

# **SOCIOLOGIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PESQUISA CRÍTICO-SOCIAL: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional**

---

**Stephen Ball**  
Universidade de Londres  
Londres, Reino Unido

## **Resumo**

O artigo desenvolve dois ensaios relacionados: um substantivo e outro meta-analítico. O primeiro refere-se às mudanças na provisão do setor público. É defendido que o setor público tem sido “transformado”, nos termos de Jessop, de um Estado do Bem-estar Keynesiano para um Estado do Bem-estar Schumpeteriano. Essa transformação envolve mudanças fundamentais nas formas de provisão, nos padrões de acesso, nas formas de trabalho, nas relações cliente-trabalhador, nas relações inter-institucionais, nos valores e na ética. A constituição do cidadão também tem sido afetada. O segundo ensaio refere-se à concepção de e ao engajamento com a política social pelos pesquisadores educacionais. Um modelo para exame da “epistemologia de superfície” da pesquisa em política educacional é apresentado – isto é, as relações entre conceptualização, desenho e condução da pesquisa e interpretação dos dados. É defendido que existe uma tensão básica no âmago da pesquisa em política educacional entre um compromisso com a busca de eficiência e um compromisso com a busca de justiça social.

**Palavras-chave:** crítica política, educação pública, políticas educacionais, reforma educacional.

## **Abstract**

The paper undertakes two related exercises: one substantive and one meta-analytical. The first concerns changes in public sector provision. It is argued that the public sector has been “transformed”, in Jessop’s terms, from a Keynesian Welfare State to a Schumpeterian Workfare State. This transformation involves fundamental changes to forms of provision, patterns of access, forms of work, client-worker relations, inter-institutional relations and values and ethics. The constitution of citizenship has also been affected. The second concerns the conception of and engagement with social policy by educational researches. A template for examination of the “surface epistemology” of educational policy research is presented – that is the relationships between conceptualization, research design and conduct and the interpretation of data. It is argued that there is a basic tension at the heart of education policy research between a commitment to the pursuit of efficiency and a commitment to the pursuit of social justice.

**Key-words:** critical policy, education policy, education reform, public education.

Este texto expõe, de uma forma pessoal e talvez idiossincrática, uma visão das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional no Reino Unido durante os últimos 15 a 20 anos<sup>1</sup>. Na primeira parte do texto, discuto as transformações nas formas de provisão do setor público e na sociedade civil, bem como a introdução de novas formas de regulação social. A segunda parte envolve a reflexão sobre o “progresso” em um emergente sub-campo dos estudos educacionais – a pesquisa em políticas educacionais<sup>2</sup>. Não estou utilizando fronteiras e definição do campo precisas e fixas em minha discussão, devo introduzir certa imprecisão e um caráter vago, mas isso é provavelmente inevitável. Vou explorar minhas concepções usando um modelo meta-analítico e vou cruzar questões teóricas, epistemológicas e metodológicas.

O tom da segunda parte do artigo é, de forma geral, crítico, mas pretende ser construtivo e reflexivo. Estou enumerando algumas das fragilidades inseridas na minha prática de pesquisa e expondo algumas ambivalências do projeto de pesquisa crítico-político. Este é menos um exercício de “epistemologia profunda” – realismo, essencialismo, formas de explanação e tudo mais – e mais relacionado a uma “epistemologia de superfície” – a relação entre conceptualização, condução, desenho e interpretação da pesquisa. A discussão é estruturada para permitir, pelo menos, algum reconhecimento de aspectos e agendas de pesquisas sociais e pessoais. Pesquisa em política é sempre, em algum grau, simultaneamente reativa e parasítica. Carreiras e reputações são feitas, assim como nossas pesquisas prosperam frente ao declínio do Estado do Bem-estar Social Keynesiano. Tanto aqueles inseridos no discurso político quanto aqueles cujas identidades profissionais são estabelecidas por intermédio do antagonismo a esse discurso beneficiam-se de incertezas e tragédias da reforma. Pesquisadores críticos, aparentemente estabelecidos de forma segura em uma área de alta moral, produzem, a despeito disso, um meio de subsistência com os artefatos da miséria e dos sonhos destruídos dos profissionais. Nenhum de nós permanece imune aos incentivos e às disciplinas da nova economia moral.

## **Transformações**

Quero apresentar o argumento de que, durante os últimos quinze anos, temos testemunhado no Reino Unido, e também na maioria das outras sociedades do mundo ocidental e das sociedades desenvolvidas, uma profunda *transformação* (ver abaixo) nos princípios de organização da provisão social, especialmente no setor público. Isso significa dizer que as formas de emprego, as estruturas organizacionais, as culturas e os valores, os sistemas de financiamento, os papéis e os estilos de administração, as relações sociais e de pagamento e as condições das organizações públicas de Bem-Estar Social têm sido sujeitas a mudanças genéricas. Heuristicamente, essas mudanças devem ser situadas como parte de um processo mais amplo de transformação que Jessop descreve como a passagem do Estado de Bem-estar Keynesiano (Keynesiano Welfare State – KWS) para um Estado do trabalho Schumpeteriano (SWS – Schumpeterian Workfare State)<sup>3</sup> (Jessop, 1994). De acordo com Jessop, essa transformação substituiu o discurso fordista de produtividade e

planejamento por uma retórica de flexibilidade e empreendedorismo pós-fordista. O SWS “vai além da mera redução do Estado de Bem-estar Social para reestruturá-lo e subordiná-lo às forças do mercado” (p. 27-28). No Reino Unido, esse processo de reestruturação, tanto como estratégia econômica quanto como projeto hegemônico de revigoração da sociedade civil, esteve articulado mais claramente às políticas ideológicas do neoliberalismo thatcherista:

Em termos econômicos estritos, a estratégia neoliberal demanda mudanças na *regulação* (governo) dos setores público e privado. Para o setor público, isso envolve privatização, liberalização e uma imposição de critérios comerciais em algum setor estatal residual. (Jessop, 1994, p. 30).

Objetivando uma análise similar da reestruturação, Hoggett sugere três pontos enfatizados no caso do Reino Unido. Eles são:

- 1 - o desenvolvimento da flexibilidade do tempo e do pagamento (mas não treinando flexibilidades)
- 2 - a promoção de formas externas de descentralização mais do que internas; e
- 3 - o enfraquecimento e a restrição do governo local e das estruturas democráticas rudimentares no nível do distrito, como no caso do NHS (National Health Service – Serviço de Saúde Nacional), pela concentração do controle estratégico no governo central ou dissipação do mesmo em uma miríade de agências locais e unidades de serviço desagregadas (Hoggett, 1994, p. 44).

Tudo isso, quero sugerir, está envolvido em e contribui para mudanças na tecnologia de controle estatal, o que Hoggett denomina “controle remoto”, ou o que eu tenho denominado em outros lugares “controle a distância” (Kilkert, 1991; ver também Ball, 1996). Retornarei a isso mais tarde.

Além disso, muitos trabalhos dirigidos à transformação do setor público concentram-se em sua base ideológica e nos processos de mudança, na forma e nas operações das novas estruturas e nas novas tecnologias de controle. Menos atenção tem sido dada à transformação dos valores e culturas do setor público (Heelas and Morris, 1992) e à concomitante formação de novas subjetividades (Rose, 1992). Os pontos-chave de ligação entre a reestruturação e a reavaliação (ou redirecionamento ético) do setor público são os discursos de excelência, efetividade e qualidade e a lógica e cultura do novo gerencialismo.

Tomando este último primeiramente: onde o neo-taylorismo (velho gerencialismo) focaliza a intensificação dos sistemas de controle direto, o novo gerencialismo oferece um modelo de organização “centrado nas pessoas” que vê o sistema de controle burocrático como difícil de ser gerenciado, pouco produtivo para a eficiência e repressivo do “espírito empreendedor” de todos os empregados. Contra isso, é postulado que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle (que é expressivamente denominado uma “estrutura livre-restrita”), pela motivação das pessoas a

produzir “qualidade” e pelo esforço em busca da “excelência” delas mesmas. Com essa abordagem, gerentes tornam-se líderes mais do que controladores, provendo as visões e inspirações que geram um compromisso coletivo da corporação em “ser a melhor”. Esse “novo” gerencialismo enfatiza uma atenção constante para com a “qualidade”, sendo próximo do consumidor e do valor de inovação (Newman and Clarke, 1994, p.15). Na educação, o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas (Grace, 1995), isto é, para o desmantelamento dos regimes organizacionais profissionais-burocráticos e sua substituição por regimes empresariais-mercadológicos (Clarke and Newman, 1992). Na mudança de concepção, o processo de reforma de relações e práticas da chefia também gera uma profunda mudança de valores e subjetividades das lideranças nas escolas (Ball, 1997b). É importante, contudo, não ver essas mudanças simplesmente como localizadas “nas” lideranças ou “nas” escolas. Elas deveriam ser vistas como primeiramente localizadas na estrutura conceptual política criada pelo Ato Educacional de 1988 e pelos atos subseqüentes (e uma variedade de outras legislações mais gerais), que estabeleceu a infra-estrutura e os incentivos na forma de mercado e introduziu a “direção” das possibilidades de financiamento e responsabilização (accountability) relacionadas com a performance. A imposição e o cultivo da performatividade na educação e no setor público, somados à importação e disseminação do gerencialismo, também requerem e encorajam um maior conjunto de formas de organização e culturas institucionais e trazem essas formas e culturas mais próximas dos modos de regulação e controle que predominam no setor privado. Isso é parte do que é denominado “formas de agir e pensar dominantes” nas novas economias institucionais (Dale and Ozga, 1993, p. 27). Nos termos de seus modos de operação, o setor público não é mais visto como tendo qualidades especiais que o distingam de um negócio.

### **Uma nova economia moral**

A crítica ao planejamento e à provisão estatal e a defesa da forma de mercado, que são fundamentais às políticas de reforma do setor público, sustentam-se diretamente na filosofia e na economia do neoliberalismo e, especialmente no Reino Unido, no trabalho do economista austríaco Friedrich von Hayek. As disciplinas e os efeitos de mercado estão enraizados em uma psicologia social do “auto-interesse, esse grande instrumento do progresso material, [que] nos ensina a respeitar resultados, não princípios” (Newman, 1984, p.158). Conseqüentemente, os novos mercados sociais são definidos por uma mistura de incentivos e recompensas que permitem estimular respostas auto-interessadas. Bottery (1992) salienta que a economia do mercado livre apóia-se em duas presunções básicas, naturalísticas: “A primeira é que o mercado, e a conseqüente competição entre pessoas, é natural da condição humana (...) A segunda presunção é de que a humanidade é composta de indivíduos que são basicamente auto-referenciados (...) O mercado, então, simplesmente dá expressão a um impulso básico (...)” (p. 86).

O que é alcançado com a introdução da forma de mercado na provisão pública não é meramente um novo mecanismo de alocação e distribuição de recursos, mas também a criação de um novo ambiente moral, tanto para consumidores quanto para produtores. Provedores públicos estão sendo introduzidos no que Plant (1992, p. 87) denomina uma “cultura dos interesses do *self*”. O mercado celebra a ética do que Nagel (1991) denomina o “ponto de vista pessoal” – interesses pessoais e desejos individuais – e obscurece e deprecia o igualitarismo relacionado ao “ponto de vista impessoal”. O que Nagel denomina “dualidade de pontos de vista”, e vê como uma base para a ética prática e a estabilidade moral – isto é, o nexos entre equidade e parcialidade –, é então colapsado<sup>4</sup>. Isso é parte do que Bottery denomina a “pauperização das concepções morais na esfera pública” (1992, p. 93). A idéia de deliberar e planejar almejando o “bem comum” torna-se sem sentido.

Na perspectiva neo-liberal, tanto unionismo quanto profissionalismo-burocrático são vistos como fatores que contribuem para as “falhas” do sistema planejado de provisão pública e como os maiores obstáculos no caminho do desenvolvimento de mercados sociais “efetivos”. Existem chaves, ainda que meio-piedosas, espaços de articulação de discursos de justiça social e prática ética. Em uma variedade de formas, a desregulação, a transferência e a autonomia, que são centrais na reforma do setor público, têm mudado as possibilidades para e o significado de união e atividade profissional. Na educação:

A fragmentação do serviço educacional empreendida com a LMS (Local Management of Schools – Gerenciamento Local das Escolas) foi acompanhada de medidas para introduzir a competição entre as escolas e financiá-las de acordo com seu sucesso em atrair alunos (...) Técnicas de HRM – (Human Resources Management – Gerenciamento de Recursos Humanos) são escolhidas para conquistar o comitê de empregados para as metas da organização. O novo clima necessita novos mecanismos de controle de custos e da autonomia do professor por intermédio de uma gama de práticas enfatizando condições mais fortuitas de emprego, flexibilidade, controle de performances relacionados não somente com pagamento, mas com promoção e desemprego. (Sinclair *et al*, 1995, p. 266-267)

Além disso, como já salientado, educação, como todos os outros aspectos do setor público, é sujeita a e parte do que Oakland (1991) denomina “a revolução da qualidade”, uma retórica de aperfeiçoamento que tem sido uma característica-chave das reformas governamentais no Reino Unido (e em vários outros lugares) desde o início dos anos 1980. A concepção de formas de qualidade “partem de uma profunda narrativa ideológica conservadora do governo e estratégia organizacional de cultura empreendedora” (Kilpatrick and Martinez-Lucio, 1995). Muito da parafernália de qualidade é tomada de empréstimo do setor privado – o setor público, foi defendido, se beneficiaria da exposição às forças do mercado, aos modelos comerciais de gerenciamento e de aperfeiçoamento da qualidade (ver Ball, 1997a).

## **Autonomia e disciplina**

Sugiro, em vários aspectos, a “autonomia prática” da LMS e GMS (status mantido por subvenção/grant-maintained status) e o “empréstimo” de técnicas da HRM e TQM (gerenciamento de qualidade total – total quality management) pelos “novos gerentes” dos serviços públicos alcançam os propósitos das políticas de Estado por meio de uma combinação de “práticas micro-disciplinares” e “controle a distância”. O significado moral particular das ferramentas de gerenciamento como TQM e HRM e de concepções como Cultura da Corporação são inerentes a seus papéis de “governo da alma dos empregados” (Wilmont, 1993, p. 517) e à colonização da “organização de características mais leves” (p. 518). A tarefa e o dever do gerenciamento são “não mais restritos a autorizar e impor regras e procedimentos”, mas a “determinar como empregados deveriam *pensar* e *sentir* sobre o que produzem” (p. 522), e “toda oportunidade concebível é aproveitada para imprimir os valores nucleares da organização sobre seus (cuidadosamente selecionados) empregados” (p. 523). Vistos criticamente, TQM, HRM, entre outros, desenvolvem e instilam auto-vigilância e mútua vigilância. Profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e comparação inter-pessoal de performances. Essas são formas de poder que são concebidas e reproduzidas por intermédio da interação social, na vida cotidiana das instituições. Elas exploram a insegurança do sujeito disciplinado. Elas são tanto feminizadas (Blackmore, 1995) quando masculinizadas (Limerick and Lingard, 1995)<sup>5</sup>. Elas não caem simplesmente sobre as instituições, mas tomam forma em práticas da própria instituição e constroem indivíduos e suas relações sociais por meio da interação direta. Isto é, pelo menos em algumas circunstâncias, um poder mais construtivo do que coercivo. Não simplesmente constroem e oprimem; articulam um modo de existência pessoal que é inscrita nas “artes minuciosas de auto-escrutínio, auto-avaliação e auto-regulação” (Rose, 1989, p. 222; e ver Ball, 1996 em avaliação do professor e performatividade), mas frequentemente expressada em uma linguagem de “empoderamento” (Morely, 1995). TQM é um método e defensavelmente uma cultura; é uma “abordagem sistemática e totalizante do desenho e do fortalecimento da estrutura normativa do trabalho”. (Willmott, 1993, p. 524); é parte de um processo de “reestruturação cognitiva”. É uma tecnologia intelectual e, assim, exerce atração em alguns professores, mas é também “um ‘dispositivo de substituição’ efetivamente ligado ao governo de ‘mentalidades’ e políticas, com realidades organizacionais diárias”. Tudo isso ressoa fortemente com a noção de Du Gay de “revolução pós-empresarial” que “prevê a possibilidade de cada membro de uma organização expressar ‘iniciativa individual’ e desenvolver plenamente seu ‘potencial’ a serviço da corporação” (Du Gay, 1996, p. 62). A celebração gerencialista/neo-liberal da autonomia e do empoderamento também trabalha para deslocar “estruturas de desigualdade e diversidade social” (Morely, 1995, p. 8). Nos mecanismos “não planejados” do mercado social, organizações do setor público e trabalhadores são “livres e iguais” e permanecem “responsáveis por facilitar principais mudanças sociais e pessoais, na estrutura de suas próprias posições disciplinadas e não-sustentadas” (Morely, 1995, p. 8).

Algumas advertências em relação à análise anterior precisam ser introduzidas agora. Primeiro, as mudanças do gerenciamento neo-taylorista para o novo gerencialismo não são rupturas claras. O uso dos indicadores de performance, especificados em contratos entre comprador e provedor, e as intervenções continuadas do Estado em todas as práticas organizacionais tendem a encorajar a retenção de características organizacionais em “máquinas burocráticas” (Mintzberg, 1983). Segundo, nem todas as organizações incorporam mudanças com igual boa vontade ou entusiasmo. Existem bolsões de resiliência e atividade contra-discursiva (Mac na Ghail, 1994). Mclaughlin (1991) proficuamente contrasta “mudança de colonização”, que envolve “a maioria das mudanças no núcleo cultural da organização”, com “mudança de reorientação”, que absorve a linguagem da reforma, mas não, sua substância. Terceiro, em muitas organizações do setor público é possível identificar, conjuntamente em ação, “mensagens mescladas” no trabalho e práticas de antigas e novas formas de gerencialismo. Em algumas circunstâncias, a posição de certas organizações no mercado lhes permite escapar da força avassaladora das disciplinas da reforma. Configurações locais e regionais de provisão também diferem e essas variações e diferenças têm de ser balanceadas contra padrões e tendências gerais. Quarto, é importante não confundir o calor e o ruído da reforma e a retórica da marketização com a mudança “real” de estrutura e valores. De modo geral, a análise política necessita ser acompanhada por cuidadosa pesquisa regional, local e organizacional se nos dispomos a entender os graus de “aplicação” e de “espaço de manobra” envolvidos na tradução das políticas nas práticas ou na diferencial “trapaça” das disciplinas da reforma. Quinto, a total transformação para a lógica do pós-fordismo ou SWS não deve ser possível nem desejável.

(...) tem se tornado crescentemente aparente que com a reestruturação do Estado, o profissionalismo-burocrático não pode simplesmente ser dispensado. Ainda que departamentos reorganizados e agências requisitem fornecedores de serviços com habilidades particulares, orientações de serviços e compromissos (...) o que está em ação não é a erradicação do profissionalismo-burocrático, mas o grau com que grupamentos relevantes de habilidades e valores podem ser subordinados a e acomodados em uma nova lógica política e organizacional incorporada no gerencialismo. (Clarke et al, 1994, p. 233) <sup>6</sup>

A despeito dessas importantes considerações, defenderei a seguir que o que tem mudado no processo de reestruturação do setor público nos anos investigados (1977-1997) é, pelo menos nos termos das mudanças de primeira ordem, mais importante do que o que tem permanecido igual. O grau e a extensão da mudança tornam-se mais claros se considerarmos (muito brevemente) a concomitante re-imaginação da sociedade civil.

## **A nova civilidade**

A imaginação da sociedade civil era a pré-condição e o produto da

Modernidade. E assim, tal como os desafios associados à Modernidade, também não se poderia evitar um maior destino desolador após a explosão inicial de entusiasmo (Tester, 1992, p. 176).

A marca do neo-liberalismo thatcherista encontra-se não tanto na negativa da existência de sociedade, feita por Margaret Thatcher (entrevista para *Woman's Own*, 31 de outubro de 1987), mas em sua radical e desoladora re-imaginação da sociedade civil. Essa se apóia em um renascimento do individualismo competitivo e em um novo tipo de cidadão-consumidor — as políticas de tentação — as quais sua negativa alude.

O novo cidadão é animado por e articulado às concepções de liberdade de Hayek, da “liberdade de” mais do que da “liberdade para”, e liga-se ao direito de escolha. A “democracia do consumidor” é outra vez tanto o meio quanto o fim da mudança social e econômica. A escolha “ativa” assegurará um setor público mais responsivo e eficiente e “libertará” o “natural” empreendedorismo e as tendências competitivas dos cidadãos, destruindo a assim chamada “cultura da dependência” no processo, recolocando-o com as virtudes da auto-ajuda e auto-responsabilidade (ver Deem *et al*, 1995, cap. 3). Mais uma vez isso é constitutivo da nova economia moral discutida anteriormente. Como Bagguley coloca, “... a conexão Estado-sociedade civil é agora muito mais complexa do que nunca, se alguma coisa a simples dicotomia de Gramsci está dissolvendo. A atual *forma* do Estado, a *forma* da sociedade civil e a forma das relações entre ambos envolvem radicalmente novas tecnologias políticas... poder do mercado...” (Bagguley, 1994, p. 74). Ele continua: “o poder do mercado é pensado como cálculo do sujeito dentro de um corpo pró-ativo” (p. 74) – a constituição de uma nova subjetividade<sup>7</sup>.

## **E assim!**

Há duas questões principais que quero desenvolver a partir desse longo balanço. Primeiramente, até que ponto é apropriado conceptualizar os processos descritos como *mudança* ou como *transformação*? Claramente, existem problemas inerentes à relação com o mencionado, na medida em que carecemos de dados comparativos de base e somos tentados a flertar com os perigos dos anos dourados (ver abaixo) e ver todos os aspectos da reforma negativamente. Mas meu ponto aqui é que nós temos uma razoável visão clara do movimento na estrutura, na organização, nas formas das relações, na linguagem e nos valores do que “veio antes”, e significativamente menos, a esse respeito, é agora “o mesmo”. O abrupto ônus da mudança, ou mais precisamente seu escopo e penetração, é também importante. Estou reivindicando, conseqüentemente, que a natureza multifacetada da reestruturação, dadas as condições de resiliência e parcialidade introduzidas anteriormente, atinge a uma *transformação* na forma do bem-estar público. Isto é, um movimento de um estado de coisas com um conjunto de características *dominantes*, para um novo estado de coisas com um diferente, mutuamente exclusivo, conjunto de características dominantes. (Por essa razão algumas das minhas últimas considerações para

os pesquisadores são a de estarem atentos para um conjunto de políticas, relações políticas e níveis da política). O segundo, um ponto intimamente relacionado ao anterior, concerne à natureza dessa transformação e quero iluminar as duas mais importantes categorias de mudança. Uma é desenvolvida por Jessop e colaboradores: a mudança no *modo de regulação*. “A idéia é de uma unidade abarcando uma estratégia particular de acumulação de capital, um conjunto particular de formas sociais e relações de classe, e um projeto hegemônico particular”. (Ball, 1990, p. 15). Tomo a forma de mercado e a competição, os contratos (pelo Estado e por várias instituições), e várias *comodificações* para serem os elementos-chave desse projeto. Sem um senso de composição, inter-relacionado, é difícil capturar ou transmitir, como uma concepção, a multifacetada natureza da mudança. O outro aspecto da reestruturação é a formação de novas *subjetividades* “profissionais”. Não é simplesmente que o que nós fazemos mudou; quem nós somos, as possibilidades para quem nós deveríamos nos tornar também mudaram. Existem “novas formas de dizer coisas plausíveis sobre outros seres humanos e sobre nós mesmos” (Rose, 1989, p. 224). Então, parte da transformação identificada acima é uma “transformação no regime de regulação da conduta privada” (p. 226), central para que “o tema do empreendimento” e as relações de “troca entre unidades econômicas discretas alcancem seus projetos com coragem e energia, ainda que buscando o novo empenho e o caminho para favorecer...” (p. 226).

Tenho me concentrado até aqui nas características gerais e genéricas da transformação do setor público. Tenho feito isso por duas razões. Uma é substantiva: para indicar de que forma tais mudanças na educação são parte de um processo de transformação mais amplo e fundamental que perpassa o setor público. Existem variações e diferenças setoriais, mas elas não deveriam nos impedir de ver a educação contra este cenário de mudança sistêmica. O outro é retórico: para destacar a tendência geral, na pesquisa em políticas educacionais, de negligenciar os aspectos comuns e as generalidades da reestruturação no setor público.

## **Pesquisa em política educacional**

É simplista sugerir qualquer tipo de relação direta e uniforme entre o contexto social e político e as preocupações e disposições acadêmicas. Igualmente, contudo, seria ingênuo tentar desconectar movimentos e tendências na teoria e na pesquisa dos discursos da reforma. De variadas formas, nossa pesquisa e nossas conceptualizações científicas podem ser fixadas em projetos políticos e processos sociais mais amplos, bem como em funções de gerenciar e neutralizar “problemas sociais”, apesar de uma fachada de objetividade obscurecer esse processo e posteriormente permitir ao pesquisador categorizar, profissionalizar e restringir-se a “problemas” específicos (Ball, 1995). O desenvolvimento epistemológico nas ciências humanas, como a educação, funciona politicamente e é intimamente imbricado no gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos. O vocabulário específico deve distanciar os pesquisadores de sua atividade, mas, simultaneamente, também constrói um olhar fixo que torna a “paisagem do social” sempre mais visível. A idéia de que as ciências humanas, como os estudos educacionais,

permanecem fora ou acima da agenda política de gerenciamento da população ou, de algum modo, tem um *status* neutro incorporado em um racionalismo progressivo flutuante é um pensamento débil e perigoso.

Tendo dito isso, a pesquisa em política educacional dispõe de várias posições, estilos e preocupações que estão posicionadas diferentemente em relação aos processos e métodos da reforma e em relação às tradições e práticas das ciências humanas. Talvez, perversamente, eu queira tentar capturar e explorar algumas dessas variedades pelo uso do que denomino um espartano e reificado quadro binário. Usarei a discussão do quadro como um meio de rever alguns exemplos de pesquisas em políticas educacionais dos últimos quinze anos, movendo-me erraticamente e tranqüilamente entre os pólos. Em muitos aspectos, esses binarismos devem ser vistos como uma elaboração da dicotomia ciência política / políticas do conhecimento identificada por Fay (1975) e usada extensivamente por Grace (1995). Grace explica:

A política do conhecimento resiste à tendência da ciência política em abstrair problemas de suas características relacionais, por insistir que o problema somente pode ser entendido na complexidade daquelas relações. Em particular, representa uma visão de que uma abordagem sócio-histórica na pesquisa pode iluminar lutas culturais e ideológicas nas quais a escolarização está localizada... Ao passo que a ciência política exclui conflitos ideológicos e de valores como "externalidades que não lhes dizem respeito"...

Trabalharei com o quadro (Fig.1) estabelecendo os binarismos em grupos relacionados, identificando e prenunciando pontos e argumentos, alguns dos quais necessitarão ser desenvolvidos mais amplamente em outro lugar. O primeiro grupo trata de questões de definição e concepção. Como Elmore (1996) salientou, a política é aditiva, assentada em camadas e filtrada. Ele avança defendendo que:

Políticas de reforma educacional [e eu acrescentaria, a pesquisa sobre políticas educacionais – SJB] tipicamente incorporam três conceitos distintivos: a) que o mais novo conjunto de reformas políticas automaticamente é precedente sobre todas as outras políticas sob as quais o sistema operou; b) que as reformas políticas emanam de um nível singular do sistema educacional e incorporam uma mensagem singular sobre o que as escolas deveriam fazer de maneira diferente; e c) que as reformas políticas deveriam operar mais ou menos da mesma maneira independentemente das características de sua implementação.

#### **(a) Desenho e escopo**

O primeiro ponto que gostaria de considerar é em relação à diferença entre pesquisas “orientadas para políticas” e pesquisas “orientadas para a prática”. É óbvio que um grande conjunto de pesquisas sobre educação ou escolarização não se refere, de forma alguma, à

política. Mas, em alguns desses estudos, a política pode ser pensada como uma ausência presente significativa. Ela é ignorada ou teorizada “fora do quadro”. Isso é o que ocorre, particularmente, em pesquisas sobre sala de aula, professores e escolas que os tratam como auto-determinados. Ou seja, como algo fora de seus contextos relacionais — como se não fossem afetados ou constrangidos pelas exigências de um currículo nacional, da LMS ou de competições locais. Essas pesquisas consideram a atividade de docentes ou os seus padrões de ensino como exclusivamente constituídos por princípios e preocupações educacionais e não afetados e mediados pela nova economia moral do setor público. Em certo sentido, esse tipo de pesquisa desliza claramente de volta a táticas de formuladores de políticas não reflexivas, “baseadas na culpabilização”, nas quais as políticas são sempre soluções e nunca parte do problema. O problema está “na” escola ou “no” professor, mas nunca “nas” políticas.

Há interseções aqui com o segundo binário. Um dos efeitos generativos do fluxo de políticas dos anos 1980 e 1990 é o conjunto de estudos com um único foco que se concentrou exclusivamente em uma política, eliminando todas as outras. O resultado é tipicamente a reiteração do hiato entre política e prática, com uma assunção, explícita ou implícita, de que esse hiato representa uma falha de implementação por parte dos professores e das escolas. Pesquisadores críticos ou preocupados com a justiça social são geralmente tão culpados por esse tipo de análise, com foco único, quanto cientistas políticos — escolas são apresentadas como não sendo suficientemente anti-racistas ou não levando a sério necessidades especiais. São análises que não têm o cuidado de considerar as outras coisas que se espera ou se requer que elas considerem seriamente e que competem por atenção, esforço, recursos na complexidade da prática. Não estou pretendendo “desculpar a má prática”. Mais apropriadamente, estou questionando os desenhos e os focos dos estudos de política e a relação entre desenho e foco e as demandas interpretativas que os pesquisadores fazem sobre seus sujeitos de pesquisa. A política apresenta problemas para seus sujeitos (poderia ser possível para alguns “esconder-se” da política, mas essa não é uma opção comum). Em certos momentos, quando conjuntos de políticas não coordenadas e contraditórias estão em ação, o recurso a estratégias de satisfação e de acomodações secundárias pode ser a única resposta razoável e factível. Como Elmore indica acima, quando focamos analiticamente em uma política, esquecemos, convenientemente, que outras políticas estão em circulação e que o estabelecimento de uma pode inibir, contradizer ou influenciar a possibilidade de fixação de outras.

Meu terceiro binário introduz um contraste entre a concepção de política que trata as políticas como claras, abstratas e fixas em oposição à outra em que as políticas são vistas como desatualizadas, incompletas, incoerentes e instáveis (isso está relacionado com os pontos b e c de Elmore, explicitados acima). A primeira concepção leva facilmente à visão de que as políticas são ou devem ser realizadas da mesma maneira em todos os lugares (parte da fantasia de globalização dos formuladores de políticas). A segunda começa com a assunção de que as condições, recursos, histórias e compromissos locais serão diferentes e que a realização da política vai, por isso, diferir. O recente trabalho de Vincent (1996) sobre as relações pais-professores é um bom exemplo desta última concepção, com sua análise

cuidadosa do papel da micropolítica da escola como um fator-chave na realização diferencial de um projeto de *home-school* (escola em casa) em três escolas primárias. Esse terceiro binário também se relaciona com um aspecto mais distante da conceituação de política e do modelo de pesquisa sobre política. Aqui a oposição é entre os estudos que se localizam em um único nível de análise — a escola, a sala de aula, a autoridade educacional local — e os que tentam capturar a dinâmica da política nos e entre os níveis; o que eu chamei de uma abordagem da “trajetória política” (Ball, 1994). Os trabalhos de Edwards e Whitty, com Fitz e Gewirtz (Edwards *et al.*, 1989; Whitty *et al.*, 1993) continuam a ser os melhores exemplos desse tipo de pesquisa sobre política na educação. Ambos os estudos — das políticas do *Assisted Places Scheme*<sup>8</sup> e dos *City Technology Colleges*<sup>9</sup>, respectivamente — analisam o desenvolvimento, a formação e a realização dessas políticas do contexto de influência até práticas e efeitos, passando pelo contexto de produção do texto político (veja, Ball, 1984). A “abordagem da trajetória” capta as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências. Aqui a formulação de políticas é um processo que ocorre em arenas de luta por sentido (Taylor, 1995); ela é a “política do discurso” (Yeatman, 1990).

Há, é claro, aspectos temporais adicionais nos processos políticos e nas análises desses processos, mas, na prática, muitas pesquisas sobre políticas educacionais não têm nenhum sentido de tempo. O aspecto negligenciado mais óbvio é um extravagante aistoricismo. Como Grace (1995) defende, “muitos problemas contemporâneos ou crises em educação são, elas mesmas, manifestações superficiais de contradições históricas, estruturais e ideológicas em políticas educacionais” (p.3). Há uma clara falta de pesquisas sobre política, o que torna sério o imperativo proposto por Grace. Na verdade, há uma tendência notável a um “pós1988”. Isto é, boa parte das pesquisas sobre políticas toma as mudanças introduzidas pelo Ato da Reforma Educativa<sup>10</sup>, de 1988, como marco zero na história da educação; qualquer coisa acontecida antes de 1988 torna-se uma espécie de pré-história inexplorada, criando um efeito-limite do tipo “antes-e-depois”. Um sentido de continuidades significantes está perdido, escondido no calor e no barulho da reforma. Mas o ponto de inflexão de 1988 é importante de outras maneiras: por exemplo, a tendência dos “anos dourados” de considerar que as análises críticas das políticas pré-1988 eram inexistentes e, mais ainda, de contrastar o melhor do compreensivismo com o pior do mercado educacional. Power (1992) destaca dois aspectos desse fenômeno. Um é que as políticas pós-1988 são tratadas como potentes e influenciadoras, como tendo um impacto decisivo na prática cotidiana, enquanto as políticas pré-1988 são mais comumente vistas com ceticismo e como tendo impacto mínimo sobre a prática<sup>11</sup>. O segundo aspecto destacado por Power diz respeito ao uso comum de um tipo de reversão analítica:

Considere, por exemplo, análises exploratórias sobre a forma como psicólogos da educação ou funcionários do *Education Welfare* estão envolvidos, ainda que de “forma não intencional”, nos processos de diferenciação, regulação e vigilância. Agora que a influência desse tipo de agentes parece estar diminuída, há uma tendência de percebê-los como um tipo de anacronismo benigno,

tentando dar suporte às defesas contra forças mais obscuras (p.496).

O conselho de Power nos alerta, não apenas para os problemas de trabalhos interpretativos sentimentalistas, mas também contra a ausência de uma *baseline* decente ou de dados longitudinais que possam permitir comparações de peso sobre os efeitos das políticas pré e pós 1988. Finalmente, a questão do tempo é também problemática na interpretação das reformas. Atualmente temos uma série de estudos, datados dos primeiros estágios das reformas até agora, a maioria dos quais constituída de instantâneos.<sup>12</sup> Há dois problemas aqui. Primeiro, esses estudos de períodos limitados não oferecem um sentido aos processos de reforma e mudança. A alteração estrutural é apenas uma parte e um momento no processo da reforma. Mudanças de consciência, práticas adaptativas, as artes da resistência e da manobra, “fluxo de valores” (Gewirtz et al, 1995) acontecem lentamente, às vezes até de forma imperceptível ao longo do tempo. Em segundo lugar, e relacionado a isso, há um problema geral com respeito ao *status* dos “achados” e das “conclusões” desses estudos limitados a um momento específico. Em que ponto é válido começar a definir conclusões sobre os efeitos das políticas? Depois de um ano, ou cinco, ou dez? De novo, em ambos os casos aqui, assuntos práticos e empíricos estão misturados com o desenho da pesquisa e com a conceptualização das políticas<sup>13</sup>. Tudo isso é crucial e foi apontado em minha discussão acima sobre a “transformação” do setor público.

Movendo do tempo para o espaço, gostaria de chamar a atenção tanto para a insularidade quanto para a abstração de muitas pesquisas sobre política educacional. As pesquisas sobre políticas educacionais não possuem um sentido de “lugar”. Elas não localizam as políticas em nenhum quadro que ultrapasse o nível nacional nem conseguem dar uma explicação analítica ou conduzir a um sentido de localidade nas análises das realizações políticas. Sobre o primeiro ponto, Broe and Lauder (1996) e Lingard (1996) ilustram o tipo de quadro de políticas que uma perspectiva global provê. Como Brown and Lauder (1996) assinalam: “Conhecimento, aprendizagem, informação e competência técnica são as matérias primas atuais do comércio internacional” (p.4). Com efeito, o relacionamento nacional/global é outro ponto de mediação no processo de políticas, uma interface na qual pressões e constrangimentos são mediados por preocupações e preferências locais. “A globalização da economia, particularmente dos mercados financeiros, reduz as opções políticas do Estado nação” (Lingard, 1996, p. 11). Até agora os pesquisadores em política educacional no Reino Unido prestaram relativamente pouca atenção a essa interface, exceto por certas tentativas de explorar o assunto da “convergência política” na educação e o papel nessa convergência do “empréstimo das políticas” (ver Vanegas and Ball, 1996). Por exemplo, Whitty e Edwards (1994) investigaram “se as redes transnacionais de influência podem ser identificadas como uma explanação da aparente convergência nas políticas educacionais” no Reino Unido e nos Estados Unidos. Halpin e Troyna (1995) concluíram uma análise desse trabalho sugerindo que todas as evidências apontam para a importância do papel simbólico de “empréstimo” mais do que para a transferência prática de particularidades das políticas. Claramente, análises do fluxo e da influência das políticas entre nações precisam ser tratadas com cuidado. Popkewitz (1996)

defende que “podemos encontrar uma internacionalização particular de idéias assim como a reflexividade “nacional” particular sobre a forma como essas idéias são realizadas” (p.47). Trata-se de uma concepção paralela a meus comentários acima sobre a realização institucional das políticas.

O segundo sentido de lugar, o papel do local é, em certo sentido, o negativo do acima descrito e gostaria de salientar novamente dois aspectos. Primeiro, há uma tentativa, em certas pesquisas, de identificar características particulares do “local” que são significantes na realização das políticas. Por exemplo, pesquisadores recentes, trabalhando o desenvolvimento dos mercados na educação, começaram a examinar e especificar características do que Glatter *et al.* (1996) chamam “arenas competitivas locais” (veja também Gewirtz *et al.*, 1995). No entanto, uma grande parte da pesquisa educacional desloca escolas e salas de aula de seu ambiente físico e cultural. Todas elas começam a “parecer” e “soar” as mesmas. O segundo aspecto da localização está relacionado a esse último ponto: ou seja, a omissão das pesquisas sobre política em conduzir a um sentido de região, comunidade ou lugar. Esse não é, no entanto, um ponto apenas sobre a descrição empírica, ainda que possa ser muito bem-vindo, isso é também sobre teorização. Como Cooks (1990) ressalta:

Localização retém significado e sentido social num período contemporâneo quando as forças combinadas da modernidade no Estado, no capital multinacional e na comunicação de massas desvaneceram a velha ordem de solidariedade comunitária. O significado disso é que os Estados-nação modernos só ganham sua legitimidade por uma divisão prática de funções entre o centro onde (...) o poder cada vez mais repousa e a localização onde os sujeitos individuais vivem sua vida de trabalho e consumo cotidianos. (p.132).

### **(b) Envolvimento total**

A polaridade seguinte se refere à assunção feita anteriormente de que pesquisas sobre política educacional normalmente falham no entendimento da qualidade genérica da reforma. Ou seja, a educação é separada do campo mais amplo da mudança na política social. Quero me deter em três facetas desse isolacionismo. Uma é empírica/analítica, o simples fracasso de localizar a educação dentro de projetos e ideologias mais gerais da política social contemporânea. A segunda é interpretativa, a falta de conhecimento e de uso de conceitos e teorias aplicadas e desenvolvidas nesses outros campos. Exceções recentes são a utilização dos conceitos de “quase-mercados” (Le Grand and Barlett, 1993) e “pós-fordismo” (Hickox and Moore, 1992) e o impacto e a influência mais geral de teorias feministas e pós-modernas (há sempre perigo em conceitos emprestados, especialmente quando conceitos complexos são apropriados sem nenhum conhecimento de sua bagagem de contestação ou de suas diversas interpretações). Considero que o inter-relacionamento de

teorias, que McLennan (1996) chama teorização combinada (em contraposição à adicionada), provê uma fonte rica de conceitos para interpretar o processo político e os efeitos da política como forma de se mover além do óbvio, de criar ligações e fomentar relações para ligar nossos registros descritivos. Para irmos além dos acidentes e das contingências que nos envolvem, é necessário iniciar de uma outra posição e começar do que é usualmente excluído. Teorias oferecem outra linguagem, a linguagem da distância, da ironia, da imaginação. E parte disso, como Sheridan ressalta, é “um amor pela hipótese, pela invenção” que é também, sem pudor, “um amor pela beleza” (Sheridan, 1980, p. 223) —em contraposição à não-problemática, técnica e desolada linguagem da ciência e do empreendedorismo políticos.

Em verdade, o empirismo descritivo continua predominante nos escritos sobre pesquisas em política educacional. Minha preocupação com o inter-relacionamento teórico traz esse cuidado particular de manter a coerência. Em uma tentativa de eliminar o reducionismo (McLennan, 1996), teóricos de todos os matizes agora parecem se dar conta da necessidade e da eficácia de múltiplas teorias, de “pensar neo e pós juntos, de possibilitar ativamente as tensões em cada um e entre eles de modo a ajudar a formular nossas pesquisas” (Apple, 1996, p.141). Em termos gerais, essas tensões (estrutura, discurso e ação) focam o que pode ser ganho e o que pode ser abandonado. Isso pode significar ter que lidar com paradoxos e resistir ao fechamento teórico, ainda que isso não signifique ou não deva significar uma licença para a incoerência.

Há um mundo de diferença (sem nenhum jogo de palavras) entre enfatizar o local, o contingente e a não-correspondência e a ignorância de toda determinação ou de todas as relações estruturais entre as práticas. Muito frequentemente, questões importantes em torno do Estado e da formação social são simplesmente abandonadas e o difícil problema de pensar simultaneamente sobre a especificidade de diferentes práticas e as formas de unidade articulada que elas constituem é assumido como inexistente, como se nada existisse em formas estruturadas (Apple, 1996, p.141)<sup>14</sup>

Também quero enfatizar o ponto referido acima em relação a um outro aspecto do isolacionismo: a desconexão substantiva das pesquisas em política educacional da arena geral da política social. Minha preocupação aqui repousa em um argumento mais geral e se relaciona com assuntos sobre a interpretação e a teorização de reformas como citado acima. Ao falhar em dar conta das maneiras pelas quais a educação é incluída em um conjunto de mudanças econômicas e políticas mais gerais, pesquisadores em política educacional restringem as possibilidades de interpretação e jogam os atores que vivem os dramas da educação para fora da sua totalidade social e de seus múltiplos desafios. Ficamos, portanto, por exemplo, incapazes de “ver” o impacto e os efeitos em diferentes famílias do desenvolvimento de múltiplos mercados sociais e concomitantes mudanças no estado do bem-estar. Isolacionismo encoraja a tendência inerente de “superestimar a capacidade da

educação de afetar desigualdades sociais ao exagerar seu papel na sua reprodução” (Moore, 1996, p. 159).

**(c) Uma ética de pesquisa**

A teoria é importante para a pesquisa em outro sentido. A teoria provê a possibilidade de desidentificação — o efeito de trabalhar “em e contra” prevalente nas práticas de sujeição ideológica. A importância da teoria ou do esforço intelectual nas ciências sociais deve ser, nas palavras de Foucault, o de “subverter o poder”, envolver-se em disputa para revelar e subverter o que é mais invisível e insidioso em práticas prevalentes (Troyna, 1994). Trata-se muito mais de uma preocupação prática dirigida diretamente às práticas e aos interesses dos trabalhadores da educação, mas de forma alguma no sentido atribuído por Barney (1995) ou Hargreaves (1996) em trabalhos recentes sobre o papel da pesquisa em educação. Esses trabalhos nem parecem ver o professor como um intelectual. Para Hargreaves, professores são “*experts*” cujo *status* precisa repousar em uma competência demonstrada: “não há nenhuma virtude em professores *experts* e mentes recém-qualificadas estudarem partes substantivas da teoria educacional e pesquisas que não tratam, nem de forma remota, de aplicações práticas” (p.7). Para mim, em contraste, a teoria provê a possibilidade de uma linguagem diferente, uma linguagem que não é capturada por assunções e inscrições de formuladores de políticas ou pela imediaticidade da prática (ou envolvida em tradição, preconceito, dogma e ideologia — veja abaixo). Ela oferece uma localização potencial para os discursos prevalentes das políticas e uma forma de luta contra a “incorporação”. Tomando de empréstimo a formulação de Moore (1996, p. 159), a teoria mantém a fronteira entre pesquisa crítica sobre políticas e pesquisa para políticas. “A primeira posiciona o ponto de vista para o campo, a segunda é posicionada por ele” (p. 159).

As posições binárias destacadas por Moore se relacionam com uma divisão crítica e profunda que se acentua nas pesquisas sobre política educacional—uma divisão entre um novo Benthamism<sup>15</sup> e panóptico. Essa divisão é representada acima por Hargreaves e pelo movimento pela escola efetiva, com ênfase na performatividade (Lyotard, 1984) e na eficiência, e as várias formas de pesquisas críticas/comprometidas com a justiça social (socialista e desconstrutiva [Fraser, 1995]) que colocam a “dignidade” acima do “preço”.

Apesar disso, o trabalho teórico também tem seus próprios problemas intrínsecos de incorporação. Na realidade, nosso uso da teoria é, por vezes, mântico e simplesmente moldado como um movimento para exprimir idéias: um processo de encaixar conceitos, a busca de “um caso de” — governamentabilidade, patriarcado, opressão estatal, pós-fordismo. Teoria como acusadora. Além disso, muito do que se designa por pesquisa teoricamente orientada carece de qualquer sentido de distância crítica ou reflexividade sobre a própria produção e procedimentos e sobre suas demandas de conhecimento sobre o social. Na procura por um ponto de vista, um lugar de onde olhar, muitos pesquisadores sobre política simplesmente sucumbem às antigas assunções redentoras, baseadas em um papel orgânico não problemático para eles mesmos, em um perpétuo processo de

crescimento progressivo e ordenado, ou de desenvolvimento conseguido graças à mestria científica ou tecnológica, ou de controle sobre os eventos, ou ainda de reciclagem assertiva de velhos dogmas e de cansadas utopias.

#### **(d) Incluindo as pessoas nas políticas**

Meu binarismo final é epistemologicamente diferente dos anteriores e retorna, de alguma forma, para as primeiras preocupações com a conceptualização de política e com a maneira como ela é representada e reproduzida em nossos textos analíticos. A visão prevalente, embora normalmente implícita, é que a política é algo que é “feito” para as pessoas. Como beneficiários de primeira ordem, “eles” “implementam” políticas; como beneficiários de segunda ordem, “eles” são afetados positiva ou negativamente pelas políticas. Tenho uma visão diferente (ver Ball, 1994). Como observado anteriormente, políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto. Soluções para os problemas postos pelos textos políticos serão localizados e deveria ser esperado que discernissem determinados fins e situações confusas. Respostas que precisam, na verdade, ser “criativas”. As políticas normalmente não nos dizem o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou nas quais metas particulares ou efeitos são estabelecidos. Uma resposta ainda precisa ser construída no contexto, contraposta ou balanceada por outras expectativas. Tudo isso envolve algum tipo de ação social criativa. É o que Baggeley chama “a ação dos insubordinados” (p.74). Uma resposta de primeira ordem resulta em colonização (McLaughlin, 1991). Uma resposta de segunda ordem pode produzir desespero, desafio ou formas ilícitas de escapar das regras (veja, por exemplo, o estudo de Baggeley sobre pagadores de certos tipos de taxas). Aqui, estou também interessado em questões sobre a ontologia da política que é ignorada por essa concepção: particularmente, a forma como nós tornamos as políticas encarnadas. Há um silêncio surdo no coração desses textos diligentes, abstratos e metódicos. Tanto as pessoas que “fazem” as políticas quanto àquelas confrontadas com elas são deslocadas. Ao lado disso, em muitos estudos sobre “implementação”, as pessoas estão implícitas. Um conjunto de “praticantes” recalcitrantes, conservadores e de mente estreita aparece por mágica. Eles estão escondidos atrás de portas fechadas, resistindo às mudanças, mantendo seu compromisso ingênuo com o progressivismo, com o anti-racismo, com os professores de sala de aula (quando eles “deveriam” estar fazendo pesquisa) ou com grupos de trabalho (quando eles “deveriam” estar em sala de aula). Além disso, Hargreaves (1996), reproduzindo um imaginário tipicamente unilateral, cita quatro aspectos que, segundo Cox, professores usam para justificar suas práticas — tradição, preconceito, dogma e ideologia. Em estudos de outro tipo, sujeitos igualmente apagados emergem, resistentes e romântico, *heroes* (sic) althusserianos lutando contra a opressão ou contra as “más” práticas que os formuladores de políticas insistem em jogar em cima deles. Como Power salienta, alguns dos primeiros nas pesquisas antes de 1988 parecem ter se tornado os últimos nas pesquisas pós-1988, ainda que suas práticas e perspectivas tenham permanecido as mesmas. Elas são caricaturas

unidimensionais que falham em expor complexidades, contradições e paradoxos que você e eu demonstramos acompanhar as mudanças. Não estou apenas celebrando “a citação de dados”, que em si não garante que nos apresentemos como atores sociais autênticos e complexos ou capturemos um senso de eventos “escritos... em letras de sangue e fogo” (Marx, 1977, p. 669, citado por Baggaley, 1994). Mais apropriadamente, o ponto é a natureza da representação e da conceptualização das pessoas em nossos textos como um todo e em nossos modelos de sociabilidade. Minha própria pesquisa tem sido criticada a esse respeito. Analisando o livro *Education Reform* (Ball, 1994), Nespór assinalou:

Políticas e reformas aparecem apenas na interação de políticos, administradores, professores e pesquisadores. Pais aparecem apenas na medida em que são construídos pela linguagem do discurso público conservador dominante — como “consumidores” ou “clientes”. E enquanto reclama que alunos são formulados como consumidores pelo discurso do mercado, Ball realmente não fala deles de nenhuma outra maneira em seus textos. Não há lugar para os pontos de vista de pais e alunos na análise política crítica? Como os discursos acadêmico e político conseguiram a exclusão desses pontos de vista? (Nestor, 1996, p. 380-81).

Pensando sobre que tipos de pessoas e “vozes” habitam a análise dos textos políticos, também precisamos pensar sobre como nos engajamos com as identidades social e coletiva dos nossos sujeitos de pesquisa — o “professor”, os “pais”, o formulador da política; seus gêneros, classe, raça, sexualidade e habilidade física. Uma coisa é considerar os “efeitos” das políticas sobre coletividades sociais abstratas, outra é conseguir capturar a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos nos processos e atos das políticas (veja Reay, 1991; Gillborn, 1995; Hatcher *et al.*, 1996). É importante reconhecer que diversidade social e “diferença” são bases importantes para entender o escopo das forças sociais ativas envolvidas em e resistentes às mudanças — reconhecimento é importante. Igualmente, no entanto, os efeitos das políticas são sentidos nos fatos sociais básicos da pobreza, da opressão e da desigualdade. Um desafio posto para os pesquisadores em política educacional encontra-se, portanto, em novas tarefas intelectuais e práticas identificadas por Nancy Fraser (1995, p. 69): “desenvolvimento de uma teoria crítica de reconhecimento que identifique e defenda as versões da política cultural da diferença que podem ser coerentemente combinadas com uma política social de igualdade”.

## **E depois!**

Como observado antes, há uma tensão básica e aparentemente irredimível no âmago das pesquisas sobre política educacional. Uma tensão entre as preocupações com eficiência e as com justiça social. Uma tensão que estrutura muito da minha discussão anterior. Ambos os lados da tensão são políticos — ainda que os prosélitos da eficiência tipicamente

não vejam isso dessa forma. Na verdade, acho difícil imaginar que aparência deveria ter pesquisas não políticas. Pesquisadores individuais devem se reportar ou tentar resolver a tensão como eles a vêem, ainda que possa acontecer que algo de um dos lados deva sacrificado para se atingir mais do outro.

Os valores pessoais e os compromissos políticos do analista crítico de políticas devem estar ancorados na visão de uma ordem moral na qual justiça, igualdade e liberdade individual não podem ser comprometidas pela avareza de alguns poucos. O analista crítico deve endossar posturas políticas, sociais e econômicas nas quais pessoas não são nunca tratadas como meios para um fim, mas tratadas como fim em seu próprio benefício (Prunty, 1985, p.136).

## Enquadramento

<b>a) Desenho e escopo</b>	
Orientado pelas políticas	Orientado pelas práticas
Focos múltiplos	Foco singular
Níveis múltiplos	Nível singular
Temporal	Atemporal
Global/local	Nacional/geral
Focos ligados	Destacados, separados
<b>b) Envolvimento total</b>	
Contexto rico	Contexto não produtivo
Conceptualmente “profundo”	Contexto “sem profundidade”
<b>c) Uma ética da pesquisa</b>	
Justiça social	Eficiência social
Crítico	Incorporado
<b>d) Políticas das pessoas</b>	
Dotadas de voz	Silenciadas

Fig 1 - Um quadro

**Notas**

<sup>1</sup> Sou grato a Trinidad Ball, Alan Cribb, Louise Morely e Carol Vincent pelo seu convincente criticismo nos primeiros rascunhos deste artigo. Os limites da disponibilidade de espaço implicaram que eu não tenha sido capaz de incluir todos os seus comentários. Este texto foi escrito em 1997. NT

<sup>2</sup> No passado, em um esforço para ser mais preciso, utilizei o termo “sociologia política”, de Jenny Ozga (Ball, 1990).

<sup>3</sup> N. do T. Um programa de bem-estar em que é exigido, dos beneficiários, desenvolver um trabalho no

serviço público.

- <sup>4</sup> Meu colega Alan Cribb tem me apontado que é importante não ver o “ponto de vista pessoal” de Nagel como simplesmente uma expressão de auto-interesse. Também transmite aspectos como identidade, auto-conceito, senso de propósito, etc. E paradoxalmente, talvez, “ponto de vista pessoal” é também empobrecido e restringido pelos processos que descrevo aqui. A redução no escopo do julgamento profissional no ensino é também uma reorganização e uma subversão da(s) identidade(s) e auto-conceito dos profissionais do setor público.
- <sup>5</sup> Poder do mercado, competição inescrupulosa e gerencialismo de sobrevivência são misturados a paixão, emoção e uma ênfase nas habilidades de comunicação e facilitação.
- <sup>6</sup> Algo disso é evidente em tentativas de desprofissionalização estrutural dos professores, tais como propostas de licenciamento e contratação de professores ainda em formação e Mum’s army (programa do governo para inclusão de professores assistentes em salas de aula), que buscam controlar a formação inicial dos professores.
- <sup>7</sup> Além disso, o novo discurso da cidadania de consumo tanto obscurece quanto ao mesmo tempo posiciona a classe baixa abaixo da sociedade civil, como não-cidadãos, como dependentes dos outros.
- <sup>8</sup> Esse programa de ação foi criado em 1981 para permitir alunos de classes baixas se matricularem em escolas privadas; o programa foi extinto com o Ato Educacional de 1997.
- <sup>9</sup> N. do T. Os *City Technology Colleges* são destinados a adolescentes com menos de 16 anos e ensinam os assuntos do currículo nacional inglês com foco na ciência e na tecnologia.
- <sup>10</sup> Education Reform Act.
- <sup>11</sup> É claro que se pode argüir que as políticas pós-1988 são diferentes em tipo, com um escopo mais pervasivo e amplo, mais diretivas e intervencionistas, mais fortemente ligadas a requerimentos estatutários; que a prática pré-1988 era subdeterminada pelas políticas, enquanto a prática pós-1988 é sobredeterminada.
- <sup>12</sup> Eu e meus colegas tentamos realizar uma série de estudos relacionados em um conjunto de escolas ao longo de um período de sete anos (veja Bove, et al., 1992; Gewirtz et al., 1995, Ball, 1997a).
- <sup>13</sup> Claramente, as estruturas de financiamento da pesquisa encorajam um estilo de pesquisa na base do instantâneo.
- <sup>14</sup> Essa perspectiva dual captura a análise paradoxal integrante deste texto: um argumento para transformação estrutural posto contra um argumento para a realização diversa das políticas locais.
- <sup>15</sup> N. do T. - doutrina utilitária de Jeremy Bentham (1748–1832).

## **Referências**

- APPLE, M. (1996) Power, meaning and identity: critical sociology of education in the United States. *British Journal of Sociology of Education*, 17, 125-144.
- BAGGULEY, P. (1994) Prisoners of the Beveridge Dream? The political mobilisation of the poor against contemporary welfare regimes. In: BURROWS, R. and LOADER, B. (orgs) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge.
- BALL, S. J. (1990) *Politics and Policymaking in Education*. London: Routledge.
- BALL, S. J. (1994) *Education Reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- BALL, S. J. (1995) Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies. *British Journal of Educational Studies*, 43, 255-271.
- BALL, S. J. (1996) Performativity and fragmentation in 'postmodern schooling'. In: CARTER, J. (org.)

- Postmodernity and the Fragmentation of Welfare: a contemporary social policy*. London: Routledge.
- BALL, S. J. (1997a) Good school/bad School, *British Journal of Sociology of Education*.
- BALL, S. J. (1997b) Markets, equity and values in education. In: WALFORD, G. and PRING, R. (orgs) *Affirming the Comprehensive Ideal*. London. Falmer Press.
- BASSEY, M. (1995). *Creating Education through Research*. Newark/Edinburgh: Kirklington Moor Press/ British Educational Research Association.
- BEAY, D. (1991). Intersections of gender, race and class in the primary school. *British Journal of Sociology of Education*, 12, 163-182.
- BLACKMORE, J. (1995) Breaking out from a masculinist politics of education. In: LIMERICK, B. and LINGARD, B. (orgs) *Gender and Changing Educational Management*. Sydney. Hodder.
- BOTTERY, M. (1992) *The Ethics of Educational Management*. London: Cassell.
- BOWE, R. and BALL, S. J., with GOLD, A. (1992) *Reforming Education and Changing Schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- BROWN, P. and LAUDER, H. (1996) Education, globalisation and economic development. *Journal of Education Policy*, II, 1-25.
- CLARKE, J. and NEWMAN, J. (1992) *The right to manage: a second managerial revolution*, unpublished paper. Milton Keynes: Open University.
- CLARKE, J.; COCHRANE, A. and McLAUGHLIN, E. (1994) Mission accomplished or unfinished business? The impact of managerialization. In: CLARKE, J.; COCHRANE, A. and McLAUGHLIN, E. (orgs) *Managing Social Policy*. London: Sage.
- COOKE, P. (1990). *Back to the Future: modernity, postmodernity and locality*. London: Unwin Hyman.
- DALE, R. and OZGA, J. (1993). Two hemispheres—both New Right? In: LINGARD, R.; KNIGHT, J. and PORTER, P. (orgs) *Schooling Reform in Hard Times*. London: Falmer Press.
- DEEM, R.; BREHONY, K. and HEATH, S. (1995). *Active Citizenship and the Governing of Schools*. Buckingham: Open University Press.
- Du GAY, P. (1996). *Consumption and Identity at Work*. London: Sage.
- EDWARDS, T.; FITZ, J. and WHITTY, G. (1989). *The State and Private Education: an evaluation of the Assisted Places Scheme*. Lewes: Falmer Press.
- ELMORE, R. F. (1996). School reform, teaching and learning. *Journal of Education Policy*, II, 499-505.
- FAY, B. (1975). *Social Theory and Political Practice*. London: Allen & Unwin.
- FRASER, N. (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. *New Left Review*, 212, 68-93.
- GEWIRTZ, S., BALL, S. J. and BOWE, R. (1995). *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- GILLBORN, D. (1995). *Racism and Antiracism in Real Schools*. Buckingham: Open University Press.
- GLATTER, R., BAGLEY, C. and WOODS, P. (1996). *Modelling local markets in schooling*. Palestra apresentada na Conferência 'Markets in Education: policy, process and practice'. University of Southampton. (mimeo)
- GRACE, G. (1995). *School Leadership: beyond education management: an essay in policy scholarship*. London: Falmer Press.
- HALPIN, D. and TROYNA, B. (1995) The politics of education policy borrowing. *Comparative Education*, 31, 303-310.
- HARGREAVES, D. (1996). Teaching as a research-based profession: possibilities and prospects, Teacher Training Agency Annual Lecture. Cambridge: University of Cambridge, Department of Education.

- HATCHER, R., TROYNA, B. and GEWIRTZ, D. (1996). *Racial Equality and Local Management of Schools*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- HEELAS, P. and MORRIS, P. (1992). *The Values of the Enterprise culture: the moral debate*. London: Routledge.
- HICKOX, M. and MOORE, R. (1992). Education and post-Fordism: a new correspondence? In: BROW, P. and LARDER, H. (orgs) *Education for Economic Survival: from Fordism to Post-Fordism?* London: Routledge.
- HOGGETT, P. (1994). The modernisation of the UK welfare state. In: BURROWS, R. and LOADER, B. (orgs) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge.
- JESSOP, B. (1994). The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In: BURROWS, R. and LOADER, B. (orgs) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge.
- KIRKPATRICK, L. and MARTINEZ-LUCIO, M. (1995). Introduction. In: KIRKPATRICK, I. and MARTINEZ-LUCIO, M. (orgs) *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge.
- KIXERT, W. (1991). *Steering at a distance; a new paradigm of public governance in Dutch higher education, European Consortium for Political Research*. Colchester: University of Essex.
- Le GRAND, J. and BARLETT, W. (1993). *Quasi-markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- LIMERICK, B. and LINGARD, B. (1995). Breaking out from a masculinist politics of education. In: *The Yearbook of the Australian Council for Educational Administration*. Sydney: Hodder.
- LINGARD, B. (1996) Education policy making in a post modern state: an essay review of Stephen Ball's *Education Reform: a critical and post-structural approach*. *Australian Journal of Education*.
- LYOTARD, J.-F. (1994). *The Postmodern Condition: a report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press.
- MAC AN GHAILL, M. (1994) Public service in the market: the Birmingham Catholic Partnership. In: LAWN, M. and MAC AN GHAILL, M. (orgs) *Cooperating in the Education Marketplace*. Birmingham: Educational Review Publications.
- MCLAUGHLIN, R. (1991). Can the information systems for the NHS internal market work? *Public Money and Management*, Autumn, 37-41.
- MCLENNAN, G. (1996) Post-Marxism and the 'four sins' of modernist theorizing. *New Left Review*, 218, 53-74.
- MINTZBERG, H. (1983). *Structure in Fives: designing effective organisations* (Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall).
- MOORE, R. (1996). Back to the future: the problems of change and possibilities of advance in the sociology of education. *British Journal of Sociology of Education*, 17, 145-162.
- MORELY, L. (1995). Empowerment and the New Right. *Youth and Policy*, 51, 1-10.
- NAGAL, T. (1991). *Equality and Partiality*. Oxford: Oxford University Press.
- NESPOR, J. (1996) A review of: Stephen J Ball, *Education Reform*. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 9, 380-381.
- NEWMAN, J. and CLARKE, J. (1994) Going about our business'? The managerialization of public services. In: Clarke, J.; Cochrane, A. and McLaughlin, E. (orgs) *Managing Social Policy*. London: Sage.
- NEWMAN, S. (1984). *Liberalism at Wits End*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- OAKLAND, J. (1991). *Total Quality Management*. London: Heinemann.
- PLANT, R. (1992) Enterprise in its place: to moral limits of markets. In: HEELAS, P. and MORRIS, P. (orgs) *The Values of the Enterprise Culture: a moral debate*. London: Routledge.
- POPKEWITZ, T. (1996). Rethinking decentralisation and state/civil society distinctions: the state as a

- problematic of governing. *Journal of Education Policy*, 11, 27-52.
- POWER, S. (1992). Researching the impact of education policy: difficulties and discontinuities. *Journal of Education Policy*, 7, 493-500.
- PRUNTY, J. (1985). Signposts for a critical educational policy analysis. *Australian Journal of Education*, 29, 133-140.
- ROSE, N. (1992). Governing the enterprising self. In: HEELAS, P. and MORRIS, P. (orgs) *The Values of the Enterprise Culture*. London: Routledge.
- ROSE, N. (1989) *Governing the Soul: the shaping of the private self*. London: Routledge.
- SHERIDAN, A. (1980). *The Will to Truth*. London: Tavistock.
- SINCLAIR, J.; SEIFERT, R. and IRONSIDE, M. (1995). Market-driven reforms in education: performance, quality and industrial relations in schools. In: KIRKPATRICK, I. and MARTINEZ-LUCIO, M. (orgs) *The Politics Quality in the Public Sector*. London. Routledge.
- TAYLOR, S. (1995) Critical policy analysis: exploring contexts, texts and consequences, unpublished paper (Red Hill, School of Cultural and Policy Studies, Queensland University of Technology).
- TESTER, K. (1992). *Civil Society*. London: Routledge.
- TROYNA, B. (1994). Critical social research and education policy. *British Journal of Educational Studies*, 42, 70-84.
- VANEGAS, P. and BALL, S. J. (1996). *The teacher as a variable in education policy*. Palestra apresentada na Annual meeting of the British Educational Research Association Lancaster.
- VINCENT, C. (1996). *Events and Teachers: power and participation*. London: Falmer Press.
- WHITTY, G. and EDWARDS, T. (1992) *School choice policies in Britain and the USA: their origins and significance*. Palestra apresentada na Annual Meeting of the American Educational Research Association San Francisco.
- WHITTY, G., EDWARDS, T. and GEWIRTZ, S. (1993) *Specialisation and Choice in Urban Education: the City Technology College experiment*. London: Routledge.
- WILLMOTT, H. (1993) Strength is ignorance: slavery is freedom: managing culture in modern organizations. *Journal of Management Studies*, 30, 215-252.
- YEATMAN, A. (1990) *Bureaucrats, Technocrats, Femocrats: essays on the contemporary Australian state*. London. Falmer Press.

### **Correspondência**

**Stephen Ball**, Professor e pesquisador do Institute of Education da Universidade de Londres, Reino Unido.

E-mail: s.ball@ioe.ac.uk

---

Texto publicado em [Currículo sem Fronteiras](#) com autorização do autor.  
Traduzido por Alice Casimiro Lopes e Elizabeth Macedo.

---