

## **Desafios da pesquisa em política educacional: reflexões sobre modelos e abordagens**

Laélia Portela Moreira  
Universidade Estácio de Sá, Brasil  
moreira.laelia@gmail.com

---

**Resumo:** As reformas educacionais em curso no Brasil e outros países da América Latina e Caribe, com destaque para as políticas definidas para o setor, têm sido amplamente debatidas na literatura educacional brasileira. A reflexão sobre tais reformas coloca em questão a dinâmica de planos, projetos e propostas delas derivados e trazem para o centro da discussão diversas dificuldades conceituais e metodológicas encontradas pelos pesquisadores desse campo. Tal situação demanda elaboração teórica, bem como discussão metodológica sobre a análise de políticas, a partir de uma exploração da literatura sobre o assunto. Este é o objetivo deste texto, que trata de questões relacionadas ao campo da pesquisa em política educacional, inserindo-as no contexto mais amplo da pesquisa em educação. Divide-se em duas partes que abordam: (a) os desafios da análise de políticas, seus modelos e abordagens, e das políticas educacionais, e (b) algumas questões metodológicas da pesquisa em política educacional.

**Palavras-chave:** Política educacional. Pesquisa em Educação. Análise de políticas.

### **Desafios de la investigación en política educativa: reflexiones acerca de modelos y enfoques**

**Resumen:** Las reformas educativas en Brasil y otros países de América Latina y el Caribe, con énfasis en las políticas definidas para el sector, han sido ampliamente debatidas en la literatura educativa brasileña. La reflexión sobre estas reformas pone en tela de juicio la dinámica de los planes, proyectos y propuestas derivadas de ellas, y lleva al centro de la discusión una serie de dificultades conceptuales y metodológicas que encuentran los investigadores en este campo. Esta situación requiere una elaboración teórica y una discusión metodológica sobre el análisis de políticas, a partir de una revisión de la literatura sobre el tema. Este es el objetivo de este texto, que se ocupa de temas relacionados con el campo de la investigación en las políticas educativas, colocándolos en el contexto más amplio de la investigación educativa. El trabajo se divide en dos

Portela Moreira, L. (2016). Desafios da pesquisa em política educacional: reflexões sobre modelos e abordagens, v. 1, n. 1, pp. 90-104.

---

Artigo recebido em: 19-05-2015  
Artigo aceito em: 23-09-2015

partes que abordam: (a) los desafíos del análisis de políticas, sus modelos y abordajes, y del análisis de políticas educativas, y (b) algunas cuestiones metodológicas de la investigación en política educativas.

**Palabras clave:** Políticas educativas. Investigación en Educación. Análisis de políticas.

### **Challenges for research in educational policy: reflections on models and approaches**

**Abstract:** Ongoing educational reforms carried out in Brazil and in other countries of Latin America and the Caribbean, with emphasis on the policies defined for the sector, have been widely debated in the Brazilian educational literature. Reflecting upon these reforms brings to the fore the dynamics of ensuing plans, projects and proposals, and places, at the center of discussion, several conceptual and methodological difficulties encountered by researchers in the field. This situation requires theoretical elaboration and methodological discussion of policy analysis based upon an investigation of the literature on the subject. This is the aim of this text, which deals with issues related to research in educational policy by positioning them in the broader context of educational research. The discussion is divided into two parts that address: (a) the challenges of policy analysis, its existing models and approaches, and of educational policy analysis; and (b) some methodological aspects of research into educational policy.

**Keywords:** Educational policy. Educational Research. Policy analysis.

### **Introdução**

A globalização contemporânea e as reformas neoliberais em curso no Brasil e outros países da América Latina e Caribe têm sido amplamente debatidas na literatura educacional brasileira recente, com destaque para as políticas definidas para o setor e para as influências recebidas de organismos internacionais como a UNESCO, OCDE, Banco Mundial, dentre outros. As reformas dos anos 1990 apresentam como pontos comuns aos diversos países a descentralização administrativa, a focalização de políticas em grupos vulneráveis, a ênfase na ideia de qualidade e equidade e o incentivo à autonomia escolar e participação em vários níveis. Entretanto, embora partam de uma concepção de educação homogênea, as políticas educacionais postas em ação pelas diferentes instâncias de governo revelam, segundo Ricci (2003), heterogeneidade de métodos e resultados.

A reflexão sobre tais reformas coloca em questão a dinâmica dos diversos planos, projetos e propostas delas derivados e trazem para a pauta de discussão a análise da tramitação das políticas educacionais, as quais, além de demandarem certo decurso de tempo para serem avaliadas em seus impactos, também carecem de teorias e modelos adequados para a construção de críticas pertinentes. Quanto a isso, não são poucos os estudos (Frey, 2000; Souza, 2003, 2006; Mainardes, 2006, 2009; Martins, 2013; Arretche, 2003) que, além dos

problemas já mencionados, assinalam a existência de um hiato entre a elaboração e a avaliação de políticas sociais em geral, e das políticas educacionais em particular.

O estudo das políticas públicas prioriza como objeto de análise o governo em ação, tendo como base as grandes questões públicas e a forma como se lida com elas. Entretanto, como advertem Serafim e Dias (2012) estas não podem ser compreendidas somente no âmbito das realizações do Estado, mas também nas lacunas deixadas por ele.

Definir política pública implica levar em consideração a contribuição de várias disciplinas ao campo, e, independentemente da sua vinculação primordial à ciência política, reconhecer a multidisciplinaridade que o caracteriza. Integrado também por teorias da sociologia e da economia, constitui objeto de interesse de gestores e pesquisadores de diversas áreas, incluindo o planejamento e as ciências sociais aplicadas. Implica ainda focalizar os embates entre grupos de interesses e em torno de diferentes ideias, sem perder de vista o *locus* onde esses enfrentamentos acontecem. Trata-se de um domínio que, apesar de já contar com algumas teorias e modelos, recebe contribuições variadas e necessárias à compreensão de seus impactos na sociedade e das inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Sendo o campo de estudo das políticas públicas relativamente recente e originário de democracias consolidadas, diversas são as dificuldades analíticas encontradas pelos pesquisadores de diferentes áreas, dentre as quais se inclui a educação. Há de considerar-se ainda as características do Estado contemporâneo e a diferença entre os países onde surgiram esses estudos e aqueles que ainda buscam se consolidar como democracias.

Quanto às políticas educacionais, é consenso na literatura brasileira recente sobre o assunto a constatação de que estão inseridas em um campo de estudos que apresenta diversas dificuldades conceituais e metodológicas. Parte desses problemas são atribuídos ao pouco tempo de existência, em programas de pós-graduação em Educação, de linhas de pesquisa sobre essa temática e à subordinação da pesquisa em políticas à agenda governamental, não obstante o crescente esforço de reflexão independente que vem sendo feito, o crescimento do número de publicações sobre o tema e a constituição recente de redes que congregam pesquisadores sobre o assunto.

De um modo geral, pode-se dizer que é consensual também a ideia de que pouca atenção tem sido dada aos estudos de implementação, contrariamente ao que acontece com os relacionados aos processos decisórios (Faria, 2003, 2012; Passone, 2013). Cabe ressaltar que esta não é uma característica apenas dos estudos realizados na área da educação. Na verdade, é sobre a própria ideia de implementação e à linearidade das análises *Top down e Bottom up*<sup>1</sup> que recaem as críticas, tanto de autores de fora, quanto de dentro do campo educacional, os quais também criticam a compreensão da trajetória das políticas como um ciclo constituído por etapas lineares que se sucedem.

No caso brasileiro, acrescenta-se a isso algumas dificuldades relacionadas à história da constituição do campo de estudos da política educacional, em seus primórdios vinculado aos princípios da abordagem clássica da Administração e, na atualidade, caracterizado pela pouca consistência de referenciais teórico-metodológicos para orientar e subsidiar suas análises e pela pequena interlocução com a bibliografia do campo da ciência política e das ciências sociais e com a literatura internacional (Mainardes e Gandin, 2013). Tal situação demanda elaboração teórica sobre o assunto, bem como discussão sobre suas diversas possibilidades analíticas.

É dessas questões e dos desafios trazidos por novas teorizações e propostas de abordagens que trataremos neste artigo, o qual tem o duplo objetivo de promover uma reflexão sobre recorrentes problemas da pesquisa em educação e focalizar os desafios atuais da pesquisa em políticas desse campo, levantando pontos a merecerem investigação mais apurada. O trabalho está estruturado em duas partes principais que abordam (a) os desafios da análise de políticas, em geral, e das políticas educacionais e (b) algumas questões metodológicas da pesquisa em política educacional.

### **Da abordagem canônica do ciclo de políticas ao policy cycle approach**

Nas ciências sociais e particularmente na literatura de ciência política, são diversas as abordagens e modelos propostos, tanto para a avaliação, quanto para a análise de políticas. A análise de políticas (*policy analysis*) representa uma vertente de pesquisa que surgiu na intersecção da ciência política e da administração pública e tem como ferramenta analítica o

---

<sup>1</sup> *Top down* – de cima para baixo. *Bottom up* – de baixo para cima.

*ciclo de políticas*, o qual compreende, em linhas gerais a formulação, a implementação e a avaliação das políticas sociais.

No conhecido “debate conceitual” que apresenta em 2000, Frey (2000, p. 214) faz referência à ênfase, nos esporádicos estudos existentes, na análise “[...] de estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”, ressaltando a natureza predominantemente descritiva das micro abordagens dissociadas dos macroprocessos, dentre outras considerações críticas que, ao fim e ao cabo, apontam para a fragilidade teórica e metodológica dessa área de estudos. Neste mesmo trabalho, apresenta instigante crítica sobre certo uso do instrumental analítico da *policy analysis*, o qual estabelece distinção teórica entre três dimensões da política, a saber, a dimensão institucional (*polity*), que se refere à ordem do sistema político, a dimensão processual (*politics*), relacionada ao processo político, e a dimensão material (*policy*), que se refere ao conteúdo das decisões políticas.

Frey reconhece a importância da *policy analysis*, mas chama atenção para os perigos das avaliações que tentam reduzir o processo político à relação entre variáveis independentes e dependentes, inadequada, a seu ver, para a análise de casos empíricos, muitas vezes conflituosos. Sem deixar de reconhecer a dependência, pelo menos parcial, entre as políticas e a variável institucional, critica a ideia de que as concatenações entre essas dimensões são lineares e enfatiza a interdependência entre as instituições, os conteúdos da política e os processos correspondentes, dimensões entrelaçadas, que se influenciam mutuamente.

Ainda no âmbito da abordagem da *policy analysis*, Frey reconhece a complexidade temporal e o caráter dinâmico dos processos político-administrativos e entende o *policy cycle* como um modelo heurístico bastante útil para a análise da vida de uma política pública, e registra a existência de várias propostas embasadas na ideia de ciclo, as quais, em seu entender, se diferenciam muito pouco. Propõe, então, em síntese, uma distinção entre as seguintes fases: “[...] percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (Frey, 2007, p. 226).

Ao comentar a fase da implementação, Frey distingue as abordagens que focalizam a qualidade material e técnica dos programas daquelas direcionadas para as estruturas

político-administrativas e para a atuação dos atores envolvidos; os que buscam as causas de eventuais “déficits de implementação, dos que descrevem o processo, ou seja, “a descrição do como e a explicação do porquê.” (Frey, 2000, p. 228).

Também sobre a análise de uma política pública, Sabatier (2007), em seu *Theories of the policy process* apresenta uma trajetória esquemática desse processo, composto pela formulação do problema, implementação de uma solução e posteriormente avaliação para, na sequência, discorrer sobre a complexidade desse mundo aparentemente simples, que, em resumo, inclui:

- a) a presença de centenas de atores de grupos de interesse em diferentes níveis de governo, pesquisadores, e outros envolvidos no processo;
- b) o decurso de tempo necessário para que uma política possa ser avaliada adequadamente em seu impacto;
- c) a profusão de programas que envolvem a operação ou propostas do governo em múltiplos níveis;
- d) os debates no âmbito legislativo, os litígios e as propostas de regulamentação; e um complicador final:
- e) o fato de que a maioria das disputas envolve valor, interesses, grande quantidade de dinheiro e, em certo ponto do processo, coerção.

Analisando diversos *frameworks* teóricos do processo da política, Sabatier (2007, p. 6) critica a divisão do complexo processo de uma política em fases<sup>2</sup> estimulando pesquisas referentes a estágios específicos, na medida em que a pesquisa restrita a determinados estágios não interfere naquela realizada em outros estágios, desconsiderando, por exemplo, como a avaliação de problemas existentes pode afetar o estabelecimento da agenda.

Na defesa do enfoque da “análise de políticas” como aquele que melhor pode contribuir para a atuação sobre as políticas e melhoria dos processos de formulação, implementação e avaliação, Cavalcanti (2007, p. 248) distingue esse enfoque daquele da “avaliação de políticas”, embora reconheça que as duas abordagens têm em comum a compreensão de

---

<sup>2</sup> Na verdade, a crítica de Sabatier está direcionada a um dos mais populares modelos até a metade dos anos 1980 entre os acadêmicos americanos, a saber, o “*stages heuristic*” ou “*textbook approach*”. Para o autor, até receber as críticas devastadoras, pelas razões já mencionadas, este modelo foi muito útil nos anos 1970 e 1980.

que as políticas percorrem um ciclo, que abrange da identificação do problema que as originam até a análise de seus efeitos. A avaliação seria, de acordo com a visão canônica do ciclo de políticas, sua última etapa. Em sua crítica ao enfoque da “avaliação”, a autora denuncia sua pretensão de neutralidade ao subsumir a dimensão *politics* em critérios técnicos, como se uma avaliação não fosse referida a valores e interesses políticos, e por conceber a avaliação como “um jogo de uma rodada só” “[...] onde a ação governamental, expressa em políticas, programas e projetos de intervenção pública é implementada sem obstáculos políticos no percurso”.

Mas o que dizem os estudos voltados mais especificamente para os processos de implementação de uma política pública? Que modelos são utilizados na análise de políticas em geral e como são apropriados e utilizados na pesquisa educacional? Que questões se apresentam para os estudiosos desse domínio? A ideia de implementação, objeto de crítica de estudiosos desse campo, em geral dispensa pouca atenção ao caráter processual das políticas, ou seja, à dimensão *politics*, que diz respeito, segundo Frey (2000, p. 217), à “[...] imposição de objetivos, aos conteúdos e às dimensões de distribuição”.

Os chamados estudos de implementação são divididos em basicamente dois modelos: o modelo de cima para baixo (*Top down*) e o modelo de baixo para cima (*Bottom up*). De acordo com o modelo de cima para baixo, a implementação de uma política se segue ao processo decisório. Oriundo das pesquisas que, no início dos anos 1960 e no final da mesma década, na Europa, buscam revelar “déficits de implementação” (Passone, 2013), o modelo *Top down*, de viés positivista e influenciado pelo pragmatismo americano, privilegia a análise de decisões políticas tomadas em nível central, ao passo que o modelo *Bottom up* focaliza o jogo de forças presente no nível local da prática de uma política.

Pode-se afirmar que a principal crítica direcionada ao modelo *Top Down* refere-se à ideia de que existe ou possa existir uma relação causal, linear, entre os objetivos, as ações previstas para alcançá-los e os resultados. Assume-se, nesse caso, a racionalidade, previsibilidade e verificabilidade de um processo o qual, na verdade, implica a interação entre numerosos interesses e uma grande diversidade de atores que agem, tanto no plano central, de onde as decisões partiram, quanto no âmbito das realidades locais. Como exemplo desse modelo, podemos citar a avaliação de políticas públicas posta a serviço da reforma do Estado, a

partir das décadas de 1980 e 1990, em uma perspectiva de contenção de gastos públicos e de responsabilização dos gestores, dentre outros objetivos.

O modelo *Bottom-Up*, constituído a partir das críticas ao modelo *Top Down*, contesta a suposição de que exista um controle perfeito do processo de implementação, visto que sua eficácia depende dos grupos a quem a política é direcionada, os quais, dotados de poder discricionário, não apenas podem influenciar, como limitar a implementação da política.

Nesse ponto, cabe mencionar a contribuição da abordagem do ciclo de políticas proposta por proposta por Ball e Bowe, em 1992, como um método para a pesquisa em políticas educacionais, formulado a partir dos resultados de uma investigação sobre a implementação do Currículo Nacional na Inglaterra e País de Gales a partir de 1988. (Informações... 2014). Essa abordagem constitui um dispositivo heurístico e estrutura conceitual para a análise de políticas educacionais e rejeita os modelos que separam formulação e implementação e ignoram as disputas e os embates da política. O *policy cycle approach* considera a natureza complexa e controversa da *politics*, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam no nível da prática, possibilitando, dessa forma, a análise da trajetória de políticas durante todo o ciclo, do contexto de influência ao dos resultados e da estratégia política (Mainardes, 2006).

### **Dimensões macro/micro na pesquisa em políticas educacionais**

A partir das contribuições e críticas à pesquisa em políticas baseadas no instrumental da *policy analysis*, apresentadas na seção anterior, da constatação das fragilidades e fraca acumulação do conhecimento no campo da política educacional mencionadas por diversos autores (Martins, 2013; Mainardes, 2006; Arretche, 2003) e do hiato entre as políticas e a prática (Ball, 2011), qual enfoque privilegiar?

No Brasil, segundo afirmam Mainardes e Ball (2011), as investigações no campo da política educacional podem ser caracterizadas por dois tipos de abordagens: (a) estudos teóricos, que focalizam o papel do Estado, a história e o processo de formulação de políticas; e (b) a análise e avaliação de políticas específicas. Nessa perspectiva, o que se indaga, em razão do pouco tempo de pesquisa consolidada nesse campo, é em que medida se dá a inter-relação entre as pesquisas que privilegiam os macrocontextos e as que analisam as micropolíticas. Ou seja, se os resultados das primeiras são incorporados às pesquisas que tratam do

contexto da prática e se os destas últimas têm servido para enriquecer a teorização do campo.

No que se refere à relação macro/micro nas discussões recentes sobre a pesquisa em política educacional, podemos interpretar como uma aproximação dos modelos *Top Down* e *Bottom up* a tensão resultante da oposição entre pesquisadores que advogam a supremacia epistemológica das teorias centradas no Estado e os que questionam a capacidade dessas teorias terem utilidade real para a educação e a escola. Nesse nível do debate, é a respeito das transformações da sociedade contemporânea e da posição que a análise sobre o Estado ocupa na reflexão sobre as políticas que se encontram alguns dos principais debates teóricos e metodológicos do campo. Ilustrativa dessa tensão é a resposta de Sally Power (2011) às críticas de autores<sup>3</sup> para quem as investigações que não levam em conta a centralidade do Estado e suas contradições inerentes resultam em descrições ricas e acúmulo de informações, sem que apresentem uma teorização mais sofisticada que leve em conta as relações entre educação e economia.

Power questiona a validade da afirmação de que a teoria centrada no Estado seja capaz de prover explicações melhores e mais adequadas das questões educacionais. Para a autora (2011, p.67), a busca do estabelecimento “[...] de conexões diretas e unidimensionais que relacionam os processos locais com a agenda do Estado ignora a complexidade fundamental e contraditória dos processos”. Dentro da teoria centrada no Estado, afirma, “[...] é como se o conceito fosse usado para esconder a confusão, em lugar de clarificar o processo.”. Acrescenta ainda algumas críticas ao que designa reivindicação da primazia epistemológica e os inúmeros saltos conceituais fundamentados em afirmações não examinadas, sem base empírica, e não examináveis. Cabe ressaltar, entretanto, que, ao revisar seu texto *The State and education policy*, vinte anos depois, Dale (2010) reafirma a proeminência do Estado no cenário das políticas educacionais, mas adverte que, sob a globalização neoliberal, mudanças na natureza do Estado implicam mudança nas políticas educacionais. O Estado já não é o mesmo; e talvez a mais importante diferença seja a constatação de que ele é que deve ser explicado (*explanandum*), não representando mais o fator-chave para o entendimento das políticas educacionais (*explanans*).

---

<sup>3</sup> Referência a Dale e Ozga (Apud Power, 2011).

A propósito da pesquisa em educação brasileira, Brandão (2001, p. 161) demarca a década de 1980 como aquela em que ocorre uma “virada hegemônica” e as abordagens microsociais passam a dominar a pesquisa em educação, a partir da “[...] crítica ao positivismo e ao caráter demasiadamente genérico das enquetes estatísticas (*surveys*) – distantes dos problemas das escolas e das salas de aula”. Sua argumentação em favor da superação dos monismos metodológicos nos remetem a algumas questões sempre presentes na discussão epistemológica relacionada à pesquisa social e conseqüentemente à pesquisa em educação.

Por onde deve começar a pesquisa? Pela elaboração de hipóteses a serem confrontadas com o real ou pelo exame dos fatos? Qual o lugar da teoria na pesquisa de campo? De certo modo, recoloca-se, com este questionamento, uma velha oposição que Sabatier (2007) bem expressa quando, a propósito da crítica aos modelos *Top Down* e *Bottom up* e dos processos de formulação de uma teoria, aponta as deficiências tanto dos processos puramente indutivos, quanto dos dedutivos, considerando-os extremamente limitados.

A ideia de que o desenvolvimento de uma teoria deriva da acumulação de fatos decorrentes de vários estudos empíricos, a seu ver, carrega um viés positivista o qual assume a possibilidade de os fatos serem observados sem a mediação de crenças e suposições. Critica, do mesmo modo, a abordagem puramente dedutiva com o argumento de que uma teoria puramente axiomática implica a assunção de que teorias são formuladas no vácuo, sem a interferência de regularidades percebidas em aspectos do fenômeno em foco.

Sobre isso, talvez seja o caso de esclarecer os limites dessa falsa oposição e que evitar o empiricismo ingênuo, as descrições impressionistas ou a fragmentação na pesquisa, não implica necessariamente que se deva partir de hipóteses por demais rígidas que, no dizer de Brochier (2006), possam levar a uma espécie de “miopia empírica”, que induza o pesquisador a desprezar pistas indicadoras de problemas não antevistos embora dignos de observação.

Deve-se explorar todos os objetos da mesma forma, confiando em uma única epistemologia, em um único tipo de dados, em um único tratamento dos mesmos ou reconhecer que pode haver outros aspectos pertinentes do objeto que seriam melhor ou suficientemente bem servidos por outras formas de fazer? Indaga Pires (2008). Para Ball (2011b), a pesquisa em política educacional dispõe de várias posições, estilos e

preocupações. O autor reconhece que o empirismo descritivo ainda predomina nos escritos sobre pesquisa em política educacional e chama atenção para a importância da teoria enquanto uma rica fonte de conceitos e da necessidade de que sejam múltiplas, como forma de evitar o reducionismo, ainda que isso não signifique uma licença para a incoerência.

É interessante observar que o crescimento e a busca por consolidação da pesquisa em educação, no Brasil, retoma, de certo modo, questões que, do início dos anos 1980 até a primeira metade da década de 1990, foram objeto de acaloradas discussões entre pesquisadores desse campo sobre o que se convencionou designar "questões de teoria e método" na literatura publicada em alguns periódicos no período citado<sup>4</sup>. É possível afirmar que alguns aspectos da atual reflexão dos grupos de estudos epistemológicos da pesquisa em política educacional já podiam ser encontrados naquele momento, embora as discussões recentes apresentem mais clareza em suas propostas, fundamentação epistemológica mais explícita e sólida, menos dogmática, e empenhada em fazer o campo avançar, para além de polarizações inócuas e do tom de denúncia tão característico da época.

Vale ressaltar, entretanto, a permanência de dois problemas já presentes na época, a saber, a pulverização da pesquisa em micro-estudos, muitas vezes circunscritos à experiência do pesquisador, conforme já assinalava Warde (1990), por um lado, e, por outro, análises marcadas por certo "abstracionismo pedagógico"<sup>5</sup>. Essas análises, no contexto mencionado, mais serviam para marcar a filiação do pesquisador a certo posicionamento ideológico do que a fazer avançar o campo, visto que, na maioria, eram textos escritos em tom prescritivo e normativo, baseados no que a pesquisa em educação deveria ser e não no que, de fato, se estava realizando no campo (Moreira, 2007).

---

<sup>4</sup> A chamada "Crise de Teoria e Método" da pesquisa educacional foi uma temática largamente discutida do início da década de 1980 aos meados dos anos 1990, especialmente nas páginas do periódico *Cadernos de Pesquisa*. Bernadete Gatti, Marli André, Alda Mazzotti, Thiollent, Miriam Warde, Sergio Luna, Maria Laura Franco são alguns dos autores que estiveram envolvidos nessa discussão. Para mais detalhes, cf. Moreira (2011) nas referências.

<sup>5</sup> Expressão cunhada pelo educador José Mário de Pires Azanha, na obra *Uma ideia de pesquisa educacional*, para se referir ensaios pedagógicos caracterizados por generalizações superficiais, conteúdos inconsistentes ou resultados pouco significativos.

Uma das consequências dessas dificuldades citadas, conforme lembra Alves-Mazzotti (2003), é que as pesquisas desse campo carecem de relevância, confiabilidade, transferibilidade e, de fato, não têm contribuído para a elevar a qualidade da educação, posto que as fragilidades das investigações efetuadas e os conhecimentos delas decorrentes não despertam o interesse nem do público em geral nem dos formuladores de políticas.

Finalmente, expor as complexidades, contradições e paradoxos implicados nas políticas exige, dentre outros desafios, o enfrentamento da tensão entre o macro-contexto em que estas são formuladas e as micropolíticas; entre uma estrutura explanatória mais ampla e a prática; exige, como adverte Ball (2011, p. 42), a superação do hiato entre o desenho e o foco, entre o insulamento e a abstração.

### **Considerações Finais**

Na esteira das reformas educacionais formuladas para a América Latina e Caribe a partir do final dos anos 1980, a pesquisa em política educacional tem apresentado crescimento significativo, nas últimas décadas, e inúmeros desafios de ordem epistemológica, metodológica e técnica têm surgido para os estudiosos desse campo. Para contribuir com essa discussão, apresentamos, neste trabalho, algumas questões relativas a modelos e abordagens da pesquisa em políticas públicas, bem como seus rebatimentos no relativamente novo campo da política educacional.

Embora se admita a especificidade e as peculiaridades da pesquisa em política educacional, é forçoso reconhecer que muitos dos problemas comumente apontados, como por exemplo, a fraca acumulação dos resultados dessas investigações e seu tímido impacto junto aos formuladores de políticas, de um modo ou de outro, já vêm merecendo, há algum tempo, a atenção dos pesquisadores do campo educacional, no qual a pesquisa em política está incluída.

Reconhecendo o caráter complexo e interdisciplinar do campo, discutimos a contribuição da *policy analysis*, com destaque atenção dispensada, neste enfoque, às dimensões institucional (*polity*), processual (*politics*) e material (*policy*) da política, bem como para a a ideia de ciclo como uma ferramenta analítica útil para a investigação nessa área. Sobre modelos e abordagens, expusemos algumas limitações dos modelos *Top Down e Bottom Up*, no primeiro caso, por supor uma relação linear entre os objetivos, as ações previstas para

alcançá-los e os resultados, e, no segundo, por atribuir prioritariamente aos grupos a quem a política é direcionada o poder de influenciar e/ou limitar a implementação de uma política. Como consequência, assinalou-se a necessidade de se repensar a própria ideia de implementação das políticas, a partir do reconhecimento caráter dinâmico de sua trajetória: da percepção e definição do problema, à sua avaliação e eventual correção de rumo.

Quanto ao campo específico da pesquisa em política educacional, além da apresentação da *policy cycle approach* como um dispositivo heurístico relevante, destacamos alguns problemas recorrentes, situando-os no contexto mais geral da pesquisa educacional brasileira. Focalizamos, especialmente, a persistência da precária inter-relação entre os estudos que privilegiam a análise das dimensões macrossociais dos fenômenos e focalizam o papel do Estado e o processo de formulação de políticas, em contraste com os que se limitam, muitas vezes à descrição da micro-experiência do pesquisador.

A pesquisa em política educacional pode ser pensada como um subcampo dos estudos educacionais e, como tal, acompanha as suas fragilidades. Assim, muitos dos problemas apontados pelos pesquisadores das políticas podem ser considerados decorrentes de fragilidades da investigação educacional propriamente dita, não obstante os avanços verificados no campo educacional, nas últimas décadas, com a consolidação de grupos de pesquisa e mais especificamente de redes de pesquisadores que se dedicam especialmente a este ainda relativamente novo campo de pesquisa. Cabe, portanto, atenção especial à necessidade de superação dessas dificuldades, de modo a qualificar a investigação educacional de modo geral e no campo da política educacional em particular.

## Referencias

Arretche, M. (2003). “Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 51, p. 7-9.

Alves-Mazzotti, A. J. (2003). Impacto da pesquisa educacional sobre as práticas escolares”. In: Zago, N., Carvalho, M. P. de e Vilela, R. A. T. V. *Itinerários de pesquisa: Perspectivas qualitativas em Sociologia da educação*. RJ, DP&A, pp.33-48.

Ball, S. (2011). “Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais”. In: Ball, S. e Mainardes, J. (Orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. SP, Cortez, pp.78-99.

- Ball, S. (2011b). “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional”. In: Ball, S. E Mainardes, J. (Orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. SP, Cortez, pp.21-53.
- Ball, S. E Mainardes, J. (2011). “Introdução”. In: Ball, S. e Mainardes, J. (Orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. SP, Cortez, pp. 11-20.
- Brandão, Z. (2001). “A dialética macro/micro na sociologia da educação”. *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, pp. 153-165.
- Brochier, C. (2006). “Algumas observações e proposições sobre a metodologia das pesquisas de sociologia empírica”. *Pro-posições*, v. 17, n. I (49), pp. 243-268, jan./abr.
- Cavalcanti, P. A. (2007). *Sistematizando e comparando os enfoque de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.
- Dale, R. (2010). “A sociologia da educação e o Estado após a globalização”. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, pp. 1099-1120, out./dez.
- Faria, C. A. P. de. (2003 ). “Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, pp. 21-29, fev.
- Faria, C. A. P. de. (2012). “Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil”. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, pp. 13-36, maio/ago.
- Frey, Klaus. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 211-259.
- Mainardes, J. (2009). Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas”. *Contrapontos*, v. 9, n. 1, pp. 4-16, jan./abr.
- Mainardes, J. (2006). “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”. *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 97, pp. 47-69.
- Mainardes, J. e Gandin, L. A. (2013) “A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais”. In: Tello, C. e Almeida, M. L. P. de. (Orgs.) *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado das Letras, pp. 143-168.
- Mainardes, J. e Stremel, S. Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas. Disponível em <http://www.pitanguui.uepg.br/gppepe/>. Acesso em maio de 2014.
- Martins, A. M. (2013). “O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura”. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 56, pp. 276-299, set./dez.
- Moreira, L. P. (2011). “Memória da pesquisa em Educação: Problemas de teoria e método em periódicos brasileiros”. *Revista de Educação e Cultura Contemporânea*, v. 8, n. 16. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/view/166/140>>.
- Moreira, L. P. (2007). *Pedagogia e Educação: a construção de um campo científico*. Tese. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Passone, E. F. K. (2013). “Contribuições atuais sobre o estudo de políticas educacionais”. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, pp 596-613, maio/ago.

Pires, A. (2008). “Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais”. In: Poupart, J. *et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, pp. 43-94.

Ricci, R. (2003). “Vinte anos de reformas educacionais”. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 31, p. 91-120, jan./abr/ISSN:1022-6508. Disponível em: <http://www.rieoei.org/rie31a03.PDF>. Acesso em abril 2014.

Souza, C. (2003). “Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, pp. 15-20.

Souza, C. (2006). “C. Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, pp. 20-45, jul./dez.

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.

Serafim, M. P e Dias, R. D. B. (2012). “Análise de política: uma revisão da literatura”. *Cadernos Gestão Social*, 3, pp. 121-134, jan./jun.

Warde, M. (1990). “O papel da pesquisa na pós-graduação em educação”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 73, pp. 67-75.

---

**Laélia Portela Moreira**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora da Universidade Estácio de Sá. Integra a equipe do projeto de Pesquisa-Ação Ateliê de Pesquisa, uma iniciativa REA em desenvolvimento no PPGE/UNESA.

---