

A pesquisa sobre política educacional: estudo sobre o GT5 da ANPEd

Armando de Castro Cerqueira Arosa
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
armandoarosa@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo apresenta os principais traços epistemológicos que caracterizam a produção acadêmica sobre política educacional referenciada pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd). A pesquisa examinou os resumos e os trabalhos aprovados pelo GT-5 Estado e Políticas Educacionais, entre 2000 e 2009, partindo de pressupostos analíticos do materialismo histórico e dialético. Os traços principais apontam para uma sobreposição de abordagens teóricas - incorporarem-se paradigmas distintos, alguns ligados ao materialismo dialético, mas mantêm-se, muitas vezes, características funcionalistas.

Palavras-chave: Epistemologia de políticas educacionais. Políticas Públicas. Pesquisa Educacional. ANPEd. GT5.

Research on education policy: a study on the work group 5 of the National Association for Research and Post-graduate Studies (ANPEd)

Abstract: This paper presents the main epistemological traits that characterize the academic production on education policy referenced by the National Association for Research and Graduate Studies (ANPEd). The research examined the abstracts and works approved by the Work Group 5 State and Education Policy, between 2000 and 2009, from the analytical assumptions of the historical and dialectical materialism. The main features point to an overlap of theoretical approaches - they incorporate different paradigms, some linked to dialectical materialism, but they often keep functionalist characteristics.

Keywords: Epistemology of education policies. Public policies. Educational research. ANPEd. Work Group 5

La investigación sobre política educativa: un estudio del GT5 de la ANPEd

Resumen: Este artículo presenta los principales trazos epistemológicos que caracterizan la producción académica sobre política educativa referenciada por la *Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação* (ANPEd). La investigación examinó los resúmenes y los trabajos aprobados por el GT-5 *Estado e Políticas Educacionais*, entre 2000 y 2009, partiendo de presupuestos analíticos del materialismo histórico y dialéctico. Los trazos principales apuntan a una superposición de abordajes teóricos -- se incorporan distintos paradigmas, algunos ligados al materialismo dialéctico, pero se mantienen, muchas veces, características funcionalistas.

Palabras clave: Epistemologías de las políticas educativas. Políticas Públicas. Investigación Educativa. ANPEd. GT5.

Introdução

O presente texto trata dos fundamentos epistemológicos que orientam as análises sobre as políticas públicas educacionais implementadas pelo Estado brasileiro. Os traços característicos aqui apontados resultam da reflexão realizada a partir de pesquisa que estudou a produção acadêmica submetida à ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, em especial a apresentada no GT 5 - Grupo de Trabalho Estado e Políticas Educacionais, no período compreendido entre 2000 e 2009 (Arosa, 2013). O que se pretende é apresentar os principais traços político-institucionais e teórico-metodológicos que caracterizam a pesquisa sobre política educacional referenciada pela associação, para compreendê-los como elementos que expressam as orientações epistemológicas adotadas pelos pesquisadores.

Notas metodológicas

Como um dos procedimentos de pesquisa foi realizada a leitura extensiva dos resumos dos 183 trabalhos apresentados no GT-5, nas Reuniões Anuais (hoje denominadas Reuniões Nacionais) no período. Não se fez a distinção entre os trabalhos aprovados que foram apresentados nos encontros do GT e aqueles que foram aprovados, mas considerados excedentes. Essa opção foi adotada, considerando que se o comitê examinador considerou o apto é porque o trabalho corresponde ao padrão acadêmico-científico adotado como modelo pela associação.

A partir dessa leitura inicial, procedeu-se a um primeiro movimento de categorização, permitindo encontrar alguns pontos de contato entre os textos que apresentam grande diversidade temática. Essa leitura dos resumos permitiu buscar alguma regularidade que

proporcionou realizar um segundo momento de maior aproximação com o campo empírico.

O segundo movimento, de busca por maior detalhamento, foi realizado a partir da leitura de todos os trabalhos apresentados no período, agora buscando-se compreender que características principais se podem encontrar na forma de abordar as políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para a temática central sobre a qual se dedica o GT. Do mesmo modo, buscaram-se elementos que pudessem demonstrar as opções teórico-metodológicas feitas pelos pesquisadores. Nessa etapa, foram cotejadas as fontes a que recorreram esses pesquisadores para fundamentar suas afirmações, bem como se procurou identificar que sujeitos singulares no interior do GT apresentaram maior número de trabalhos, objetivando identificar possíveis lideranças e frequência na produção acadêmica. Ainda nesse movimento, foi necessário conhecer a origem institucional dos trabalhos apresentados, o que foi realizado a partir da busca pela identificação das universidades e as fontes de financiamento declaradas pelos autores.

Uma questão teórico-metodológica que se apresentou a partir do trato com a empiria foi o da impossibilidade de se apreender, apenas por meio dos trabalhos apresentados no GT - 5, os processos de pesquisa que os originaram. Encontra-se o registro que parte desses trabalhos é resultado, ainda que parcialmente, de alguma pesquisa concluída ou em andamento; nem sempre, todavia, sendo anunciados os princípios que nortearam as práticas investigativas utilizadas. Essa é uma lacuna a ser preenchida em outros estudos, de modo tal que se possa refletir sobre a pesquisa educacional propriamente dita, não tomando apenas seus produtos como referência, mas verificando os procedimentos investigativos adotados (dentre outros expedientes), sob pena de se tomar a parte pelo todo. Do mesmo modo, se pode dizer que nem todos os achados de pesquisa estão presentes nos trabalhos apresentados, ficando, portanto, o desafio de se repensar as formas de divulgação de resultados da pesquisa acadêmica.

Posições teóricas

Parte-se do princípio de que a produção aqui analisada representa um ato de fala em que atores individuais e coletivos - buscando a legitimação de seus discursos acadêmico-científicos como uma das estratégias para alcance de seus objetivos - pretendem ocupar espaços políticos e acadêmicos, tanto em relação a posições (prestígio, reconhecimento) a

serem conquistadas no âmbito da associação, quanto no meio educacional e na sociedade como um todo. Essas estratégias são mobilizadas em conjunto com outros expedientes de ordem política, acadêmico-científica, político-institucional e relacional, fazendo com que esse ato de fala ganhe caráter e fundamento políticos, inscritos em circunstâncias sócio-históricas nas quais igualmente estão em disputa visões de mundo e valores ético-políticos. Nesse sentido, então, as opções teórico-metodológicas e políticas assumidas por esses atores concorrem para a identificação de um dos traços de pertencimento e reconhecimento que caracterizam e situam sua posição na associação e no conjunto de outras instituições que compõem o meio acadêmico e educacional.

O ponto de partida para se construir conhecimento, sob o referencial aqui adotado (materialismo histórico dialético) é a realidade concreta: a correlação de forças produzidas historicamente entre os grupos sociais, ou seja, as condições materiais de vida dos seres humanos. Mas, é igualmente necessário compreender as tensões e contradições presentes nas formulações acerca dessas mesmas condições materiais, em que estão inscritos esses grupos sociais, e, que são, ao mesmo tempo, dadas a conhecer.

Investigar a produção acadêmico-científica aqui analisada significa compreendê-la em um contexto de elaboração sobre o real (mais amplamente considerado, mas também com o foco nas políticas educacionais), ao mesmo tempo em que se busca a hegemonia sobre como compreendê-la, estando-se igualmente inscrito nas condições objetivas em que se realiza essa produção. É, portanto, concebê-la como parte desse real concreto a ser investigado. Como compreende Semeraro (Semeraro, 2002, p. 96):

Para Gramsci, de fato, como para Marx, o pensamento é parte integrante da realidade e existe uma ligação inseparável entre o agir e o conhecer. A leitura dos fatos e a compreensão das coisas não são abstrações aleatórias e assépticas, mas derivam da trama sociopolítica na qual os indivíduos estão situados.

O processo de investigação, portanto, tem maior abrangência (Masson, 2007) e também, simultaneamente se apresenta com maiores nuances e mais níveis de complexidades presentes nas múltiplas relações que se podem observar. Ao se proceder à exposição do que se encontrou como traços da produção acadêmico-científica investigada, a síntese é a preocupação central. Síntese essa que representa a presença de convergências, dissensos, contradições que se manifestam de modos distintos e em tempos diferentes, entendendo-se igualmente que são múltiplas as determinações que condicionam os fenômenos estudados,

o que afasta a possibilidade de interpretações que estabelecem relações biunívocas de causa e efeito.

As formas organizativas e as transformações dessas relações ocorrem e são captadas em meio ao próprio processo que coloca cada pesquisador(a) em um dado percurso histórico (individual e coletivo). Nessa linha de raciocínio, o real, no caso deste trabalho, as relações que se estabelecem na construção das bases teórico-metodológicas e político-institucionais da pesquisa em políticas educacionais, não se apreende pelo isolamento das partes a serem compreendidas, mas sim por meio de sua identificação como integrantes de um permanente movimento. Tampouco, se concebe o fenômeno estudado pela identificação dos pólos que se apresentam no embate pela instauração de uma supremacia uns sobre os outros.

O que se busca, portanto, é a síntese que recupera e representa o movimento em que ocorre o fenômeno estudado, apontando seus elementos e esse movimento permanente de transformações. Nesse caso, a realidade empírica (a pesquisa em políticas educacionais, a produção acadêmica referenciada pela ANPEd, a movimentação política dos sujeitos por dentro da associação) não será percebida a partir da sucessão linear de acontecimentos, mas na dinâmica própria da ação efetiva e concreta dos sujeitos imersos nesses processos de transformação.

Toma-se ainda como pressuposto que o discurso consiste em uma prática social que simultaneamente reproduz e transforma as realidades sociais e os sujeitos, constituindo-se ideológica e linguisticamente, assim como também se inscrevendo num processo em que se autotransforma como prática social e que dialeticamente incorpora, ressignifica e intervém nos discursos com os quais se confronta, produzindo (e sendo afetada por elas) novas conformações sociais. O discurso é, pois, uma forma de ação que, ao intervir no mundo, produz tensões capazes de transformação, tanto na realidade histórica quanto nos sujeitos que as promovem, ou ainda em si mesma enquanto prática social. Diz Fairclough (Fairclough, 2001, p. 94):

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder.

Tomando, igualmente a concepção de que as práticas política e ideológica não são entidades independentes entre si, o autor considera que a ideologia são os significados produzidos em relações sociais como dimensão do exercício do poder e da luta por conquistá-lo. Considera, portanto, que, na compreensão do significado do discurso como ato de fala, reflete-se e produz-se relações e transformações em que “a prática política é a categoria superior” (Fairclough, 2001). Para o autor:

Além disso, o discurso como prática política é não apenas um local de luta de poder, mas também um marco delimitador na luta pelo poder: a prática discursiva recorre a convenções que naturalizam relações de poder e ideologias particulares e as próprias convenções, e os modos em que se articulam são um foco de luta (Fairclough, 2001, p. 94).

A análise pressupõe, pois, que o discurso seja considerado simultaneamente como um texto, como prática discursiva e como uma prática social, correspondendo a uma dimensão linguística, a uma dimensão que analisa os processos interacionais e a uma investigação sobre as organizações e instituições sociais. Nessa compreensão, é importante considerar as condições de produção do texto-discurso, das possibilidades diversas de interdiscursividade e as relações que se travam nas organizações e instituições sociais.

Toma-se, nesse ponto, portanto, a interdiscursividade - compreendida como processo pelo qual os discursos circulantes incorporam mutuamente de modo direto, de fontes conhecidas, ou por meio de alusão direta ou indireta, temas, perspectivas teóricas, concepções metodológicas e posições políticas – como o momento em que se realiza a ocupação desse *locus* de disputas pela hegemonia, tanto por definir formas discursivas a serem tomadas como modelos, quanto por naturalizar o *ethos* e os modos de operar os discursos nos processos de ocupação de espaços sociais (no caso aqui do meio científico). A busca pela hegemonia, portanto utiliza e permeia a produção discursiva.

Nesta perspectiva, considerar a possibilidade de produção de discursos acadêmico-científicos pretensamente neutros aponta para a direção da manutenção do *status quo*, referenciando-se interpretações acerca de situações políticas, econômicas e sociais que dimensionam a realidade, senão como algo estático, pelo menos como uma sequência de acontecimentos desprovidos de intencionalidade em que se descartam as determinações múltiplas em que estão inscritos os sujeitos, inclusive esses mesmos que se pretendem neutros diante das influências do mundo - os quais se consideram capazes de abstrair-se a

tal ponto de não sofrerem as consequências dessas múltiplas determinações, o que significa dizer assumir uma pretensa abstenção de posições e influências ideológicas e ético-políticas.

Aspectos insituacionais

A ANPEd é uma associação que congrega programas de pós-graduação *stricto sensu* em Educação, professores e estudantes vinculados a estes programas, assim como os demais pesquisadores da área educacional (ANPEd, 2006). A associação congrega trabalhos produzidos por pós-graduandos e professores universitários, além de outros pesquisadores de todo o país e das diversas áreas e subáreas da pesquisa educacional.

Os Grupos de Trabalho são um espaço de debate constituído por associados individuais que realizam pesquisas na área educacional, e uma instância, segundo seu estatuto, a ser consultada para a nomeação de substituto no caso de complementação de mandato de membro da Diretoria e sempre que pertinente, para o desenvolvimento de suas atividades, além de participar do julgamento do mérito acadêmico dos trabalhos inscritos para serem apresentados no seu âmbito, nas reuniões científicas promovidas pela associação (ANPEd, 2006). É, portanto, um espaço que, além de promover o debate científico, também exerce uma função de natureza institucional, proporcionando que seus atores exerçam atuação e representação política.

O GT5 foi criado em 1986, na 9ª Reunião Anual, embora haja registro de que em 1984 já houvesse uma disposição de criar um Grupo sobre Política, Administração e Planejamento da Educação, como ficou denominado o Grupo de Trabalho nos dois anos seguintes (Azevedo; Aguiar, 2001). É - mais do que uma instância com funções estatutárias - um espaço de debate e de difusão da produção acadêmico-científica realizada sobre as questões que envolvem as políticas educacionais no país, representando não apenas um canal de expressão das diversas, e por vezes difusas, possibilidades de análises dessas políticas, como também é um veículo de expressão da própria associação, que teve no período analisado neste trabalho alguns de seus membros, ocupando posição de liderança institucional e política, tanto na própria ANPEd como em outros espaços associativos do campo educacional, notadamente a ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Nesse sentido, essa produção acadêmica que atravessa o debate sobre as políticas educacionais (mas não somente, uma vez que outras temáticas acabam contribuindo para o adensamento do tratamento dado ao tema central de que trata o GT) acaba por influir e sofrer influências diversas nessa configuração institucional. Assim, os trabalhos apresentados no GT5, não só representam parte da produção acadêmico-científica das universidades, por meio de estudantes e professores dos cursos de graduação e de seus programas de pós-graduação, mas também expressam a produção de outros espaços de construção de conhecimento. Nesse contexto é que se buscam elementos para caracterizar os traços político-institucionais e teórico-metodológicos dessa produção referenciada pela Associação.

Apontamentos sobre a produção do GT5

Surge, então, uma das questões que orientam as reflexões deste trabalho: No contexto das opções epistemológicas adotadas pelos pesquisadores, que traços político-institucionais caracterizam a pesquisa referenciada pelo GT5?

Na perspectiva de compreender 1) como vem sendo construída historicamente a pesquisa educacional brasileira desde os seus primeiros registros; 2) que elementos permanecem como seus traços principais e, ainda, 3) que transformações vêm sofrendo nesse período; pode-se dizer que há traços gerais que marcam a produção aqui estudada e que a caracterizam sob o ponto de vista político-institucional.

O primeiro deles diz respeito à centralidade do Estado na produção de conhecimento sobre políticas educacionais. Dentre os trabalhos apresentados no GT5, 81% são oriundos de instituições universitárias públicas. Tal característica, também apontada por Janete Azevedo e Marcia Angela Aguiar (Azevedo; Aguiar, 2001) para o período situado entre 1993 e 2000, reafirmada por Antonia Almeida da Silva (SILVA et al, 2010) para o período aqui analisado, permite que se diga que majoritariamente, as pesquisas sobre política educacional apresentadas no GT5 são oriundas de instituições estatais. Todavia, esse traço aparece com um sentido diferenciado daquele que se constituiu no curso da pesquisa educacional brasileira, desde suas primeiras iniciativas. Se até meados da década de 1970, a pesquisa educacional brasileira era marcadamente caracterizada pela produção ligada a órgãos vinculados à estrutura burocrático-administrativo do Estado, a partir do final daquela década há um processo de aproximação dessa produção com a Universidade. Esse

fenômeno se expressa de modo claro na produção aqui estudada, mesmo na pesquisa realizada no âmbito das instituições oriundas da iniciativa privada. Esse quadro é diferente do que se apresentava no final da década de 1960, como demonstra Alceu Ferraro (2005), quando, a partir do levantamento realizado por Aparecida Joly Oliveira, aponta que apenas cerca de 11% dos projetos de pesquisa, analisados pela autora nos cinco anos que antecederam a publicação do seu trabalho (1971), provinham de centros de pesquisas inseridos em universidades.

Outro elemento de ordem político-institucional diz respeito ao financiamento das pesquisas realizadas. Se por um lado a pesquisa se institucionalizou no âmbito da Universidade, em especial da universidade pública, por outro o fomento público a essas pesquisas alcançam apenas 33% dos trabalhos (tomando-se como base a declaração dos autores). Acerca desse elemento, pode-se ainda verificar que há uma concentração em torno da CAPES (9%) e do CNPq (10%), que juntos financiam perto de um quinto das pesquisas apresentadas no GT5. Uma questão ainda pode ser feita, que para se buscar sua resposta torna-se necessário realizar outra investigação, fora do alcance desta pesquisa, mas que pode contribuir para o maior conhecimento acerca do tema, diz respeito ao tipo de Bolsa concedido a esses pesquisadores. Ainda nesse caminho, poder-se-ia verificar se tais bolsas são concedidas a docentes ou discentes dos cursos de pós-graduação, ou ainda a outros pesquisadores. Tais informações poderiam revelar as condições reais de pesquisa, em relação ao tempo dedicado e aos recursos disponíveis para a execução das atividades de pesquisa, o que pode influir de modo importante na opção metodológica e nos resultados alcançados.

A esse aspecto, pode ser somada a grande rotatividade de autores dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho e a presença de um grupo reduzido de pesquisadores que se tem apresentado com maior frequência: dos 144 primeiros autores identificados entre 2000 e 2009, foram encontrados 116 autores (80,5%) com apenas um trabalho apresentado, contra 20 autores (13,9%) com 2 textos, 5 autores (3,5%) com 3 textos e 3 autores com 4 textos (2,1%).¹ Esses elementos estão inscritos numa dinâmica que,

¹ Para Antonia Almeida Silva et al (Silva, Scaff, Jacomini, 2010, p. 14) “neste cenário verificou-se que de um total de 156 pesquisadores que tiveram trabalhos aprovados no GT no período estudado, 79,49% tiveram trabalhos aprovados uma vez. Entre os 20,51% que tiveram trabalhos aprovados mais de uma vez temos 11, 53% duas vezes, 7,05% três vezes, 1,28% quatro vezes, 0,64% 5 vezes (os dois últimos percentuais correspondem a 2 e 1 pesquisadores, respectivamente)”. A diferença nos quantitativos se dá na medida em que na presente pesquisa foram considerados apenas os primeiros autores dos trabalhos.

sobretudo a partir da reforma do Estado realizada no meado dos anos de 1990, induz à individualização da produção acadêmica e ao isolamento institucional das Universidades, o que contribui para a construção de um cenário condicionante das escolhas epistemológicas.

Quais os temas tratados pelas análises referenciadas pelo GT5? Em um primeiro movimento de aproximação, pode-se dizer que como *temas de superfície*, foi possível identificar cinco grupos de trabalhos. Cabe aqui a advertência de que observou-se que há, segundo denominação adotada no presente trabalhos, *temas de superfície* e *temas de fundo*. Os *temas de superfície* dizem respeito ao foco principal declarado no estudo realizado pelos autores dos trabalhos aqui analisados. Ocorre que, para abordarem tais temas, os autores para tratarem de questões cuja abrangência aparecem de modo complexo, fazem inter cruzarem-se outros temas e problemas. Assim, ao se estudar avaliação em larga escala, eleição de dirigentes escolares, formação de professores, organização escolar, dentre outros temas, por exemplo (*temas de superfície*), questões a respeito de Estado e sociedade civil; público e privado; gestão, participação e autonomia; federalismo; descentralização; municipalização, financiamento (*temas de fundo*) aparecem de modo articulado. Ou seja, os *temas de superfície* aparecem tratados de modo articulado a outros temas aos quais se recorrem como fundamentos para a análise, onde se vão encontrar categorias e conceitos balizadores do debate. Estes são aqui denominados *temas de fundo*. Desse modo, o que se vai descrever aqui, nesse ponto, são os temas eleitos como foco das pesquisas realizadas (*temas de superfície*).

Com 51% dos trabalhos apresentados, encontra-se um primeiro grupo, que trata de **Gestão, Avaliação e Monitoramento dos Sistemas de Ensino** (Grupo 1). Neste, encontram-se trabalhos que tratam de aspectos como impactos da globalização, perfil de gestores escolares, eleição para direção escolar, alimentação escolar, conselhos de educação, planejamento, reformas do ensino, municipalização, descentralização, terceiro setor na gestão educacional, privatização, políticas curriculares e política para professores. São trabalhos que buscam compreender como se organizam os sistemas de ensino sob diversos aspectos e sob diversos pontos de vista analítico.

Um segundo grupo de temas de superfície, representando 28% do total dos trabalhos analisados, gira em torno do **Financiamento da educação e orçamento público** (Grupo 2). Esse grupo traz questões relativas às modalidades pública e privada de financiamento da educação; aos fundos públicos de modo geral; ao FUNDEB e ao extinto FUNDEF, em

especial; do controle social e da vinculação de recursos públicos e dos programas de distribuição desses recursos. São trabalhos que se voltam para a análise das formas de financiamento da educação no Brasil, mas em especial o financiamento público por meio de fundos e sua forma de expressão na composição orçamentária, bem como nos modos de regulação e controle de sua execução.

Outro grupo de temas que se organizam em torno de um eixo é o que trata daquilo que poderíamos chamar dos **Fundamentos** (Grupo 3). Nesse grupo, com 10% dos trabalhos apresentados, encontram-se discussões realizadas a respeito dos aspectos gerais, filosóficos, políticos, ideológicos, e político-administrativos da educação brasileira, buscando um aprofundamento de aspectos programáticos acerca das concepções em conflito na construção das políticas educacionais no Brasil.

Os **aspectos pedagógicos e organizativos da escola** (Grupo 4) também aparecem em um grupo pequeno de trabalhos (8% dos trabalhos). As pesquisas na área da organização da escola em ciclos, da progressão continuada, da educação na perspectiva da inclusão, do currículo e da avaliação aparecem nesse grupo. E num grupo menor ainda, com 3%, estão trabalhos que trazem à discussão os aspectos relacionados à **educação no continente latino-americano** (Grupo 5).

Ao se realizar a análise dessas pesquisas, depara-se com um amplo espectro de possibilidades de abordagens, métodos, opções teóricas e posicionamento epistemológico. Esse fato revela de um lado uma larga capacidade formular questões e de apontar respostas possíveis, no sentido de se compreender a realidade educacional brasileira. De outro também aponta para o posicionamento ético-político de investigadores e instituições de pesquisa. Para realizar esse movimento de análise, algumas questões aparecem.

A partir de que conceitos de políticas públicas partem os trabalhos apresentados no GT? A literatura que trata das bases teóricas que orientam as análises das políticas públicas enumera diferentes opções teórico-metodológicas, posicionamentos ético-políticos, objetos de análise e escala analítica. São diversas correntes, tendências, abordagens e enfoques, ou seja, inúmeras categorias de análises são construídas a partir de pressupostos de natureza bastante diversa. Igualmente, tais políticas são analisadas sob o ponto de vista histórico, sociológico, adotando categorias da Ciência Política, da Administração, ou, ainda,

construindo interfaces diversas entre essas disciplinas. Há, portanto, inúmeras possibilidades de se definirem políticas públicas e fazer-lhes a análise crítica.

Encontram-se estudos que se apropriam, de forma declarada ou não, de concepções que coincidem com correntes que consideram as políticas públicas como um conjunto de ações de governo a partir das quais se espera algum efeito (Lynn, 1980, apud Souza, 2006); como um somatório de ações que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciarão na vida dos cidadãos (Peters, 1986 apud Souza, 2006), ou ainda na solução de problemas revelados por demandas sociais.

Aparece também a possibilidade de se compreenderem as políticas como um conjunto de processos em que se encontram ações que incluem o conjunto da agenda, as especificações de alternativas advindas das escolhas a serem empreendidas, a escolha entre as alternativas consideradas e a decisão da implementação da política adotada (Kingdon, 1995).

No que diz respeito às análises produzidas acerca das políticas implementadas, para Mainardes (2009) as pesquisas nessa área podem ser vistas como inscritas em dois grandes grupos. Num primeiro grupo estariam os estudos de natureza teórica, que formulam questões mais amplas acerca do processo de formulação de políticas. Esse grupo, para o autor, aborda o debate sobre as mudanças no papel do Estado, a rede de influências no processo de formulação de políticas, aparecendo também na forma de abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras, de modo geral atreladas à análise de aspectos socioeconômico e político, entre outros aspectos.

Um segundo grupo realiza a “análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas” (Mainardes, 2009, p. 6). Essa perspectiva se pode aplicar à maioria dos trabalhos analisados. Mesmo em trabalhos em que aparecem as duas possibilidades apresentadas por Mainardes, existe a predominância de um das tendências apontadas pelo autor. Nesse aspecto, é possível aferir que é predominante a tendência a se realizarem análises e avaliações de políticas específicas, sendo mais evidente a tendência de análises teóricas nos trabalhos aqui incluídos no grupo dos que tratam dos Fundamentos das políticas (Grupo 3).

Surge nesse momento outra questão fundamental para se compreender o que se quer nesse trabalho: a que correntes teórico-metodológicas se filia, explícita ou implicitamente, a produção acadêmico-científica do GT5?

Partindo da situação político-institucional em que se inscreve a produção aqui estudada e tomando como pressuposto que o processo de construção de conhecimento acadêmico-científico não está descolado dos modos de produção global da sociedade, compreende-se aqui que a pesquisa sobre Estado e política educacional, refletida nos trabalhos analisados, se dá em condições tais que a dispersão temática e metodológica apontada por estudiosos do tema, e constatada ainda no período aqui estudado, reflete certo contexto sócio-histórico que a condiciona (precarização do trabalho do pesquisador, cultura de performatividade e produtividade, escassez de financiamento, etc.).

Nesse mesmo contexto, pode-se dizer que ainda persiste, no período aqui analisado, certa indefinição conceitual que se expressa na ausência, ou mesmo no anúncio incipiente, acerca da adesão a uma determinada abordagem teórico-metodológica. Desse modo – diferentemente do que apontam Janete Azevedo e Marcia Angela (Azevedo; Aguiar, 2001) sobre a adoção de um posicionamento teórico-metodológico ligado ao materialismo histórico dialético, presente nos trabalhos apresentados no GT5 entre 1993 e 2000; pode-se dizer que é marcante a presença, no *corpus* aqui analisado, de uma tradição epistemológica de matrizes diversas que ganham traços que guardam certa semelhança com essa corrente de pensamento, mas que não configuram necessariamente uma adesão integral ao denominado *marxismo ortodoxo*. Mais ainda se pode dizer sobre a impossibilidade de se estabelecer uma predominância dessa abordagem teórico-metodológica, uma vez que o marxismo apresenta uma vasta gama de correntes e de possibilidades interpretativas da obra de Karl Marx.

O que pode ser atribuído aos trabalhos referenciados pelo GT5 é o fato de realizarem a crítica a alguns agentes que representam o capitalismo, tal como ele se organiza hoje, e a alguns processos que se desenvolvem em seu curso de transformação. Esses traços estão relacionados, de modo geral, ao posicionamento crítico em relação a suas manifestações no campo da construção de políticas públicas, realizando a crítica ao mercado, à privatização, aos processos de precarização da educação pública, à instituição da cultura da produtividade, etc.

Essas críticas, da forma como são realizadas, fazem esses elementos serem tomados como efeitos do capitalismo, atribuindo-lhes também valor de causa das desigualdades e dos desajustes no sistema social e da sua repercussão no sistema educacional, raramente identificando o próprio capitalismo como agente causador desses que não são meras

consequências advindas de momentos conjunturais, mas sim como um componente estrutural deste modo de organização sócio-política-econômica da sociedade.

Há uma adesão da crítica, associada ao materialismo histórico dialético, realizada às políticas e a alguns preceitos ético-políticos, além das críticas a alguns elementos do capitalismo, mas essas críticas poucas vezes são realizadas a partir das fragilidades teórico-práticas internas aos pressupostos fundantes do capitalismo, ou aos argumentos para sua sustentação. Essas críticas revelam um questionamento sobre a forma contemporânea assumida pelo capitalismo, mas não necessariamente representa uma adesão ao programa político do *'marxismo'*. Tais críticas não apontam para a superação do capitalismo como forma de organização econômica e social, mas para mitigação dos seus efeitos.

A busca pela democratização do sistema educacional é uma tônica entre os trabalhos, todavia não aparece uma identificação clara dos elementos que caracterizam essa 'democracia' com as bases políticas de um projeto marxista de sociedade e de prática política. Não se fará aqui o debate sobre qual é a interpretação mais valorizada sobre a possibilidade de se estabelecer uma 'política de base marxista', o fato é que os trabalhos ao realizarem a crítica ao capitalismo não apontam categorias da órbita marxista que indiquem a superação do modelo atual de organização política e econômica.

Nessa linha, o combate à privatização, não está associado à extinção da propriedade privada, mas ao fortalecimento do Estado como ente capaz de resolver as desigualdades na oferta de serviços que garantem os direitos educacionais. A crítica à precarização do trabalho não está associada ao fim da exploração ou da extração de mais-valia, mas à melhoria das condições de manutenção do trabalho assalariado em situação menos aviltante, ou mais digna.

Sob outro prisma, pode-se dizer que há trabalhos que utilizam categorias advindas do materialismo dialético, que realizam a crítica a alguns elementos do capitalismo (Andrade, 2002; Guimarães, 2005; Monfredini, Russo, 2003; Oliveira, Alves, 2002; Campos, 2005, por exemplo). Todavia, as relações estabelecidas entre esses elementos se dão, por vezes, de modo semelhante às que se estabelecem na tradição funcionalista. Nessa tradição prevalece a concepção de que a sociedade forma um todo composto de partes interdependentes que se completam, de forma tal que constituem-se em um organismo mantido a partir de relações e instituições sociais que exercem funções necessárias ao seu equilíbrio. Essa

tradição se enquadra naquela de que trata Ianni (2011) quando o autor esclarece os pressupostos positivistas (neutralidade, quantificação, etc), que seriam necessários ao alcance da explicação dos fenômenos sociais como resultantes de uma relação de causa e efeito, ou de uma causalidade funcional ou sistêmica.

Diferentemente desta perspectiva, na concepção dialética, busca-se o “porque” e o “como” dos fatos, “procurando conhecer as suas manifestações e significações, apanhando aparência e essência, configuração e tendência” (Ianni, 2001, p. 115), buscando “desvendar o contraponto parte e todo, singular e universal, passado e presente, revelando nexos internos, as relações, os processos e as estruturas que constituem o movimento da realidade” (Idem, p.116).

O que se pode verificar, de modo tendencial², nos trabalhos aqui estudados é que, ao analisarem as políticas educacionais a partir da contextualização, relações de causalidade são estabelecidas sem que sejam trazidas as contradições inerentes aos processos de transformação da sociedade e das políticas públicas educacionais. Assim, muitos dos trabalhos aqui analisados nem sempre expressam, teórico-metodologicamente, as características que os identifiquem como pertencendo ao marxismo, fazendo uso de elementos que os afastam de seus pressupostos.

Esses aspectos podem ser encontrados em alguns traços que se seguem de modo tópico. Encontram-se, em alguns trabalhos, pares de categorias que podem ser tomados de modos distintos, tanto como pares dialéticos quanto como pólos excludentes. Encontram-se análises em que a relação entre Estado e sociedade civil aparece dicotomizada, mas igualmente, em outros trabalhos, encontra-se a concepção ampliada de Estado, baseada no pensamento gramsciano. Outros pares como global e local, público e privado, produtividade e precarização, autonomia e soberania, etc, também aparecem, formando um quadro cuja diversidade teórica é marca organizativa.

Outros elementos, de outra ordem, que podem ser percebidos estão ligados à “perenidade” ou “percevidade” das análises presentes nos textos referenciados pelo GT. Na medida em

² Ao se declarar neste trabalho que determinadas características são tomadas como uma tendência, ou se encontram presentes na maioria dos trabalhos, não se fará a demonstração quantitativa (absoluta ou relativa), apresentando quais ou quantos trabalhos as contem, por se entender que esse julgamento, mais do que representar a majoritariedade passível de comprovação pelo cotejamento matemático dessas características, possibilita estabelecer o nexos possível e o movimento de permanências e mudanças dessas características, portanto, a dialética presente no conjunto desses trabalhos.

que as análises são realizadas sobre políticas que nem sempre se estabelecem de modo mais contínuo e que essas mesmas análises se dão, em parte, a partir da implementação da política e de seus impactos, as reflexões parecem em curto espaço de tempo, inclusive por não tratarem, muitas vezes, de aspectos programáticos ou de seus fundamentos políticos propriamente, revelando mais marcadamente seus aspectos conjunturais.

Há trabalhos em que é possível encontrar também análises das políticas locais (Marques, 2001; Nobre, 2001; Lopes, 2000; Teixeira, 2000, entre outros) – algumas vezes sem relacioná-las ao contexto nacional e internacional - que aparentemente tocam em questões que as constituem ontologicamente. Todavia, essas análises acabam abordando a manifestação superficial do fenômeno, tratando o conjuntural com se fora estrutural e igualmente tratando apenas a singularidade, sem fazer-lhes a correspondência com a totalidade.

Considerações finais

Compreende-se neste trabalho que esses traços principais apontam, não para uma caracterização do campo educacional como um campo mestiço, como entende Charlot (2006), em que elementos diversos se fundem incorporando-se mutuamente; mas para uma sobreposição de abordagens teóricas que ocorre em meio a uma espécie de *mimetismo epistemológico*, fazendo incorporarem-se no nível da superfície, sob o ponto de vista teórico-metodológico, paradigmas distintos, alguns ligados a diversas manifestações do materialismo dialético; mas mantendo, muitas vezes, na base, as características fundamentais de origem funcionalista. Desse modo, não fica clara a adesão majoritária a correntes marxistas como tendência dos trabalhos aqui analisados, mas, é possível considerar que o funcionalismo aparece encoberto por alguns traços aparentemente semelhantes aos de correntes materialistas históricas dialéticas em circulação, principalmente aqueles elementos associados aos princípios de ordem ético-política. Nessa sobreposição, portanto, os aspectos político-institucionais, como posicionamento ético-político parecem ganhar mais evidência sobre os aspectos teórico-metodológicos.

Desse modo, é possível aferir-se da produção acadêmico-científica aqui abordada, seu traço epistemológico marcado por diversos instrumentos metodológicos e pela intermediação de fontes teóricas de diversas origens e matrizes, tanto no que se refere à questão técnica *stricto sensu*, quanto ao que representa como posicionamento ético-político.

Igualmente, se pode dizer que quanto a esse posicionamento ético-político há uma identificação entre a tendência dos trabalhos apresentados e aquela adotada pela ANPEd. O exame dos documentos produzidos pela associação, as escolhas dos temas tomados como centrais nas Reuniões Anuais³, a escolha dos intelectuais para proferir as principais conferências da associação nessas mesmas reuniões demonstram um posicionamento crítico em relação às políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro no período aqui analisado; traço que aparece como principal tendência nos trabalhos apresentados no GT5 e fundamental para compreender a produção aqui analisada.

Sendo assim, esses traços representam uma forma de expressão do pertencimento desses intelectuais pesquisadores à associação, também possível de ser associado a uma forma de tomada de posição diante de um processo de disputas pela hegemonia tanto no meio educacional, quanto na sociedade, tentando organizar e influir na elaboração de políticas públicas; tanto quanto também por estabelecer os critérios de validação do conhecimento acadêmico-científico sobre os temas educacionais.

Nesse contexto, as escolhas político-institucionais ficam em condição de guia das escolhas teórico-metodológicas, embora nunca estivessem separadas. Assim, a interdiscursividade (Fairclough, 2001) passa a ser um fenômeno que carrega um significado estratégico, na medida em que se buscam nas referências utilizadas, menos do que um ponto de partida para produzir tensões e aferirem-se contradições (que enriqueceriam o debate) e mais para buscar-se respaldo para as afirmações que demarcam o lugar de fala dos pesquisadores, como forma de apresentar uma determinada afiliação político-institucional, mais do que como esclarecimento do posicionamento epistemológico adotado.

Por fim, vale ressaltar que o debate sobre políticas educacionais não se esgota na produção aqui estudada. Todavia, esses trabalhos refletem de modo representativo parte das pesquisas desenvolvidas nas universidades e traz as temáticas centrais que em geral são tratadas em outros espaços acadêmico-científicos. Nessa linha, vale ressaltar a necessidade

³ São os seguintes temas das Reuniões Anuais: 23ª RA – (2000) - Educação não é privilégio; 24ª RA – (2001) - Intelectuais, conhecimento e espaço público; 25ª RA – (2002) - Educação: manifestos, lutas e utopias ; 26ª RA – (2003) - Novo governo. Novas políticas? ; 27ª RA – (2004) - Sociedade, Democracia, Educação: qual Universidade?; 28ª RA – (2005) - 40 anos de Pós-graduação em educação no Brasil: produção de conhecimento, poderes e práticas; 29ª RA – (2006) - Educação, Cultura e Conhecimento na Contemporaneidade: desafios e compromissos; 30ª RA – (2007) - ANPEd: 30 anos de pesquisa e compromisso social; 31ª RA – (2008) - Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação; 32ª RA – (2009) – Sociedade, Cultura e Educação: novas regulações.

de se desenvolverem estudos que analisem os procedimentos de pesquisa no fluxo de sua realização, trazendo as condições institucionais em que ocorrem, de modo tal que possam contribuir para o adensamento do debate sobre as análises acerca de uma das formas de apresentação de seus resultados, que é o que de fato se fez neste artigo. Sendo assim, as carências e lacunas aqui apontadas, e das quais o presente trabalho também não escapa, são tomadas, menos do que como críticas à produção acadêmico-científica analisada e mais como um desafio a ser enfrentado pelos pesquisadores no intuito de compreender e produzir intervenções concretas, através das ações políticas que consolidem o processo de ocupação de espaços capazes de transformar a sociedade.

Referências

Andrade, M. D. P. (2002). Os Conselhos do FUNDEF: a dinâmica de implementação em municípios goianos. Trabalho apresentado na 25ª Reunião Anual da ANPED. 2002. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 20 de setembro de 2012.

ANPED. (2006). *Estatuto*. Atualizado em 2006. Disponível em http://www.anped.org.br/docs/documentos/estatuto_atualizado.pdf. Acesso em 16 de maio de 2011.

Arosa, A. de C. C. (2013). *A produção acadêmico-científica sobre política educacional no GT-5 DA ANPED (2000 a 2009)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. UFRJ.

Azevedo, J. M. L. e Aguiar, M. Â. (2001). “A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED”. *Educação & Sociedade*, v.22, n. 77, pp 49-70.

Campos, R. F. (2005). Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO. Trabalho apresentado na 28ª Reunião Anual da ANPED. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em: 15 de julho de 2010.

Charlot, B. (2006). “A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber”. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 31, pp. 7-18.

Fairclough, N. (2001). *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB.

Ferraro, A. R. (2005). “A ANPED, a pós-graduação, a pesquisa e a veiculação da produção intelectual na área da educação”. *Revista Brasileira de Educação*, n. 30, pp. 47-69.

Guimaraes, E. R. (2005). Política para o Ensino Médio e Educação Profissional. Trabalho apresentado na 28ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 15 de julho de 2010.

Ianni, O. (2011). *A sociologia e o mundo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

Lopes, P. R. C. (2000). Democracia e Escola – Lições dos Eleitores de Diretores das Redes Públicas de Ensino. Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. 2000. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em: 15 de julho de 2012.

Mainardes, J. (2009). “Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas”. *Contrapontos*, v. 9, n.1, pp. 4-16.

Marques, L. R. (2001). O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. Trabalho apresentado na 24ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. 2001. Acesso em 15 de julho de 2011.

Masson G. (2007). “Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais”. *Práxis Educativa*, v. 2, n. 2, pp. 105- 114.

Monfredini, I.; Russo, M. H. (2003). O projeto político-pedagógico e a gestão em escolas municipais paulistanas. Trabalho apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em: 15 de julho de 2010.

Nobre. D. B. (2001). Processos de construção de políticas públicas em educação escolar indígena no estado do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado na 24ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. 2001. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em: 15 de julho de 2011.

Oliveira, L. C. V.; Alves, M. L. (2002). A escolha de dirigentes escolares como instituinte da gestão democrática: caminhos e descaminhos. Trabalho apresentado na 25ª Reunião Anual da ANPEd. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 15 de julho de 2010.

Semeraro, G. (2002). “Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci”. *Revista Brasileira de Educação*, n. 16, pp. 95-104.

Silva, A. A.; Scaff, E. A. S. e Jacomini, M. A. (2010). Políticas Públicas e Educação: o legado da ANPEd para a construção da área no período 2000-2009. Trabalho

apresentado na 33ª Reunião Anual da ANPED – GT5. Disponível em www.anped.org.br . Acesso e 23 de maio de 2011.

Souza, C. (2006). “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, v.8, n.16, pp.20-45.

Teixeira, L. H. G. (2000). Seleção de diretores de escola: avanços, pausas e recuos de um processo. Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da ANPED. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. 2000. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 15 de julho de 2012.

Armando de Castro Cerqueira Arosa

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Pesquisador do PROEDES - Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade, da UFRJ; do GEPAC - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Avaliação e Currículo, da UNIRIO e do GESE - Grupo de Estudos em Sistemas de Ensino, da UFJF.
