

Pesquisa em política educacional:
desafios na consolidação de um
campo¹

Research in educational policy:
Challenges in the consolidation of a
field

Marilda Pasqual Schneider²

Resumo

Dado o crescimento das pesquisas no campo da educação, verificado especialmente a partir da institucionalização da pós-graduação no Brasil, na década de 1980, este texto tem por objetivo contribuir para a reflexão sobre as especificidades da pesquisa em política educacional, sua problemática e os desafios na consolidação de uma área de conhecimento que se encontra, atualmente, em franca expansão no país. Delimita as especificidades da pesquisa em políticas educacionais, destacando a heterogeneidade de abordagens favorecida pelo caráter multi e interdisciplinar do campo e o crescimento mais horizontal do que vertical de áreas temáticas de investigação. Aponta como desafio a necessidade de se constituir um arcabouço teórico-metodológico que favoreça a consolidação da pesquisa no campo da política educacional.

Palavras-chave: Desafios. Pesquisa em política educacional. Pós-Graduação.

¹ Artigo elaborado a partir da Aula Inaugural do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, em 24 de fevereiro de 2014, intitulada "Pesquisa em políticas educacionais: características, problemas e tendências".

² Professora Doutora, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Educação. R. Paese, 198, Universitário, Caixa postal 198, 89560-000, Videira, SC, Brasil. E-mail: <marilda.schneider@unoesc.edu.br>.



Abstract

Given the growth of research in the field of education, particularly after the establishment of graduate studies in Brazil in the 1980s, the aim of this article is to contribute to the reflection on the specificities of research in educational policy and to discuss the problems and challenges in the consolidation of an area of knowledge that is currently booming in the country. We delimit the specificities of research in educational policies, highlighting the heterogeneity of approaches favored by the multi and interdisciplinary nature of the field and the more horizontal rather than vertical growth of areas of research. We point out to the need for developing a theoretical-methodological approach that encourages the consolidation of research in the field of educational policy.

Keywords: *Challenges. Research on educational policy. Graduate studies.*

Introdução

Ao longo dos últimos anos, a pesquisa em políticas educacionais vem conquistando espaço destacado nos estudos empreendidos por pesquisadores brasileiros, especialmente os vinculados a programas de pós-graduação em educação. Não obstante o crescimento do número de pesquisas nesse campo (Azevedo & Aguiar, 2001; Ball, 2006; Faria, 2003; Mainardes, 2011; Martins, 2013; Santos & Azevedo, 2009; Souza, 2003a, 2003b), estudos desenvolvidos sobre o tema têm reclamado a falta de consistência nos referenciais analíticos utilizados e a carência de interlocução com a literatura internacional, “rica em modelos e abordagens analíticas que se fundamentam em perspectivas teóricas variadas” (Ball & Mainardes, 2011, p.11).

Segundo evidenciam esses estudos, a heterogeneidade de abordagens favorecida pelo caráter multi e interdisciplinar do campo e, ao mesmo tempo, o enfoque centrado em abordagens que tomam o campo educacional como referência primeira, sem tensionamento das especificidades da área, não raras vezes, têm favorecido, em algumas situações, uma “leveza metodológica exagerada” (Souza, 2003a, p.17) na análise do fenômeno político. Tal situação evidencia um crescimento mais horizontal de áreas temáticas de investigação do que um fortalecimento vertical, que considere o que os grupos de pesquisa apontam como enfoques necessários ao campo da política educacional.

A diversidade de temas e problemas abordados nas pesquisas disponibilizadas à comunidade

acadêmica tem sido apontada como um dos pontos de tensionamento nas condições de refinamento de ferramentas analíticas na abordagem dos objetos teóricos e empíricos.

Concorre com esse posicionamento o pensamento de Faria (2003, p.22), para quem

há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.

Considerando o exposto, o texto em pauta tem por objetivo contribuir com a reflexão sobre as especificidades da pesquisa em política educacional, sua problemática e os desafios na consolidação de uma área de conhecimento que se encontra, atualmente, em franca expansão no Brasil.

Para dar conta dos objetivos traçados, o texto inicia situando o contexto de constituição do campo de pesquisa em política educacional no Brasil. Na sequência, apresenta algumas características e especificidades da pesquisa em política educacional, dada sua vinculação às políticas públicas e à Ciência Política, destacando alguns problemas nos estudos em torno dessa área. Finaliza apontando problemas e desafios na sua consolidação, tendo em conta o compromisso desse campo com uma abordagem crítica e dialética acerca da política educacional.

A constituição do campo de pesquisa em política educacional no Brasil

A despeito de o desenvolvimento de pesquisas em educação ter seu lastro no ano de 1937, com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi somente com a institucionalização da pós-graduação que estudos mais sistematizados sobre esse campo passaram a ser desenvolvidos no Brasil país (Azevedo, 2004; Santos & Azevedo, 2009).

O reconhecimento da pós-graduação ocorreu com a aprovação do Parecer nº 977, em 3 de dezembro de 1965. Esse parecer permitiu esclarecer a natureza da pós-graduação, definir seus níveis e modalidades, bem como normatizar, organizar e implementar tais cursos no país. Logo, o Parecer constitui “texto fundador da pós-graduação sistemática” (Cury, 2005, p.18), a partir do qual a pesquisa em educação ganhou impulso e passou a ser desenvolvida de forma mais organizada no Brasil.

Considerando, portanto, seu início pela via legal em 1965, referencial demarcatório na consolidação e fortalecimento da pesquisa em educação, tem-se que a investigação sistematizada nesse campo possui, de fato, pouca tradição no país. Mas, se a pesquisa em educação tem passado recente, mais hodiernos ainda são os estudos que tomam a política educacional como área específica de investigação no campo.

Apesar de haver registros da utilização dos termos “política educacional” e “políticas educacionais” em publicações oficiais desde o final dos anos de 1930³, demonstrando que a pesquisa em torno dessa área específica inicia *pari passu* ao início da pesquisa no campo da educação, estudos desenvolvidos por Azevedo e Aguiar (2001), Azevedo (2004), Santos e Azevedo (2009), Mainardes *et al.* (2011),

Krawczyk (2012) e Mainardes e Gandin (2013) reverberam que foi apenas a partir da década de 80 que os estudos em torno dessa área temática passaram a adquirir centralidade e a se expandir no país - como consequência da reabertura da democracia política, da reestruturação do papel e funções do Estado e, ainda, da consolidação da pós-graduação.

Consoante Krawczyk (2012, p.3), o retorno à democracia política na década de 1980 “trouxe uma intensa mobilização social pela educação e o entusiasmo pelo estudo da educação no marco das relações capitalistas”, mas teria sido o clima socio-político que se instaurou no período pós-ditadura militar a favorecer o surgimento de novos temas de pesquisa no campo da educação e o redirecionamento do enfoque dado, até então, aos debates sobre a política educacional brasileira.

De fato, influenciados pelo grande surto de desenvolvimento econômico e pela industrialização acelerada, os anos de 1960 foram marcados por pesquisas que tinham a teoria do capital humano como perspectiva, com enfoque na administração dos sistemas e no planejamento educacional. Essas pesquisas focadas em demandas do Estado são tomadas como a fase inicial dos estudos em política educacional no Brasil.

Na década seguinte, ainda sob os auspícios do regime militar que expressava “um padrão de regulação social emanado de um Estado burocrático-autoritário” (Santos & Azevedo, 2009, p.536), as pesquisas em política educacional continuaram pautadas em questões estatais. Dos 17 programas de pós-graduação em educação que funcionavam na década de 1970, 10 deles tinham a administração de sistemas educacionais e das escolas como área de concentração.

Não obstante, associadas em boa medida ao ressurgimento dos movimentos sociais em prol da

³ Em levantamento realizado sobre o tema, cobrindo o período de 1930 a 2000, Stremel (2012) localizou um conjunto de teses, dissertações, livros, artigos e textos oficiais que adotavam em seus títulos os termos “política educacional” ou “políticas educacionais”. A primeira publicação encontrada pela pesquisadora data do ano de 1937 (Técnica e política educacional, de Isaias Alves). No período compreendido entre os anos de 1930 e 1960, não foi encontrada ocorrência de publicação com esses títulos, nomeadamente em livros publicados. Os termos retornam à cena em 1966, em uma publicação do município de Porto Alegre, RS. Mas é somente a partir da década de 80 que esses termos aparecem de forma mais recorrente em publicações realizadas no campo da educação. No que tange ao número de livros, a autora localizou 11 obras publicadas no ano de 1980 que continham em seu título a expressão política(s) educacional(is).

democratização e dos direitos trabalhistas que eclodiram a partir da ação repressora do Estado, algumas pesquisas passaram a manifestar desconfiança nas soluções técnicas aos problemas educacionais, contribuindo para dar azo a novas perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas no campo da educação (Krawczyk, 2012).

Porém, foi apenas na década de 80 que a expansão e a efetivação de mudanças nas pesquisas começam a adquirir consistência. De acordo com Santos e Azevedo (2009, p.542) a abertura política iniciada com o fim do período ditatorial favoreceu o surgimento de estudos que demonstravam preocupação com as “desigualdades sociais e suas repercussões na escolaridade das camadas populares”. Consoante destacado, esses estudos teriam plantado “as sementes de uma análise mais rigorosa da política educacional brasileira” (p.543).

Vinculado ao processo de abertura democrática, que favoreceu novos olhares acerca da problemática educacional, a consolidação da pós-graduação, enquanto espaço sistematizado da produção do conhecimento, representou outro forte impulso no desenvolvimento da pesquisa em política educacional. Para Saviani (2000, p.7), a fase de consolidação da pós-graduação em educação no Brasil se completa mesmo no início dos anos de 1980, “quando se reduz o ritmo de abertura de novos programas”.

Se, como demonstrado, entre os anos de 1960 e 1970 houve forte crescimento no número de programas em universidades brasileiras, impulsionado em boa medida pela institucionalização da pós-graduação no país, o período subsequente será marcado por sua interrupção.

De fato, no período compreendido entre os anos de 1979 e 1984 não houve registro de abertura de novos programas no país. A expansão somente foi retomada em 1984, com a criação do Programa de Educação Matemática na Universidade Estadual Paulista (Unesp) *Campus* de Rio Claro, e se acelerou na década de 90, quando surgiu um grande número de novos programas de pós-graduação em educação no Brasil (Saviani, 2000).

Pari passu à consolidação e ao fortalecimento da pós-graduação, a criação de associações de

profissionais, tais como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em 1976, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), em 1961, bem como a publicação de periódicos científicos na área da educação, constituem fatores propulsores do desenvolvimento e expansão da pesquisa em política educacional no Brasil. Concorre ainda para essa expansão a recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no início da década de 90, para que os programas de pós-graduação fossem organizados por linhas e núcleos/grupos de pesquisa (Santos & Azevedo, 2009).

Com o reordenamento dos programas a partir de linhas e núcleos ou grupos de pesquisa, os temas de investigação deixaram de ter as disciplinas e áreas de concentração como orientadoras, consoante ocorria até então, e passaram a ser vinculadas às linhas de pesquisa dos programas. As linhas deveriam orientar também a formação de núcleos e grupos de pesquisa criados pelos programas. Consoante Santos e Azevedo (2009, p.541) essa organização supunha “colocar a pesquisa como o centro do desenvolvimento do curso [...]” e promover maior aproximação entre os pesquisadores pela vinculação destes aos grupos de pesquisa.

Dentre as linhas pioneiras em política educacional no período, estão “História, memória e política educacional”, criada em 1993 no Programa da Universidade Federal do Ceará; “Estado e gestão educacional”, em 1995, pela Universidade Federal do Maranhão; e “Política educacional, planejamento e gestão da educação”, em 1996, pela Universidade Federal de Pernambuco (Santos & Azevedo, 2009). Como se pode observar, a ênfase das primeiras linhas criadas recaiu sobre temáticas predominantes em pesquisas realizadas no período da ditadura militar, ou seja, com concentração em demandas da administração escolar.

Outro fator importante a impulsionar a pesquisa em política educacional no país foi, sem dúvida, a criação do Grupo de Trabalho (GT) “Estado e Política Educacional”, um dos GT incorporados ainda no início dos anos de 1980 à estrutura organizacional da ANPED. Batizado em 1984 sob a designação de “Políticas, Administração e Planejamento da

Educação”, esse GT tinha como eixo central “as relações entre Estado, sociedade e educação no Brasil” (Azevedo & Aguiar, 2001, p.55). Por decisão de seus integrantes em favor de abordagens macroestruturais da política educacional, em 1987, durante a 10ª Reunião Anual da ANPED, seu nome foi alterado para “Estado e Política Educacional no Brasil”. No entanto, dada a receptividade do GT à participação de pesquisadores de outros países, em 1995 ele sofreu nova alteração, adquirindo a denominação atual (“Estado e Política Educacional”).

Em levantamento realizado acerca da quantidade de trabalhos submetidos às reuniões anuais da ANPED, por grupo de trabalho e de estudo, Azevedo & Aguiar (2001) identificaram um conjunto de 196 trabalhos submetidos entre os anos de 1996 e 2000, perfazendo uma média anual de 39 trabalhos submetidos no período, o que o coloca dentre os três GT mais procurados pelos pesquisadores da Associação. O GT “Formação de professores”, mais abundante dentre os 13 avaliados pelas autoras, teve uma média anual de 71 trabalhos submetidos no mesmo período.

Como se pode constatar, vários foram os fatores que contribuíram para a expansão da pesquisa em políticas educacional no Brasil e que asseguram crescimento quantitativo no futuro. No entanto, estudos desenvolvidos sobre essa área temática evidenciam a necessidade de aprofundamento do debate acerca dos seus referenciais analíticos, porquanto, na medida em que se ampliam os estudos em torno do tema, diversificam-se em proporção equivalente as abordagens e os enfoques teórico-metodológicos, levando, não raras vezes, a um descuido, por parte de pesquisadores, do que, nos termos bachelardianos, constitui a necessária “vigilância epistemológica” sobre o desenvolvimento de pesquisas em políticas educacionais.

Caracterizando o campo acadêmico-científico da pesquisa em política educacional

Abrigados no guarda-chuva das ciências humanas e tendo as políticas públicas como espaço

teórico-analítico próprio, os estudos em políticas educacionais encontram guarida em diferentes áreas de conhecimento, dando azo a uma variedade de abordagens e temáticas. Não obstante a diversidade de áreas que podem acolher estudos em políticas educacionais, é nas ciências sociais e humanas que a área encontra sua “fonte fundamental de inspiração no que concerne ao uso ‘de teorias e categorias analíticas’” (Azevedo, 2004, p.viii).

Mesmo considerando que as pesquisas em política educacional despertem interesse de pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento, Azevedo (2004, p.3) reitera que os estudos implicados nesse enfoque tendem a privilegiar o campo educacional como “referência primeira” de análise, inclusive utilizando-se “de ferramentas teórico-metodológicas comumente empregadas nas investigações nesse campo”. Nessa direção, privilegiam, de forma acentuada, a abordagem da educação na sua dimensão de política estatal.

É justamente por conta da variedade de temáticas e abordagens que se faz necessário delimitar o seu campo acadêmico-científico, uma vez que o tipo de investigação que o pesquisador realiza tem relações com a maneira como encara a pesquisa em política educacional (Azevedo, 2004; Mainardes, 2009).

Assim sendo, reitera-se que, enquanto objeto de conhecimento, a política educacional associa-se ao campo disciplinar das políticas públicas. Estas, por sua vez, desde a década de 50 possuem raízes fincadas na ciência política, constituindo-se, portanto, uma subárea das ciências sociais (Faria, 2003; Souza, 2003a, 2006; Martins, 2013).

Na qualidade de uma política pública, o estudo da política educacional requer tomá-la como *policy* - programa de ação. É, pois, no curso das políticas públicas que se podem localizar referenciais teóricos e categorias analíticas que lhe conferem especificidade enquanto campo de conhecimento.

Sob o rótulo de “*policy science*”⁴ (Frey, 2000), a vertente de pesquisa em políticas públicas emergiu nos Estados Unidos por volta dos anos 50, tendo os

⁴ De acordo com Frey (2000, p.216), enquanto as dimensões “*polity*” e “*politics*” se referem “às instituições políticas” e aos “processos políticos”, respectivamente, a dimensão “*policy*” é utilizada para denominar “os conteúdos da política”. Segundo Martins (2013, p.278), esses conteúdos são “materializados em programas de governo, com metas e objetivos a serem cumpridos por meio de ações/atividades/dinâmicas definidas”.

problemas advindos da Segunda Guerra Mundial como motores de investigação. A busca por ferramentas e instrumentais para enfrentar os desafios do pós-guerra teria impulsionado, portanto, o desenvolvimento acadêmico do campo.

De acordo com Souza (2006, p.22), a influência norte-americana fez com que os estudos em política pública se preocupassem inicialmente em compreender o que os governos fazem, por que e para quem eles fazem, ou seja, “como e por que os governos optam por determinadas ações”. Essa perspectiva concorre com a tradição europeia, particularmente a da Alemanha, onde “a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70 quando, com a ascensão da social democracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidas significativamente” (Frey, 2000, p.214).

Na tradição europeia, a área de política pública surge como “um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo - produtor, por excelência, de políticas públicas” (Souza, 2006, p.22). Essa perspectiva, somada a tendências mais recentes, que buscam focalizar os estudos em políticas públicas, especialmente na área da educação, a partir do debate sobre avaliação política e avaliação de políticas, constituem, pois, os focos atuais de atenção das pesquisas em políticas públicas.

Consoante destaca essa estudiosa, “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006, p.22).

Conquanto o foco da política pública seja a explicação “sobre a natureza da política pública e seus processos”, a ação decorrente de uma política pública repercute na economia e na sociedade. Logo, qualquer teoria da política pública precisa também “explicar as inter-relações entre Estado, política,

economia e sociedade” (Souza, 2006, p.25). Decorre dessa especificidade o interesse comum de diferentes disciplinas por essa área de conhecimento, o que favorece sua característica multidisciplinar, inclusive de olhares nas abordagens das teorias e modelos analíticos utilizados⁵.

Os “vários olhares” que a política pública comporta implicam considerar que, apesar de tornar-se território de “várias disciplinas, teorias e modelos analíticos”, não significa que “ela careça de coerência teórica e metodológica” (p.26). Daí a necessidade de se focalizar sua centralidade, de modo a possibilitar o crescimento não apenas horizontal, mas também vertical do campo.

Reitera-se, a partir dessa constatação, que a análise em política pública requer investigar “o governo em ação”. Assim sendo, seu principal foco analítico “está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública” (Souza, 2006, p.40).

No terreno das contribuições, Ozga (2000) defende que as investigações em políticas públicas permitem não só desafiar concepções tomadas como certas ou dominantes, que estão na base das políticas, como também apresentar os efeitos das políticas no campo educacional. Além disso, constitui importante contribuição dos estudos nessa área o desvelamento das injustiças e desigualdades produzidas, reproduzidas e mantidas por certas políticas.

Isto posto, tem-se que uma das especificidades da pesquisa em política educacional consiste em tomá-la em sua relação com o Estado e no papel por ele assumido quanto à educação, em diferentes contextos históricos. Porquanto resultam de processos complexos de negociação, compreendem diferentes níveis do processo educacional - desde governos, escolas, professores, até pais, alunos e comunidade em geral -, pesquisas em políticas educacionais associam a produção de dispositivos legais, mas também a produção de documentos e o

⁵ A característica multidisciplinar desta área é atribuída ao fato de a política pública ser permeável a investigações de várias disciplinas e ou áreas de conhecimento, comportando, por conseguinte, olhares a partir de diferentes teorias e modelos analíticos.

trabalho do professor, relacionando-as com outras áreas de políticas sociais, tais como a familiar, a assistência social, a do trabalho, entre outras (Ozga, 2000). Logo, as políticas educacionais devem ser concebidas tanto como produto quanto como processo.

Mas, se esta constitui uma de suas especificidades, representa ao mesmo tempo um de seus problemas, e, portanto, também um desafio para as pesquisas na área.

Problemas e desafios nas pesquisas em políticas educacionais

Em estudo sobre o “estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil, Souza (2003b) aponta três principais problemas. O primeiro deles diz respeito à escassa acumulação de conhecimento na área, que implica estudos desde o que os pesquisadores estão produzindo até a construção de um programa de pesquisa. O segundo refere-se à abundância de estudos setoriais (estudos de caso), com expansão horizontal sem fortalecimento vertical da produção. Para a autora, “o problema do crescimento horizontal excessivo *versus* a falta de fortalecimento vertical decorre do crescimento da própria disciplina [políticas públicas] no Brasil, pois ela assumiu uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que de grupos de pesquisa” (p.16). Por fim, o terceiro problema apontado por Souza (2003b) está associado à proximidade da área com os órgãos governamentais. Segundo destaca, essa proximidade vem favorecendo a realização de trabalhos normativos e prescritivos, ao mesmo tempo que esses órgãos acabam, muitas vezes, definindo a própria agenda de pesquisa na área.

Na mesma direção dos trabalhos desenvolvidos por Souza (2003b), Mainardes (2009) evidencia a necessidade de construção de referenciais teórico-metodológicos adequados sobre a análise de políticas públicas e educacionais, destacando como principais problemas do campo na atualidade: a) a falta de consistência e explicitação dos pressupostos teóricos que sustentam as análises; b) o uso de autores de matrizes epistemológicas distintas, sem problemati-

zação; c) a centralidade nos processos locais, sem articulação com contextos mais amplos.

Considerando a problemática das pesquisas em políticas públicas e educacionais e tendo em conta que “a formulação de políticas constitui causa e efeito das mudanças políticas- institucionais em curso” (Reis, 2003, p.13), o desafio que parece coerente é buscar o uso consciente e reflexivo das abordagens teóricas e metodológicas do campo.

Se é verdade que as mudanças na relação do Estado com o mercado e a sociedade impulsionam mudanças no arcabouço teórico, o pesquisador em política pública e, por extensão, o pesquisador em política educacional deve “ter clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido o seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela” (Reis, 2003, p.12) o que implica, portanto, uma consistente justificativa teórica nos objetos de investigação.

Argumentando favoravelmente à construção de uma arcabouço teórico-metodológico coerente com a escolha do objeto de pesquisa, Bourdieu (2009, p.42) defende que, para se fazer ciência, “é preciso muitas vezes [...] evitar as aparências da cientificidade, contradizer mesmo as normas em vigor e desafiar os critérios correntes do rigor científico”.

Porque a pesquisa em política educacional compreende uma área de conhecimento ainda em construção, o campo teórico está aberto a múltiplas e variadas interferências, favorecendo, em alguns casos, atitude descuidada no tocante aos parâmetros teóricos que modelam a investigação, mesmo as mais empíricas. Do mesmo modo, em alguns casos costuma-se tomar “a indignação moral” como “justificativa teórica” (Reis, 2003, p.12).

Assim sendo, há que se compreender que “as opções técnicas mais empíricas são inseparáveis das opções mais teóricas de construção do objeto”. Isso porque é “em função de uma certa construção do objeto que tal método de amostragem, tal técnica de recolha ou de análise dos dados, etc. se impõe” (Bourdieu, 2009, p.24), donde a necessidade de modelar o arcabouço teórico e metodológico aos problemas que se quer investigar e à atualidade deles no contexto histórico social.

Tendo as recentes transformações entre o Estado, a nação, o mercado e a educação como pano de fundo, Reis (2003, p.13) sugere que uma agenda de pesquisa em políticas públicas e educacionais analise “*polícies* como práticas políticas, práticas essas onde a interação entre interesses, valores e normas merece tanto consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias”. Pensar a política como prática implica, por essa via, considerar que o que ocorre na sala de aula, com professores e escolas, é parte de um contexto social mais amplo, que tanto afeta esse contexto como por ele é afetado. As políticas, portanto, são parte dos problemas, e não simplesmente a solução para eles.

Nesse sentido, as abordagens metodológicas devem evitar análises que se localizam em um único nível, geralmente ancoradas em modelos *top-down* (que recaem sobre os processos decisórios das esferas centrais), preferindo capturar a política enquanto “um processo que ocorre em arenas de luta por sentido”. Nessa direção, as análises em políticas educacionais focalizarão “as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências” (Ball, 2006, p.21).

No tocante a esse aspecto, “as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como produto de um nexo de influências e interdependências”, resultado da “combinação entre lógicas globais, distantes e locais” (Ball, 2001, p.102) que concorrem para que uma determinada política seja o resultado de uma bricolagem de textos produzidos em diferentes contextos.

Porque as políticas normalmente não dizem o que fazer, mas “criam circunstâncias nas quais o espectro de opções ou efeitos disponíveis sobre o que fazer é reduzido” (Ball, 2006, p.26), é necessário que o pesquisador se pergunte sobre o papel dos vários segmentos que envolvem a formulação e implementação de uma determinada política: governo, grupos de interesse, movimentos sociais, agências multilaterais, dentre outros, que atuam com diferentes graus de influência de acordo com o tipo de política formulada e dos acordos realizados.

Por fim, há que se compreender que não apenas os indivíduos ou grupos dominantes influenciam as políticas. De acordo com Souza (2003a, p.17), também as regras formais e informais que regem as instituições “redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores”. Portanto, uma coerente análise das políticas públicas e educacionais deve considerar como foco tanto os indivíduos quanto as instituições.

Considerações Finais

Considerando o exposto, é possível afirmar, como já o fizeram outros autores, que constitui preocupação central e objetivo do trabalho do pesquisador em política educacional saber o que os governos fazem, por que razões o fazem e os efeitos/consequências do que fazem. Portanto, nas pesquisas em política educacional há que se tomar como pressuposto analítico as relações entre Estado, sociedade e política, delimitando para isso uma base teórica consistente.

Analisar o Estado em ação é, pois, o objeto de atenção de investigadores que pesquisam políticas públicas e educacionais. Mas, se o objeto de estudo está definido, o mesmo não ocorre com as questões legítimas de investigação e os procedimentos e técnicas aceitáveis para a constituição desse objeto. Consoante evidenciado pelos autores conclamados neste texto, tanto as abordagens teóricas quanto os métodos de investigação têm ficado à margem nos debates em torno das pesquisas em políticas públicas e educacionais.

Impõe-se, assim, não apenas como necessidade, mas também como prioridade, o exercício consciente de análise teórica, tanto em relação à perspectiva em que o trabalho de investigação está inserido, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras e que, portanto, podem ser alternativas a ela. A sustentação teórica de uma pesquisa permitirá realizar escolhas metodológicas alicerçadas na construção do objeto de investigação, e não simplesmente no desejo intuitivo ou na pré-construção aparente do pesquisador.

Dada a problemática das pesquisas em políticas educacionais anunciada ao longo deste texto, parece não ser demasiado prescritivo sinalizar algumas indagações que um pesquisador em política educacional deveria fazer-se ao mergulhar em seu objeto de investigação. Essas indagações tomam a questão “o que pretendo investigar?” como vetor para a definição dos seguintes aspectos da investigação: desejo investigar o processo de formulação/produção de uma determinada política? as formas de implementação/reinterpretação e tradução no contexto da prática? ou seus efeitos/resultados em uma dada realidade?

O enfrentamento a essas questões pode iluminar o caminho da investigação e favorecer o delineamento do arcabouço teórico e conceitual da pesquisa, a partir da delimitação do objeto e de seu contexto de abrangência, desse modo contribuindo para o necessário aprofundamento vertical da pesquisa em política educacional.

Referências

- Azevedo, J.M.L. *A educação como políticas públicas*. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- Azevedo, J.M.L.; Aguiar, M.Â. A Produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da Anped. *Educação & Sociedade*, v.27, n.77, p.49-70, 2001.
- Ball, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116, 2001.
- Ball, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo Sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.10-32, 2006.
- Ball, S.J.; Mainardes, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- Bourdieu, P. *O poder simbólico*. 12.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- Cury, C.R.J. Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65. *Revista Brasileira de Educação*, n.30, p.7-20, 2005.
- Faria, C.A.P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.21-51, 2003.
- Frey, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v.1, n.21, p.211-259, 2000.
- Krawczyk, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, v.6, n.12, p.3-11, 2012.
- Mainardes, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contrapontos*, v.9, n.1, p.4-16, 2009.
- Mainardes, J.; Ferreira, M.S.; Tello, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: Ball, S.J.; Mainardes, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p.143-172.
- Mainardes, J.; Gandin, L.A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: Tello, C.; Almeida, M.L.P. (Org.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p.143-167.
- Martins, A.M. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da literatura. *Estudos em Avaliação Educacional*, v.24, n.56, p.275-299, 2013.
- Ozga, J. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Porto: Porto Editora, 2000.
- Reis, E.P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.11-15, 2003.
- Santos, A.L.F.; Azevedo, J.M.L. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, v.14, n.42, p.534-550, 2009.
- Saviani, D. A pós-graduação em educação no Brasil: trajetória, situação atual e perspectivas. *Revista Diálogo Educacional*, v.1, n.1, p.1-19, 2000.
- Souza, C. Políticas públicas: questões emblemáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, v.16, n.39, p.11-24, 2003a.
- Souza, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.15-20, 2003b.
- Souza, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologia*, ano 8, n.16, p.20-45, 2006.
- Stremel, S. Fontes para o estudo da constituição do campo da política educacional no Brasil. In: Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos em Política Educativa, 1., 2012, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Untref, 2012. p.1-19.

Recebido em 2/6/2014 e aprovado em 2/7/2014.