em formação de nível superior, em virtude da criação do ensino fundamental de 8 séries, e foi feita, predominantemente, pela iniciativa privada. Não obstante, informados pelo seu projeto de “Brasil Grande”, os militares criaram e ou consolidaram grandes agências nacionais de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, como o CNPq, a CAPES e a FINEP, que deram forte impulso à investigação científica em geral, impulso esse do qual certamente também se beneficiou a área de educação.

Muitos dos professores das universidades públicas brasileiras, contemplados sobretudo por financiamentos da CAPES e do CNPq, complementados em alguns estados por auxílios de Fundações de Amparo à Pesquisa, como no caso de São Paulo, tiveram oportunidade de fazer seus estudos pós-graduados no exterior e, no regresso, puderam fecundar as investigações desenvolvidas nos cursos de mestrado e doutorado com recursos provenientes dessas mesmas fontes.

O resultado é que o Brasil acabou por constituir o maior complexo de produção de pesquisas educacionais da América Latina, e suas publicações na área correspondem a, aproximadamente, a metade das publicações do conjunto dos países da região. Uma produção acadêmica assim tão volumosa é, certamente, sinônimo de um dinamismo sem precedentes na área. Mas, se uma série de fragilidades vêm

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no 8º Seminário Estadual da ANPAE-SP: “Política e administração da educação: teorias e práticas”. Sorocaba: UNISO, 30/08/2003.

sendo apontadas sobre a natureza e o impacto de boa parte dessa produção na realidade educacional, é preciso também convir que as contribuições relevantes que tem prestado a pesquisa educacional para a sociedade brasileira são o resultado da efervescência produzida por esse caldo de cultura.

O campo é vasto e não quero limitar-me a repetir sobre a pesquisa educacional o que outros pesquisadores já disseram. Como se trata de um seminário da ANPAE, decidi concentrar-me na pesquisa sobre as políticas públicas de educação no Brasil e, lançar um olhar mais cuidadoso sobre as pesquisas de avaliação dessas políticas. Quero também fazer algumas considerações sobre a relação dessas pesquisas com a tomada de decisão nas políticas públicas da área, porque aí creio que tenho contribuição original a fazer.

Vou basear-me em parte em observações e análises que decorrem do Estado do Conhecimento que fizemos na Fundação Carlos Chagas sobre a *Avaliação no Ensino Básico* no Brasil, patrocinado pelo INEP (Barretto e Pinto, coord. 2001b). Meu ponto de partida é, portanto, uma pesquisa relativa a artigos que versavam sobre avaliação, encontrados em 10 das principais publicações científicas da área no período de 1900 a 1998. Procurarei entretanto fazer um contraponto desse trabalho com outro, que consta do Estado do Conhecimento sobre Políticas e Gestão da Educação 1991-1997, realizado pela ANPAE e também patrocinado pelo INEP. Ele refere-se aos estudos sobre políticas de educação e utiliza um maior número de fontes, incluindo trabalhos realizados sob a forma de teses, dissertações e pesquisas de docentes, muitas publicadas em livros e revistas científicas (Aguiar, Azevedo, 2001). Acrescentarei ainda comentários que provêm de minha experiência como assessora de vários programas e agências de pesquisa e como editora de revista científica.

Pois bem. Quanto ao campo de análise das políticas públicas, em primeiro lugar, cumpre assinalar que há uma série de dificuldades conceituais para delimitá-lo, assim como o de sua avaliação propriamente dita, visto que os referentes teóricos que lhes servem de base ainda não estão fortemente consolidados.

Os estudos que se dedicam a análises de políticas têm como foco o Estado, seja como seu principal executor, seja como regulador, e procuram relacionar uma série de resultados a determinadas configurações políticas, sendo que, pelo fato de possuírem necessariamente uma conotação valorativa, pode-se lhes imputar, grosso modo, um caráter avaliativo (Barretto; Pinto, 2001 a). Não obstante, tais estudos não precisam necessariamente deter-se nas ações ou na consideração dos efeitos de determinada política, podendo limitar-se ao exame de seus pressupostos e/ou dos referenciais normativos que informam as ações de governo.

Além desses, há estudos cuja pretensão é estabelecer uma relação mais precisa entre os resultados alcançados pelas políticas e determinados desenhos institucionais (Arretche, 1999). Eles são realizados com a intenção e a sistematicidade próprias do campo da avaliação, visando verificar em que medida as metas propostas por uma política estão sendo atingidas, de que maneira e a que custo. A avaliação de políticas sociais nesse sentido mais restrito - e dentre elas as que dizem respeito à educação -, tem, na literatura especializada, freqüentemente se restringido, ou mesmo se confundido, com a avaliação de programas. Estes constituem um elenco de ações e orientações com propósitos mais claramente delimitados dentro de determinada política. Nesse caso, além de verificar se os objetivos dos programas estão sendo alcançados, as

---

<sup>2</sup> Da Faculdade de Educação da USP e da Fundação Carlos Chagas.

avaliações prestam-se a examinar os processos pelos quais eles são implementados e os efeitos que lhes podem ser atribuídos.

### **Algumas considerações gerais sobre os estudos arrolados**

De modo geral é possível afirmar que a área carece de estudos que se proponham a uma abordagem abrangente das políticas de educação. O que prevalece é um recorte bastante segmentado do campo, que impossibilita uma visão macro das questões abordadas. Tal como afirmam Aguiar e Azevedo (2001), raros são os trabalhos de cunho histórico, ou sociológico que procuram sistematizar concepções educativas de determinadas correntes e tendências em âmbito geral. O mais comum é que a abordagem das políticas, seja ela feita no âmbito nacional, estadual ou local, ocupe-se de grande variedade de objetos, sendo ainda muito tênue o esforço cumulativo capaz de adensar a análise das temáticas exploradas.

Quanto ao enfoque teórico, ressalte-se a frequência com que os estudos arrolados se propõem a elucidar os pressupostos neoliberais que informam as políticas em apreço, traço esse mais acentuado nos trabalhos de teses e dissertações de mestrado e que se pode constatar também nos trabalhos apresentados nas reuniões da ANPED.

Na sua maioria, os trabalhos costumam valer-se de referenciais muito genéricos de análise que os autores procuram ancorar em algumas evidências empíricas, sem contudo aprofundar-se no exame das condições histórico-específicas em que as políticas se transformam em cursos de ação. O resultado é que se inflaciona o poder explicativo dos pressupostos neoliberais no que diz respeito ao entendimento dos processos de globalização e de sua influência na formulação e implementação das políticas públicas. Repete-se então o que ocorria em períodos anteriores, quando se costumava atribuir peso excessivo aos efeitos do imperialismo e ao caráter reprodutor da escola, recorrendo aos recortes aligeirados da teoria marxista apropriados pela área. Esquece-se que a globalização tem a ver com profundas transformações no modo de produção, nas relações sociais, sistemas governo e nos padrões de referências culturais do mundo contemporâneo, que não podem ser reduzidas a uma determinada lógica específica, alinhavada pela colcha de retalhos de princípios neoliberais que tentam delas apropriar-se.

Com a mais ampla difusão do pensamento pós-moderno e pós-estruturalista, o uso das categorias marxistas de análise caiu em desgraça. Entretanto, o caráter fortemente determinista das análises sobre as políticas públicas, herdado de períodos anteriores, tende a prevalecer. Os resultados a que chegam os estudos que adotam esse enfoque não passam, via de regra, de demonstrações das premissas de que partem seus autores, obscurecendo o fato de que a aplicação linear de esquemas interpretativos abstratos ao exame de políticas concretas, acaba dispensando a necessária análise das mediações, conflitos e contradições de que elas vêm permeadas, o que pouco contribui para aumentar a sua compreensão.

### **A políticas examinadas quanto à sua concepção e implicações**

Embora os estudos da ANPAE e da FCC não tenham utilizado as mesmas categorias de análise, é possível traçar um paralelo entre eles. Ambos encontraram poucos trabalhos que se referem a sua concepção,

pressupostos e implicações das políticas de educação, e, de acordo com as constatações da ANPAE, a maior parte dos textos escritos sobre o assunto provém de dissertações de mestrado.

Integram esse grupo textos que tratam dos pressupostos da reforma do ensino médio e técnico, das políticas do ensino superior, da educação infantil e de formação de professores; examinam as orientações curriculares nacionais para o ensino básico; discutem questões relativas ao financiamento do ensino, à municipalização do ensino. Tal como já se disse em termos mais gerais, é flagrante no grupo a falta de análises de longo alcance que revelem uma apreensão mais integrada das políticas da área.

### **A incorporação do papel de diferentes atores na análise das políticas**

Um dos aspectos das políticas públicas ainda muito pouco explorados nas pesquisas é o que se refere à análise da agenda e das propostas de governo. No caso da agenda, costumam contar na sua formulação, as mobilizações sociais de diferente natureza, as negociações político-partidárias, as demandas de organismos internacionais, as negociações internas dos segmentos que pleiteiam o poder. À agenda, segue-se a formulação de políticas: são delineados os planos, programas e projetos que lhe darão materialidade, estabelecidas as suas prioridades e prevista a alocação de recursos.

Essa abordagem permite uma apreensão mais profunda do processo pelo qual algumas questões postas no âmbito da sociedade se convertem em temas a serem tratados pelas políticas públicas, ou leva a identificar os segmentos sociais que colocam certas questões e aqueles cujas demandas são incorporadas nas pautas governamentais. Torna-se assim possível detectar conflitos, graus relativos de autonomia e de poder de atores sociais, dentro ou fora do Estado.

Dentre os textos selecionados nos periódicos acadêmicos, a rigor não foram encontradas propriamente pesquisas desse tipo. Uns poucos artigos que se aproximam dessa linha representam falas do discurso oficial sobre as políticas do setor. Seus autores são, via de regra, dirigentes ou ex-dirigentes de Secretarias de Estado e do Ministério da Educação, que apresentam suas agendas políticas e discutem planos, programas ou projetos de governo. Com base na análise de informações sistematizadas que contribuem para caracterizar e dimensionar em larga escala os problemas educacionais, recorrem a avaliações diagnósticas dos sistemas de ensino e procuram justificar as prioridades estabelecidas nas respectivas agendas e programas, buscando a legitimação política das ações governamentais especialmente por meio da racionalidade técnico-científica.

Esse veio de análise mostra-se mais promissor no levantamento da ANPAE, que identifica um número reduzido, mas significativo, de trabalhos que se voltam para a análise da atuação de diferentes atores sociais na formulação e implementação das políticas da área: sindicatos, entidades científicas e de profissionais, partidos políticos, organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil. Como bem assinalam Aguiar e Azevedo, são as formas de participação forjadas no processo da Constituinte, na discussão da LDB, no Conselho Nacional de Educação, no Plano Nacional de Educação, que estão sendo tomadas como objeto de estudo nesse caso. Trata-se de um veio rico de investigação que as contribuições das ciências sociais poderão ajudar a adensar.



### **A análise e avaliação de programas educacionais**

A maior parte dos estudos encontrados sobre as políticas públicas dedica-se à análise e avaliação de programas educacionais. Antes de discutir questões suscitadas pelas pesquisas dessa natureza na atualidade, gostaria de recuperar as tradições de avaliação desses programas.

#### *Retrospectiva histórica*

A avaliação de programas educacionais entre nós têm como referência, de um lado, a longa tradição de avaliação na própria área e, de outro, as contribuições mais recentes da ciência política.

Na primeira tradição, a avaliação educacional no Brasil - caudatária do pensamento anglo-saxônico e, em particular, dos estudos norte-americanos -, acompanhou a transição do conceito de avaliação como medida, voltada para os resultados da aprendizagem do aluno e a cargo de psicólogos e psico-pedagogos, para uma perspectiva mais ampla. Esta passou a focalizar como objeto de estudo os programas educacionais e o seu contexto e a ocupar-se de projetos de larga escala, tendo, como avaliadores, profissionais provenientes do campo da política, sociologia, antropologia.

Tal mudança de ênfase deu-se no exterior em decorrência de circunstâncias históricas, por vezes muito específicas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a avaliação de programas, ou pesquisa de avaliação, foi incrementada em meados dos anos 60 no contexto de “guerra à pobreza”, teve como motor imediato a criação de dispositivo legal que obrigava a avaliação de todos os projetos financiados pelo poder público voltados para o ensino básico. O objetivo era fornecer um retorno aos gestores e prestar contas à população acerca dos recursos envolvidos em programas que incluíam a implementação de currículo e diferentes formas de intervenção social, o que levou a grandes esforços nessa direção. A prática generalizada da avaliação mostrou no entanto que muitas das abordagens não eram adequadas.

Nessa trajetória vários autores, bastante conhecidos no Brasil, dão nova dimensão metodológica à avaliação, que se torna um campo profissional definido após 1970. Os referenciais adotados à época apontavam para a necessidade de levar em conta o grande número de variáveis presentes nos programas educacionais e atuar no campo em que os atores sociais naturalmente se movem, buscando superar designs de “controle”, amplamente utilizados na pesquisa experimental ou quase-experimental de base psicológica, que prevaleciam nas décadas anteriores.

Tais transformações transitaram pela avaliação voltada para a tomada de decisões, como em Stufflebeam, que distinguia quatro tipos de variáveis: diagnósticas, de entrada, de processo e de produto; passaram pela avaliação responsiva de Stake, que se orientava mais para as ações desencadeadas pelo programa do que para as intenções por ele declaradas; pela flexibilização feita por Scriven que, da defesa uma avaliação centrada em objetivos, voltou-se à necessidade de não separar os fins dos efeitos secundários e sociais de um programa. Os enfoques caminharam ainda pela avaliação iluminativa de Parlett e Hamilton, antropólogos ingleses que deram grande ênfase à necessidade de os avaliadores se introduzirem e interagirem

no contexto em que se desenvolviam os programas educacionais, julgando e interpretando as perspectivas muitas vezes em conflito externadas pelos seus participantes.

Assim, progressivamente, os esquemas excessivamente formais dos modelos positivistas de avaliação de programas passaram a ser animados pela consideração dos diferentes sujeitos sociais envolvidos nas ações que se buscava avaliar, com a incorporação das perspectivas fenomenológica e antropológica. Nesse percurso ganharam ênfase as análises de corte qualitativo e pode-se observar a transformação da postura neutra e distante do avaliador, para a disposição de aceitar a negociação de sentidos entre avaliador e avaliado. Algumas abordagens manifestavam-se ainda, em última instância, a favor da apropriação total do sentido e controle do saber pelos grupos que, no dizer de Depresbiteris (1989), expressavam uma aprendizagem coletiva na tomada de decisões e no comprometimento com a ação grupal, como no caso da pesquisa-ação.

A preferência pelos estudos qualitativos entre os pesquisadores brasileiros do campo da educação termina contudo por diluir a atenção aos aspectos de cobertura, financiamento e desenho institucional dos programas, cruciais na sua avaliação. Mesmo nos anos setenta, em que a forte influência de Stufflebeam se fazia notar entre nós, estudos como os levados a cabo por Maria Amélia Azevedo Goldberg e Clarilza Prado de Souza, que se nutriam nessa vertente, orientaram-se mais para a avaliação de currículos e programas de ensino do que propriamente para as dimensões institucionais dos programas de educação.

A opção pelas análises de corte qualitativo entre nós veio acompanhada também por um forte rechaço ideológico dos pesquisadores brasileiros às orientações metodológicas de cunho tecnicista que prevaleceram na década 70, tal como constatou levantamento conduzido pelo INEP em 1983.

Em grande parte influenciados pelas teorias críticas que chegaram à área nessa década, os estudiosos da educação costumavam associar o emprego de técnicas quantitativas a perspectivas reprodutivistas de análise. Do mesmo modo, expressavam grande desconfiança em relação ao uso das estatísticas educacionais. Estas haviam se tornado significativamente mais sistematizadas, ganharam maior precisão e estavam sendo melhor disseminadas, quando comparadas às estatísticas demográficas e educacionais dos demais países latino-americanos. Entretanto, os pesquisadores mantinham ainda fortes suspeitas quanto à sua fidedignidade, seja do ponto de vista do emprego de critérios e técnicas de coleta e processamento dos dados, seja porque acreditavam que elas constituíam um celeiro de informações muito suscetível de ser manipulado por parte do regime militar.

Dai decorre que a utilização cada vez menos freqüente de abordagens quantitativas e das estatísticas demográficas levou à extinção da disciplina Estatística em muitos cursos da área, o que contribuiu para alimentar as deficiências encontradas nas pesquisas quanto a esse tipo de tratamento.

Passemos agora à segunda tradição de pesquisa na avaliação de programas: a das ciências políticas. Ela tem contribuído para recuperar a dimensão macro da avaliação das políticas e programas educacionais entre nós, com aportes significativos ao setor nas duas últimas décadas. A pesquisa de avaliação derivada desse campo recorre a autores não conhecidos no campo da educação, e embora ambas tradições lancem mão do instrumental de análise comum às ciências humanas e à pesquisa social em particular, pode-se dizer que o diálogo entre elas mal se iniciou.

A avaliação das diferentes políticas sociais pelo ângulo das ciências políticas é relativamente recente, estando ainda em processo de constituição de um campo estruturado de estudos, conforme assinalam Figueiredo e Figueiredo (1986). Na avaliação de programas de corte social feita por pesquisadores com formação em política é ainda freqüente o viés comportamentalista e de neutralidade que também marcou o campo educacional, sendo numerosos os estudos que se limitam a aferir em que medida as metas de determinado programa estão ou não sendo alcançadas, sem entrar no mérito propriamente político do que está sendo avaliado.

A despeito das limitações apontadas, a reflexão no âmbito das ciências políticas refere a discussão da avaliação a critérios de equidade e a princípios de justiça política e social e lança novos olhares sobre os processos de formulação da agenda governamental, da implementação de programas e da apreciação de seus impactos junto à população.

#### **Avaliação dos programas educacionais**

A despeito da tradição incipiente na área, a avaliação intencional de algumas ações governamentais no campo da educação tem se intensificado, sobretudo a partir do processo de transição democrática nos anos 80, quando as próprias administrações passaram a mostrar-se mais permeáveis a esse tipo de apreciação.

Entre as avaliações, pode-se encontrar aquelas realizadas a pedido do próprio poder público ou sob a forma de pesquisa acadêmica, feitas por iniciativa dos investigadores. As primeiras, caracterizam-se por uma relação mais formal entre clientes institucionais e avaliador, tendo em vista explicitamente a busca de soluções e a tomada de decisões. As pesquisas de caráter acadêmico são, via de regra, realizadas independentemente dos agentes ou órgãos promotores da política, e buscam prioritariamente o estabelecimento de conclusões de caráter mais amplo, podendo levar à identificação de fenômenos recorrentes e a princípios generalizáveis (Fletcher, 1995 e Vianna, 1997).

Nos anos mais recentes, e em particular a partir da década de 90, as avaliações sob demanda do poder público têm aumentado em decorrência de exigências de organismos multilaterais cuja importância vem sendo crescente na definição e financiamento das políticas do setor.

Não obstante, são escassos na bibliografia examinada, os textos que podem ser enquadrados como avaliações propriamente ditas de programas, embora a grande maioria dos estudos sobre políticas de educação se concentre na análise de projetos e programas.

Pesquisas de avaliação de programas são realizadas principalmente por órgãos ou agências de planejamento ou por instituições dedicadas exclusivamente à pesquisa, visto que costumam ser estudos onerosos e de grande porte. Elas exigem freqüentemente o manejo flexível de numerosas equipes de trabalho, a presença de infra-estrutura que dê suporte à operacionalização das tarefas e, não raro, envolvem procedimentos altamente especializados de análise. Esses estudos muitas vezes deixam de ser divulgados em veículos de ampla circulação, ficando restritos a relatórios extensos, apenas entregues aos órgãos que os requisitaram. Não é raro que haja cláusulas nos convênios realizados com as instituições avaliadas que impedem a divulgação de resultados por um determinado período de tempo, ou mesmo, em qualquer circunstância.

Investigações dessa natureza costumam apenas situar sumariamente o objeto que se propõem a avaliar. Concentram-se geralmente nas enormes tarefas operacionais necessárias à coleta e análise das informações referentes às várias dimensões do programa a serem pesquisadas concomitantemente, seja em amostras grandes, em vista da exigência de representatividade, seja em estudos qualitativos que analisam determinados aspectos do programa em profundidade. Em face do exíguo tempo que dispõem para apresentar os resultados do trabalho - que deriva de complexos desenhos de investigação -, terminam pecando pela falta de contextualização, por citar outros estudos apenas quando a referência se torna imprescindível sem fazer uma discussão mais alentada acerca de referenciais teórico-metodológicos empregados, ou sem realizar comparações com resultados obtidos em investigações congêneres. Se tais pesquisas ganham em agilidade e prestam-se a subsidiar diretamente a tomada de decisões, o tempo que dispõem para a maturação das análises fica a dever em relação aos estudos de caráter mais acadêmico.

Acrescente-se que usualmente essas avaliações estão atreladas a modelos fechados de análise, ditados pelos editais de concorrência pública, que, a despeito de bem fundamentados teoricamente, nem sempre se mostram adequados à apreciação de determinados aspectos do programa em face do contexto político, social e mesmo educacional em que ele é implementado. Em alguns casos, a insistência em buscar nas ações do programa apenas e tão somente aquilo que foi proposto na sua formulação oficial, pode comprometer seriamente a relevância das conclusões a que chegam algumas pesquisas dessa natureza.

Embora a maior parte dos trabalhos que versam sobre a análise e avaliação de programas educacionais tenha origem na universidade, o fato de procederem da academia não lhes assegura o crédito da boa qualidade. Assim como os que tratam de outros temas, um grande número desses estudos empoeira nas bibliotecas das faculdades e alguns circulam apenas em ambientes muito limitados, não tendo repercussão acadêmica ou social.

Focalizando especialmente aqueles estudos que alcançam maior divulgação, visto que publicados pelos periódicos mais importantes da área, constata-se que eles geram artigos que ora se propõem a avaliar os programas como um todo, ora detêm-se em alguns de seus aspectos. Muitos desses textos na verdade não fazem a rigor uma avaliação *stricto sensu*, quer porque se trata de ensaios que apreciam certos programas adotando um estilo eminentemente opinativo, quer porque apenas os mencionam para subsidiar reflexões suscitadas pelo seu exame. Nesses casos as informações fornecidas ao leitor não são suficientes para que se possa ter uma idéia mais completa dos propósitos do programa e do seu delineamento. Além disso, nem sempre os textos explicitam a metodologia empregada, os procedimentos utilizados, ou os modelos teóricos que subsidiaram o estudo original, o que em muitos casos dificulta sobremaneira o esclarecimento, para o leitor, do desenho utilizado na avaliação. Em outros casos, a seleção, para exame, de aspectos parciais do programa, impede mesmo a compreensão da sua lógica própria.

O estilo de fazer pesquisa na universidade e as condições em que ela é realizada certamente tem a ver com o produto obtido pelas pesquisas e com a fragmentação detectada. Demorou muito tempo para que estas comesçassem a se aglutinar em torno de temáticas compartilhadas por equipes de pesquisadores e de alunos da pós graduação e mesmo da graduação. Durante longo período a elaboração de dissertações de mestrado, teses de doutorado, livre docência e de outros trabalhos exigidos para a titulação acadêmica constituiu

predominantemente um exercício solitário nas universidades, mais pautado pelo espírito de concorrência do que de cooperação acadêmica. Apenas nos anos mais recentes, e por força de pressões exercidas pelos órgãos nacionais gerenciadores da pesquisa, é que é possível detectar processos de aglutinação e a formação de grupos de pesquisa nos programas de pós-graduação. Em alguns casos, eles começam também a dar mostras de adensamento no trato teórico e metodológico de certas temáticas.

A própria maneira de conceber a pesquisa na universidade, em última análise, como uma atividade eminentemente de ensino, muito contribui para que a opção pela abordagem de pesquisa seja preferencialmente a de pequena escala. O pesquisador/ orientador conta quase sempre tão somente com seus alunos da pós-graduação e por vezes da graduação na sua equipe de estudo, alunos esses que, na grande maioria das vezes, estão apenas se iniciando nas práticas de pesquisa. Embora as análises qualitativas requeiram, em princípio, um bom estofo teórico que possibilite aos pesquisadores ir além das obviedades do senso comum - e nesse sentido sejam até mais exigentes do que as abordagens quantitativas -, o fato de que elas permitem o trabalho com um reduzido número de sujeitos termina por inclinar os pesquisadores a utilizá-las.

Além disso, a maior parte das linhas de financiamento para os projetos de pesquisa na universidade parte do pressuposto de que o trabalho dos alunos já está remunerado, seja por intermédio de bolsas, seja pelo fato de que eles são aprendizes que estão desenvolvendo atividades próprias dos cursos universitários, o que justifica alocação extremamente exígua de recursos para as investigações. Tais financiamentos costumam, por sua vez, estar condicionados aos prazos acadêmicos de entrega dos trabalhos dos alunos que participam dos projetos.

Nessas condições, torna-se praticamente impossível para a maior parte das equipes de pesquisa dos cursos de pós graduação em educação, habilitar-se à concorrência para as típicas avaliações de programas, as quais colocam exigências externas de prazos e decididamente requerem equipes mais profissionalizadas.

Atualmente são dominantes nas pesquisas acadêmicas os estudos de caso, muitas vezes elevados indevidamente a instâncias generalizadoras sem nenhum respaldo teórico para tanto. Os melhores estudos em pequena escala costumam porém oferecer pistas para o entendimento da construção e reconstrução dos significados que os diferentes agentes educacionais e os usuários da escola atribuem às modificações pretendidas por determinado programa, indicam processos por meio dos quais são redefinidas as mudanças por aqueles que nelas estão diretamente envolvidos, as condições de funcionamento escolar em que isso ocorre, assim como o grau de satisfação dos atores sociais com as medidas propostas. Não possibilitam contudo que se tenha uma idéia clara dos efeitos do programa surtidos na rede de ensino e no conjunto da população.

Dentro da perspectiva de curto prazo que privilegia as informações que permitam rápida utilização pelos dirigentes governamentais, a preferência tem sido pelos dados produzidos pelas pesquisas de avaliação, que fornecem idéia da extensão, abrangência e impacto dos programas, preterindo as demais investigações. É também usual que, no afã de informar os que tomam decisão, a literatura que circula sobre as políticas públicas, recorra a exemplos de estudos realizados em outros países, invariavelmente descontextualizados, para apoiar iniciativas de governo. Ao mesmo tempo, desconsidera-se, como não relevantes, as informações

relativas aos processos de implementação de mudanças, o que leva, por tabela, a desqualificar a produção acadêmica das universidades na área da educação e a reforçar as práticas que conduzem os especialistas nas ciências duras, economistas e politicólogos a terem papel decisivo na formulação de programas de governo, enquanto aos educadores se reserva apenas o “como fazer” da educação.

Em que pese as fragilidades metodológicas de muitas das pesquisas desenvolvidas no âmbito universitário, é preciso convir que, embora muitas vezes dispersas, certas informações de grande relevância têm sido menosprezadas na formulação e na implementação de programas e de políticas educacionais em geral. Isso não significa contudo deixar de reconhecer as grandes lacunas na pesquisa educacional, particularmente no que diz respeito à análise e avaliação das políticas públicas.

### **Finalizando**

Gostaria de fazer algumas considerações finais, destacando sobretudo o ponto de vista da disseminação dos resultados da pesquisa. Em primeiro lugar, a pequena proporção de estudos publicados que se referem à análise e avaliação de políticas e de programas educacionais sugere que, acerca de medidas que têm ampla repercussão na vida de milhões de brasileiros, tendem a prevalecer grandes vazios de informação e reflexão sistematizada.

Por sua vez, observa-se que a maior parte das avaliações de programas divulgadas nos periódicos de maior circulação compõe-se de ações cuja implementação ocorreu, ou pelo menos, foi iniciada, durante as gestões da década de 80. Ainda que se considere necessária a decorrência de um tempo razoável desde o começo de um programa até que os seus resultados tenham condição de ser avaliados, chama atenção o fato de que, sobre as profundas alterações pelas quais vem passando o sistema educacional brasileiro, especialmente a partir dos anos 90, haja muito pouca informação que circule nos principais meios difusores da área.

Isso não significa porém que se endosse as políticas de resultados que têm predominado no modo de fazer política hegemônico no setor. Sabe-se que em educação muitos resultados significativos costumam mostrar-se após um prazo bem maior do que o que comportam os delineamentos de pesquisas de controle. Além do que, por ser a educação uma atividade com características eminentemente formadoras, os processos envolvidos na implementação de programas educacionais ganham especial importância uma vez que chegam a conformar os próprios resultados, e afetam, tanto os sujeitos-alvo quanto os agentes educacionais, que precisam aposar-se de certas propostas institucionais como suas, condição para que mudanças duradouras se operem. Tais considerações não invalidam entretanto o pleito de que as ações governamentais sejam mais sistematicamente acompanhadas e avaliadas.

A escassez de informações sobre os programas governamentais e, mais ainda, a falta de divulgação ampla de estudos realizados sobre o tema, recoloca finalmente algumas questões de natureza política.

Nem sempre os gestores do setor público cujos serviços foram avaliados têm a preocupação de dar conhecimento dos resultados aos diretamente envolvidos com as ações ou a diferentes públicos. Por vezes não consideram mesmo interessante ou conveniente a divulgação de dados que possam comprometer a legitimidade de suas ações.

Ora, quando os grupos de interlocução são restritos e os resultados permanecem exclusivamente no domínio dos dirigentes, a informação pode configurar-se em instrumento de poder com características bastante discricionárias, tendendo a reforçar as posições políticas dos segmentos no poder independentemente da equidade e adequação das medidas postas em prática. A disseminação de informações não só junto aos beneficiários diretos, como a outros grupos críticos e à sociedade em geral, permite que haja um contraponto não só com outros tipos de conhecimento, como de interesses, o que pode subsidiar os mecanismos de pressão para que o que está trazendo benefícios coletivos seja preservado, ou para fazer emergir o novo.

### Referências Bibliográficas

- ALVES-MAZOTTI, Alda Judith. Relevância e aplicabilidade da pesquisa em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n.113, p.7- 50, jul. 2001.
- ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n.113, p.51-64, jul. 2001
- ARRETCHE, Marta T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo : Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2ª. ed., 1999.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Avaliação em perspectivas na área da educação: 1982-1991*. Porto Alegre: ANPED, 1993.
- AZEVEDO, Janete; AGUIAR, Marcia, A. M. Políticas de educação: concepções e programas. In: *Políticas e gestão da educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/INEP/COMPED, 2001 ( Série Estado do Conhecimento n.5).
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: avaliação metodológica e disseminação de resultados. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M.C. (orgs) *Tendências e perspectivas na avaliação de programas sociais*. São Paulo: IEE/PUG-SP, 2001a.
- (coord.). *Avaliação na educação básica*. Brasília: MEC INEP/COMPED, 2001 b. (Série Estado do Conhecimento n.4).
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-27, set./dez. 1986.
- FLETCHER, Philip R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo : FCC, n. 11, p. 93-112, jan./mar. 1995.
- GATTI, Bernardete. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n. 44, p.3- 17, fev.1983.
- Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n.113, p.65-81, jul., 2001.
- GOUVEIA, Aparecida Joly. A pesquisa educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n.1, p.11-47, jul. 1971.
- A pesquisa sobre educação no Brasil: de 1970 para cá. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n. 19, p.75-9, dez.1976.
- VIANNA, Heraldo Marelin. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo : FCC, n. 16, p. 5-36, jul./dez. 1997.