

Enfoques e abordagens para a análise de políticas educacionais: primeiras aproximações

Laélia Portela Moreira
PPGE/Unesa, Brasil
moreira.laelia@gmail.com

Resumo: O campo da política educacional, a despeito de sua relativa juventude e vinculação originária à ciência política, já conta com algumas propostas específicas para a investigação pertinente, como, por exemplo, a abordagem do ciclo de políticas, o Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE), a Cartografia Social e a Análise Crítica do Discurso, dentre outras. Tais modelos visam contribuir para a consolidação da pesquisa nesse campo, nos limites permitidos por seu caráter meta-analítico, considerando-se, ainda, os pressupostos e filiações teóricas assumidas por seus investigadores. Este texto, de viés descritivo-analítico, abordagem pluralista e caráter introdutório visa apresentar alguns dos enfoques apropriados para a investigação no campo da política educacional a partir do reconhecimento da sua relevância para a formação dos investigadores iniciantes. O texto está dividido em duas partes principais. Na primeira, apresenta-se uma breve caracterização do campo e discutem-se algumas questões relacionadas à investigação concernente. Em seguida, apresentam-se, em traços gerais, quatro enfoques apropriados para a pesquisa do campo, com o intuito de mapeá-las para os interessados em aprofundá-las posteriormente.

Palavras-chave: Política educacional. Epistemometodologia. Pesquisa em política educacional.

Approaches and methods to educational policy analysis: first approaches

Abstract: The field of educational policy, despite its relative youth and its origins in political science, already has some specific proposals for relevant research, such as the Policy Cycle Approach, the Approach of Educational Policy Epistemologies (EEPE), Social Cartography and Critical Discourse Analysis, among others. These models aim to contribute to the consolidation of research in this field, within the limits allowed by its meta-analytical character, considering also the presuppositions and theoretical affiliations assumed by its researchers. This descriptive-analytical pluralistic and introductory text aims to present some of the appropriate approaches for research in the field of educational policy from the recognition of its relevance to the training of new researchers. The text is divided into two main parts. The first presents a brief characterization of the field and discusses some issues related to the research concerned. Next, four general approaches are presented for the field research, with the intention of mapping them to those interested in furthering them.

Keywords: Educational policy. Epistemometodologia. Research in educational policy.

Enfoques y métodos para el análisis de las políticas educativas: primeras aproximaciones

Resumen: El campo de la política educativa, a pesar de su relativa juventud y vinculación originaria a la ciencia política, ya cuenta con algunas propuestas específicas para la investigación pertinente, como, por ejemplo, el Enfoque del Ciclo de las Políticas, el Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa (EEPE), la Cartografía Social y el Análisis Crítico del Discurso, entre otras. Estos modelos apuntan a contribuir a la consolidación de la investigación en ese campo, en los límites permitidos por su carácter

meta-analítico, considerando, aún, los presupuestos y filiaciones teóricas asumidas por sus investigadores. Este texto, de sesgo descriptivo-analítico, enfoque pluralista y carácter introductorio, pretende presentar algunos de los enfoques apropiados para la investigación en el campo de la política educativa a partir del reconocimiento de su relevancia para la formación de los nuevos investigadores. El texto está dividido en dos partes principales. En la primera se presenta una breve caracterización del campo y se discuten algunas cuestiones relacionadas con la investigación concerniente. A continuación, se presentan, en trazos generales, cuatro enfoques apropiados para la investigación del campo, con el propósito de mapearlas para los interesados en profundizarlas posteriormente.

Palabras clave: Política educativa. Epistemología. Investigación en política educativa.

Introdução

Em busca do fortalecimento e consolidação do campo da política educacional, diversos aspectos epistemológicos, teóricos e metodológicos desse domínio têm sido debatidos em anos recentes, entre estes o da escolha, pelos pesquisadores, dos macro modelos e enfoques a partir dos quais organizam suas investigações. Losada e Casas Casas (2008, p. 49), ao tratar do desenvolvimento das Ciências Sociais, destacam a importância dos macro modelos, “*Valores, principios y ejemplos para hacer ciencia, compartidos por quienes la cultivan*”, cuja escolha determina os enfoques, as teorias e os micro modelos, estes concebidos como uma representação simplificada da teoria. Na mesma direção de afirmar a qualidade e a coerência da pesquisa, mas desta feita em chave educacional, situamos o *Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa* (EEPE), proposto por Tello¹ (2012) e revisitado posteriormente por Tello e Mainardes (2015), para a análise de políticas.

A vigilância epistemológica que advém do reconhecimento de cada um desses elementos e o respeito à necessária relação entre eles ao se conceber um processo de investigação pode contribuir para possibilitar a apreensão dos processos mais gerais das políticas e a criação de categorias e conceitos mais sólidos e desenvolvidos, superando o descritivismo e, ao mesmo tempo, o ecletismo, que podem transformar a investigação em um amontoado de proposições baseadas em pressupostos e teorias adicionadas sem critério, o que implica resultados frágeis que em nada contribuem para a compreensão dos fenômenos que abordam e, em última análise, para a consolidação do campo. (TELLO; MAINARDES, 2015).

Contudo, independentemente da relativa juventude do campo da política educacional² e da sua vinculação originária à ciência política, já se pode contar com algumas propostas específicas para investigação pertinente, como, por exemplo, a abordagem do ciclo de políticas, o Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE), já mencionado, a Cartografia Social, de Paulston, e a Análise Crítica do Discurso, dentre outros. Tais propostas, denominadas Epistemologias³ constituem um arsenal bastante profícuo para, a partir de diferentes perspectivas, e nos limites permitidos por seu caráter meta-analítico, possibilitar mais clareza sobre a forma como se desenvolvem as investigações em política educacional, considerando os pressupostos e filiações teóricas assumidas por seus investigadores. Em todo caso, a despeito da existência das mencionadas propostas e de outras igualmente relevantes, a incipiência e fraca

¹ Uma possível cronologia dessa proposta é apresentada por Tello (2012), que indica, em sequência, as seguintes datas, 2009, 2010, 2011 e 2012. Para a identificação dos textos consultar Tello (2012).

² Tello indica a década de 1950 como o período em que este campo começou a se desenvolver na América Latina. Sobre o desenvolvimento do campo da Política Educacional no Brasil, ver Stremel (2016), Mainardes; Gandin (2013).

³ Almeida e Tello (2013, p. 15) definem epistemologia como “[...] categoria na qual confluem a apresentação do método e a posição epistemológica do pesquisador.” A respeito deste conceito, ver Mainardes; Tello (2016), Mainardes (no prelo).

acumulação dos conhecimentos, nessa área, no Brasil, têm sido recorrentemente mencionadas por diversos autores do campo educacional (AZEVEDO; AGUIAR, 2001; ARRETCHE, 2003; BALL; MAINARDES, 2009, 2011; MAINARDES, 2013; MARTINS, 2011, 2013; SOUZA, 2014, dentre outros), o que é consistente com algumas críticas feitas por estudiosos das políticas públicas, como Souza (2003), Frey, (2000), Perez (2010) e Faria (2012).

Outro aspecto do campo da política educacional que reclama atenção é o do ensino de política, ou políticas educacionais (independentemente da designação que venha a apresentar) nos diferentes cursos em que essas disciplinas são ministradas, não apenas no que se refere aos conteúdos escolhidos, mas também à formação dos jovens investigadores para a utilização de ferramentas analíticas apropriadas em suas pesquisas. A apresentação dos principais modelos de análise do campo representa um ponto central no percurso formativo desses pesquisadores, com inequívocos rebatimentos na qualificação da produção do campo. Assim, como aproximação introdutória ao tema, este texto tem o objetivo de apresentar alguns dos enfoques apropriados para a investigação em política educacional. Divide-se em duas partes principais. Na primeira, faz-se uma breve caracterização do campo e discutem-se algumas questões relacionadas à investigação concernente. Na segunda, apresentam-se, em traços gerais, quatro enfoques para a análise da política educacional, quais sejam: a Abordagem do Ciclo de Políticas, o Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE), a Análise Crítica do Discurso e a Cartografia Social de Paulston. Cabe esclarecer que não se desconhece a relevância de outros modelos não abordados aqui, como aqueles de inspiração marxista e neomarxista, sobre os quais importantes contribuições têm sido apresentadas no âmbito da *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* (Relepe) e em periódicos brasileiros e estrangeiros, nem de diferentes propostas de utilização de contribuição de autores (como Bourdieu, Popper, Bernstein, Freire e muitos outros) para a análise de políticas.

A pesquisa no campo da política educacional: alguns pontos de atenção

Para tratar da pesquisa em política educacional é necessário, inicialmente, caracterizar o campo em que esta investigação se insere, a partir da contribuição de alguns autores (MAINARDES, 2015; MAINARDES; GANDIN, 2013a, 2013b; SOUZA, 2014; TELLO, 2012, 2013a, 2015a, 2015b; STREMEL; MAINARDES, 2015, STREMEL, 2016, 2017) que têm buscado, em diferentes trabalhos, definir o escopo e objetos de estudo desse campo, originalmente vinculado, por um lado à ciência política e, por outro, especialmente no caso brasileiro, aos estudos de Administração e Planejamento Educacional e Educação Comparada, como nos informam Mainardes e Gandin (2013a). Assumimos, neste trabalho, a caracterização de Tello, que enfatiza a impossibilidade de qualquer caracterização universal desse campo e entende a política educacional, no singular, como campo teórico e as políticas educacionais como seu objeto de estudo. Nas palavras do autor:

El objeto de estudio de la política educacional es, como dijimos, las políticas educacionales en tanto la propia realidad socio-educacional, en sus múltiples dimensiones; [...] Esto es, los ángulos de análisis de la realidad socio-educacional le permiten al campo teórico de la política educacional la construcción desde diversos ejes que confluirán en su objeto, por ejemplo el Estado, la jurisprudencia, la micropolítica, el discurso político, los debates políticos, la gobernabilidad educacional, el derecho a la educación, entre otros (TELLO, 2013b, p. 68).

No âmbito das chamadas ciências da educação, o campo da política educacional pode ser considerado uma subárea da ciência política, disciplina que resultou da separação dos estudos

políticos da matriz tradicional do direito. Para Tello (2015), a fundação da ciência política remonta ao ano de 1948, quando, por iniciativa da Unesco, foi realizada, em Paris, uma reunião com especialistas e estudiosos, da qual resultou uma "lista tipo" de referência para a elaboração de marcos teóricos e currículos, abrangendo quatro grandes linhas de estudo: teoria política, instituições políticas, partidos, grupos e opinião pública e relações internacionais. Ainda de acordo o mesmo autor, o enfoque jurídico-institucionalista anteriormente mencionado impactou fortemente o ensino de política na América Latina até o início da década de 1980, quando, à influência da corrente francesa das ciências da educação “[...] *como campo interdisciplinar pero fuertemente centrado en la pedagogía que tomaba como continente las humanidades* [...]”, soma-se a da corrente anglo-saxônica, que confere a este campo um caráter mais pragmático, intervencionista e de viés positivista. (TELLO, 2015, p. 128).

Na atualidade, a despeito da relevante contribuição da ciência política à política educacional, cabe ressaltar suas especificidades como um campo, que estuda as políticas educacionais em suas múltiplas dimensões, o que inclui a tomada de decisões pelos atores que atuam nos diversos níveis da política. Seu escopo de pesquisa abrange tanto estudos de natureza teórica (relacionados ao Estado, à relação público vs. privado, ao direito à educação e demandas correlatas) quanto a análise de políticas específicas (docentes, curriculares, de financiamento, de gestão) e programas. (MAINARDES, 2015; TELLO, 2015). No que se refere aos modos de investigação próprios desse campo, múltiplas são as possibilidades; do mesmo modo as críticas, muitas delas já presentes na literatura das políticas públicas, como, por exemplo as que focalizam os modelos clássicos, dos quais criticam-se o reducionismo e a linearidade que os caracterizam e os tornam, por essa razão, insuficientes para a compreensão da trajetória nas políticas públicas, dentre as quais as da área da educação.

A ideia da capacidade do Estado de resolver problemas, mediante a formulação de políticas, tem início no começo do século XX, porém é no período de entre guerras, e até o princípio dos anos 1960, que novas formas de investigação em políticas públicas começaram a se desenvolver e têm seu ponto alto com a publicação, em 1951, de “Ciência das Políticas Públicas”, de Laswell em coautoria com Lerner. Considerado um dos “pais fundadores” desse campo, Laswell tem seu nome, juntamente com o de Herbert Simon, Charles Lindblom e Davis Easton, associado aos estudos em que as políticas públicas são definidas em função da análise de problemas e busca de soluções por parte dos governos (PARSONS, 1995; SOUZA, 2006).

É Laswell que faz uma das primeiras tentativas de formular uma série de etapas do processo de políticas públicas. Em seguida, com forte impacto nas ciências sociais em geral apresenta-se o enfoque teórico e experimental de Simon, o qual, centrado na ideia de racionalidade limitada, analisa a tomada de decisões em uma série de etapas. Este modelo é rechaçado por Lindblom, para quem o processo real das políticas públicas não é tão ordenado quanto os modelos propostos. Seu modelo, denominado “incrementalista”, põe em relação o poder e a relação entre fases e etapas das políticas públicas, que, por seu caráter interativo, não têm início nem fim. (PARSONS, 1995). Desse grupo de autores, destaca-se, por fim, o modelo de Easton, o qual se aproxima do processo de políticas públicas em função dos *inputs* recebidos e sua conversão em *outputs* (resultados), ambos relacionados ao seu entorno mais amplo. Sua contribuição e seu modelo sistêmico influenciaram fortemente, na década de 1960, o nascente estudo das políticas públicas, conforme assinala Parsons (1995).

Caracterizados pela linearidade analítica, esses modelos perdem de vista a complexidade da trajetória das políticas e a atuação de centenas de atores e grupos de interesse nos diferentes contextos e arenas tanto públicas quanto privadas desse processo. No entanto, ainda influenciam fortemente a investigação em política educacional, na atualidade, a despeito das críticas que lhes

são endereçadas por não mais darem conta dos desafios da análise contemporânea incluindo a superação tanto dos modelos *top down* (de cima para baixo) quanto os *bottom up* (de baixo para cima).

Os modelos *top down* e *bottom up* pertencem à segunda geração (1975-1980) dos chamados estudos de implementação. O modelo *top down*, de origem positivista e americana, focaliza a decisão dos formuladores, ao passo que o *bottom up*, europeu e fenomenológico, focaliza o jogo de forças presente no nível local da prática de uma política, incluindo a ação dos responsáveis pela implementação, os arranjos organizacionais e diversos outros tipos de influências que se apresentam na trajetória de uma política. Ambos os modelos têm recebido fortes críticas em razão da linearidade que suas concepções implica, o que os torna insuficientes para a apreensão das trajetórias das políticas.

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, verificável, portanto. Ignoram-se, nessa perspectiva, as negociações, barganhas, conflitos e o jogo de forças implicados na trajetória da política, e os chamados déficits de implementação são considerados lacunas no processo de efetivação da política, supostamente previsível. 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 sua implementação. Este enfoque considera os atores envolvidos na prestação de serviços locais e a compatibilidade dos programas “[...] aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização. (PEREZ, 2010, p. 1185).

Em busca do enfrentamento das dificuldades inerentes a esses modelos, que pouca atenção dispensam ao caráter processual das políticas, diversos desafios precisam ser enfrentados, no que se refere à investigação do campo, e da mesma forma ao ensino de política ou políticas, especialmente nos cursos de formação de professores, profissionais que já atuam ou virão atuar nos sistemas educacionais. Uma apresentação de diferentes modelos de análise de políticas, conviria, pois, à construção de massa crítica, favorecendo sua participação criativa e construtiva como agentes envolvidos nos processos de decisão política e controle social da política educacional.

Alguns enfoques para a pesquisa em política educacional

Esta seção apresenta algumas possibilidades analíticas para a pesquisa em política educacional, nos limites do caráter panorâmico deste trabalho, o qual não tem a pretensão de tratar em profundidade cada uma delas; busca apenas caracterizar, em traços gerais, quatro desses enfoques, com o intuito de mapeá-los para aprofundamento posterior.

A abordagem do ciclo de políticas

A abordagem do *ciclo de políticas* é um método para a análise de políticas, formulado por Ball e Bowe como alternativa às propostas que trabalham com a ideia de “implementação” de políticas, em qualquer dos sentidos em que este termo possa ser tomado. Distingue-se tanto das concepções que excluem a escola do processo político e silenciam as vozes de seus atores, quanto dos micro estudos de base etnográfica que mostram como as “intenções” dos textos políticos estão impregnadas na escola, “refletem” as macro determinações político-econômicas e atribuem

(teoricamente) aos professores e /ou estudantes o poder de subverter o status quo. (BOWE; BALL; GOLD,1992).

Na perspectiva do ciclo de políticas, não se separa a geração da implementação da política; a política é entendida como um ciclo contínuo, que além de se distinguir do modelo de controle estatal, considera a recontextualização que acontece na escola. Rompe, assim, com as análises lineares, posto que entende a trajetória das políticas como um processo dialético, resultante de uma variedade de contextos inter-relacionados e de arenas de ação, tanto públicas quanto privadas. As políticas são entendidas como processos em curso, e não como produto, e durante sua trajetória, do contexto de influência ao dos efeitos e resultados são reelaboradas, reproduzidas e retrabalhadas em diferentes instâncias institucionais e por diferentes e múltiplos atores. (MIRANDA, 2014; MAINARDES, 2006). Na análise da trajetória da política é preciso considerar também que, no mesmo momento histórico, há várias delas em jogo e que as recém criadas convivem com outras que já estão em uso e que, além de serem muitos os atores, são também múltiplas as instâncias de negociação.

No *policy cycle approach* apresentam-se imbricados os seguintes componentes (ou contextos): o da influência, o da formulação do texto, o da prática, o dos resultados (efeitos) e o da estratégia política. Os três primeiros são considerados os contextos primários do ciclo de políticas, aos quais Ball acrescentou, em 1994, os dois últimos no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*. (MAINARDES, 2006; MAINARDES; GANDIN, 2013a, 2013b)

O contexto de influência é o espaço onde ocorrem as disputas em torno do significado da educação e de suas finalidades sociais. Nesse contexto articulam-se as arenas de interesses privados dentro e em torno do governo, dos partidos políticos e do processo legislativo. É nesse contexto que os conceitos chave são estabelecidos e legitimados e constituem o vocabulário que dá suporte para a política e responde aos desafios que lhes são apresentados. (BALL; BOWE; GOLD, 1992).

Estreitamente relacionado ao primeiro, o segundo contexto é o produção do texto, que constitui uma representação da política e pode tomar a forma de textos legais, documentos, e comentários formais e informais sobre os próprios textos, entre outros. Os autores advertem que esses textos não são exaustivos e nem sempre são claros e coerentes. Resultam de lutas e compromissos e devem ser lidos levando-se em consideração o momento e as condições particulares em que foram produzidos. Enquanto o modelo de controle estatal (*top down*) tende a “congelar” o texto, no *policy cycle approach* a legislação é apenas um dos aspectos de um processo contínuo no qual é reinterpretada e reformada.

Entretanto, o ciclo da política não termina com a elaboração do texto legal. As políticas são intervenções textuais que têm consequências, as quais são experienciadas no terceiro contexto, que é o da prática, a arena à qual a política é endereçada. Os destinatários da política não fazem uma leitura ingênua dos textos recebidos. Têm histórias, objetivos e interesses próprios e fazem uma interpretação ativa da política, cujas “intenções” podem conter ambiguidades e contradições, que no contexto da prática favorecem múltiplas leituras.

O quarto contexto focaliza os resultados ou efeitos da política, seu impacto e suas consequências para as diferentes classes sociais. Os efeitos podem ser gerais e específicos; de primeira e segunda ordem. Enquanto os efeitos específicos (geralmente estudos de casos particulares) são limitados, os gerais apresentam um panorama mais amplo, por envolver, diferentes facetas, implicações, dimensões e interfaces de diferentes tipos de políticas agrupadas (MAINARDES, 2006). Os efeitos de primeira ordem “[...] referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de

segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 155).

Finalmente, o contexto da estratégia política está relacionado às estratégias que os atores sociais desenvolvem durante a trajetória da política, para enfrentar as desigualdades que podem reproduzidas por ela. Sobre esses dois últimos contextos, cabe lembrar que, em revisão posterior, Ball volta à formulação dos três contextos iniciais, por entender que o contexto dos resultados é extensão do contexto da prática, enquanto o da estratégia política integra o contexto de influência. (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

A abordagem do Ciclo de Políticas oferece aos pesquisadores conceitos importantes para uma análise das políticas educacionais, facilitando o entendimento da complexidade de sua trajetória. Favorece, além disso, o intercâmbio com outras fontes, por meio da análise de documentos, comparação com outros países, valorização das informações das mídias e internet, configurando múltiplos olhares sobre a situação observada. (MAINARDES, 2006)

Por fim, cabe ressaltar que a abordagem do ciclo de políticas não pretende descrever simplesmente as políticas. É uma maneira de pesquisar que agrega teoria e metodologia e que permite articulação entre os diferentes níveis e elementos implicados no processo de investigação no campo da política educacional. Impõe-se, portanto, como uma ferramenta útil para a análise das políticas educacionais, por possibilitar, a partir de uma perspectiva epistemológica pluralista e posicionamento crítico, a superação de abordagens lineares anteriormente mencionadas.

Para os interessados em sugestões mais precisas para a análise de políticas a partir dessa abordagem, sugere-se a leitura de Mainardes (2006) com especial destaque para o anexo em que o autor apresenta um elenco de questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas, o que obviamente não dispensa a leitura dos textos originais que apresentam a abordagem do ciclo de políticas.

O Enfoque das Epistemologias da Política Educativa (EEPE)

Como contribuição específica para o campo da política educacional, o Enfoque das Epistemologias da Política Educativa (EEPE) constitui um esquema analítico-conceitual que se opõe aos modelos a-teóricos, pretensamente neutros e descritivos de pesquisa e apresenta duplo objetivo: servir de instrumento de vigilância epistemológica da pesquisa desse campo e fornecer critérios e orientações metodológicas aos pesquisadores que pretendem fazer meta-investigações. Trata-se de uma reflexão sobre a própria pesquisa, que inclui a dimensão ética e busca contribuir para o desenvolvimento teórico e metodológico do campo, possibilitando avançar para o nível de compreensão dos objetos de estudo, para além de mera descrição.

A motivação para o desenvolvimento do Enfoque das Epistemologias da Política Educativa foi a constatação de que a produção do campo se mostrava muitas vezes desordenada, e embora houvesse, em geral, explicitação dos procedimentos técnicos e metodológicos, o mesmo nem sempre ocorria em relação à perspectiva e posicionamento epistemológicos dos pesquisadores (TELLO: MAINARDES, 2015). Além da presença dessa pseudoneutralidade, Tello (2012) também assinala, como fragilidade da pesquisa do campo, a mistura de procedimentos metodológicos, técnicas e categorias analíticas de autores e perspectivas epistemológicas muitas vezes incompatíveis, gerando consequências para a coerência e consistência das investigações.

O enfoque EEPE preocupa-se, assim, em evitar o dogmatismo e o ecletismo, que em

nada contribuem para a consolidação do campo da pesquisa educacional e cujas consequências são, respectivamente, a “miopia empírica”⁴, e o que se costuma designar “salada metodológica”. A adesão a esquemas teóricos rígidos faz com que o pesquisador veja apenas o que os esquemas prévios propõem, independentemente dos desafios apresentados pelo real; A adição indiscriminada de autores e teorias, por outro lado, gera resultados frágeis, decorrentes de pesquisas sem consistência, carentes de coerência interna e pouco rigorosas.⁵

Tello e Mainardes (2015) distinguem a flexibilidade que seu esquema implica do ecletismo, tão comum em certos trabalhos da área. A flexibilidade consiste em uma disposição do pesquisador para reconhecer quando o objeto reclama o diálogo entre teorias e outras perspectivas de pesquisa para a melhor apreensão de suas diversas faces. Para isso, contudo, é necessário que a investigação esteja assentada em perspectiva e posicionamentos sólidos e explícitos, de modo a tornar inteligíveis as contribuições plurais à investigação, guardando-se os limites da coerência e consistência dos propósitos e de seus desdobramentos. O EEPE assume, assim, a multiplicidade de perspectivas epistemológicas, tanto as tradicionais, quanto as emergentes, e que, para cada epistemologia há um posicionamento ético diferente.

O esquema básico do EEPE é composto por três componentes analíticos: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico. A *perspectiva epistemológica* é definida como a cosmovisão do investigador e consiste nas estruturas conceituais a partir das quais este vê o mundo, lê e constrói a realidade. Como exemplos de perspectivas epistemológicas podem-se citar “[...] *el marxismo, neo-marxismo, estructuralismo, pos-estructuralismo, existencialismo, humanismo, positivismo y pluralismo.*” (TELLO, 2012, p. 57). O segundo componente, o *posicionamento epistemológico* situa-se entre os grandes quadros teóricos do campo, a partir dos quais a investigação pode se realizar, e guarda estreita relação com seu conteúdo empírico. É o momento em que se concretiza como posicionamento ético-político do pesquisador. Alguns exemplos de posicionamentos são o neo-institucionalismo, o posicionamento jurídico-legal, o da complexidade, o crítico e o neoliberal, entre outros. Finalmente, vinculado ao modo de construção metodológica, o *enfoque epistemológico*, que se preocupa com a consistência metodológica da pesquisa e que deve guardar coerência com a perspectiva e o posicionamento epistemológicos (TELLO, 2012; TELLO; MAINARDES, 2015). Cabe lembrar que o caráter meta-analítico desse enfoque não deve ser confundido com o processo de análise das políticas projetos e programas delas derivados. A meta-pesquisa busca interpretar e compreender, por meio da análise de conteúdo, o processo de pesquisa presente em diferentes tipos de textos acadêmicos, identificando seus principais referentes, marcos teóricos e fundamentos. (TELLO; MAINARDES, 2015).

Como contribuição para a realização de meta-pesquisas, destinadas a mapear o que está sendo pesquisado sobre determinada temática e seus fundamentos, Tello e Mainardes (2015) propõem um esquema analítico constituído, em síntese, das seguintes etapas: (a) recorte temporal ou temático de análise e seleção dos respectivos textos a serem analisados; (b) registro dos dados necessários à análise; (c) leitura sistemática a partir de um esquema analítico que inclui itens que vão da classificação do tipo de texto e de pesquisa aos tipos de abordagem e respectivos níveis de abstração; e finalmente a análise em termos da perspectiva e posicionamento epistemológico e do

⁴ Sobre isso, Brochier (2006), ao examinar as possibilidades de uma metodologia de pesquisa sociológica empírica, conduz instigante discussão na qual mostra os riscos da minimização da observação dos fatos em favor da pesquisa previamente determinada, que corre o risco de produzir uma ciência dogmática, pobre em fatos novos ou em avanços intelectuais.

⁵ Na contramão da adoção da teoria *a priori*, acrescentamos, como problema, a ingenuidade epistemológica de, no dizer de Follari (2008a), tomar os dados de forma inocente, como se eles mesmos contivessem todas as chaves da interpretação.

enfoque epistemológico. Para mais detalhes sobre o desenvolvimento a metodologia da meta-análise, sugere-se consultar as perguntas que os autores propõem para guiar este tipo de investigação em Tello e Mainardes (2015).

A Análise do Discurso Crítica

Outra ferramenta importante para a análise de políticas educacionais é a Análise de Discurso Crítica (ADC), uma epistemologia transdisciplinar, que tem atraído pesquisadores da Linguística Crítica e das Ciências Sociais, em geral. Foi desenvolvida por Norman Fairclough e consolidou-se no início da década de 1990, a partir da contribuição também de outros autores, como Theo van Leeuwen, Teun Van Dijk e Ruth Wodak. A ADC visa prover as bases de um questionamento crítico para a investigação da vida social, entendendo o discurso como uma prática que produz efeitos, visto que não há relação externa entre linguagem e sociedade; o discurso, nessa perspectiva é um modo de ação historicamente situado, constituído socialmente (RESENDE; RAMALHO 2006).

Não existe um método, apenas, de análise do discurso. Diferentes métodos podem ser empregados, dependendo de vários fatores, como a natureza dos dados, a formação e os interesses do investigador e também das condições contextuais do estudo. Contudo, não se pode perder de vista as propriedades dos discursos associadas com a expressão, confirmação reprodução ou reação ao poder social dos enunciadores como membros de grupos dominantes (PINI 2013).

Como discurso, Fairclough (2008, p. 174) refere-se ao uso linguístico, falado ou escrito, bem como a fotografia e a comunicação não verbal. Seu propósito é investigá-lo como uma forma de prática social, informada por uma teoria social crítica. Pretende, assim, “[...] explorar sistemáticamente las relaciones a menudo opacas de causalidade e determinación entre (a) prácticas discursivas, eventos y textos; (b) estructuras, procesos y relaciones sociales y culturales mas amplios [...]” para investigar como estes elementos são configurados pelas relações e lutas de poder cujas causas e efeitos nem sempre são claras, assegurando, dessa forma o poder e a hegemonia.

Para ler um texto social complexo, explorando os vínculos entre as dimensões já mencionadas, Fairclough (2008) utiliza um modelo tridimensional segundo o qual cada evento discursivo (1) é um texto; (2) uma prática discursiva; e também (c) também parte de uma prática social. E combina uma teoria de poder baseada no conceito de hegemonia de Gramsci com uma teoria da prática discursiva baseada no conceito de interdiscursividade, configurando-se, portanto, como uma análise de forma-conteúdo.

Segundo explica Pini (2013), na ACD o discurso aparece nas práticas sociais de várias maneiras. Governar, por exemplo, é usar uma linguagem. O discurso também está nas representações de cada prática e nas representações que estas formulam sobre as demais. Além disso, cada ator recontextualiza as outras práticas incorporando-as segundo sua posição. Como prática social, é modo de ação sobre o mundo e a sociedade. Fairclough (2008) distingue o discurso como forma de prática social da atividade puramente individual, pois além de ser uma forma de ação sobre o mundo e sobre os outros também é um modo de representação. A relação entre discurso e ideologia na ADC reside em que a ideologia, segundo Fairclough, investe a linguagem em vários níveis e de diversas maneiras, sendo o principal meio de construção de consenso.

Convém destacar a relevância da ADC para o estudo das políticas educativas, haja vista

que estas, segundo afirma Pini (2013) têm representado um campo privilegiado de produção e reprodução do poder simbólico que tem sido dominado pelos discursos econômicos e gerenciais.

A Cartografia Social

A Cartografia Social (CS) é um enfoque analítico desenvolvido por Rolland Paulston, a partir do final da década de 1990, na Universidade de Pittsburg, e que tomou forma a partir de várias teses e livros produzidos nos campos da educação comparada e internacional. Pode ser considerada uma metodologia emergente, segundo a qual os fenômenos sociais são construídos e interpretados a partir da justaposição e do diálogo contido em textos, e que combina análise textual e elaboração de mapas. Como investigação hermenêutica, reconhece que as realidades são construídas e interpretadas objetiva e subjetivamente pelos investigadores e leitores, em campos intertextuais abertos e criados pelo diálogo. (Paulston, 2001).

Tello e Gorostiaga (2009) entendem a CS como um enfoque, por assumir uma visão epistemológica sobre a realidade e conjugar epistemologia e metodologia. A CS inscreve-se na perspectiva pós-crítica, no marco do pós-modernismo e, nessa perspectiva, rejeita as totalidades idealistas da modernidade, os fundamentos do iluminismo, como conhecimento acabado e verdadeiro, o binarismo, o eurocentrismo, e assume uma nova concepção de pesquisa, segundo a qual, dentro de um campo intertextual, todos os pontos de vista em um debate encontram espaço com outras formas de ver similares ou totalmente diferentes.

Nesse enfoque, abandonam-se os sistemas conceituais baseados em noções como centro, margem, hierarquia e linearidade e substituindo-os por outras de multilinearidade. (GOROSTIAGA; TELLO, 2009). A proposta de Paulston possibilita a identificação e caracterização de argumentos e supostos saberes de diversas perspectivas e a análise das relações entre elas. Constitui uma potente ferramenta heurística, que representa posições e relações de saber, de forma interconectada, com o propósito de dar forma visual à complexidade crescente do conhecimento na contemporaneidade.

Quanto à metodologia, a CS desenvolve mapas baseados nas similaridades e diferenças encontradas nos construtos teóricos desenvolvidos nos discursos dos pesquisadores que trabalham com abordagens comparadas. A amplitude das possibilidades de pesquisa que a CS favorece aceita todos os pontos de vista e abre possibilidade para comparação. Diferentemente da cartografia geográfica positivista, a CS não tem o propósito de criar um modelo empírico perfeito, nem representações matemáticas corretas da realidade, pois embora comparável, o mundo social não pode ser medido. (PAULSTON, 2001). Seus mapas não são replicáveis; são abertos ao debate, a acréscimos e correções. O propósito é ler e interpretar diferentes textos, e não os autores, deixando que, na medida do possível estes contem suas próprias histórias, com o uso de citações. Os mapas são representações que funcionam como metáforas dos debates sobre determinados temas, organizados a partir de uma multiplicidade de perspectivas ou formas de ver estes fenômenos (PAULSTON, 2001).

Quanto à elaboração dos mapas, Paulston (2001, p. 13-14) afirma que, “na superfície”, a cartografia parece um processo bastante simples, embora seja exigente; demanda leitura e justaposição de formas de ver a realidade nos textos. E propõe os seguintes procedimentos: Eleger o tema do debate a ser representado e selecionando o mais amplamente possível os textos que constroem o debate; fazer uma leitura profunda dos textos para captar seus argumentos, ideias e cosmovisões; identificar o leque de posições no conjunto intertextual; identificar as comunidades textuais; situá-las no espaço; situá-las em seu espaço e inter-relacioná-las, usando flechas, linhas e outros recursos; discutir o mapa com os indivíduos e comunidades de saber

envolvidas e, finalmente, compartilhar as interpretações em conflito e redesenhar o mapa. (PAULSTON, 2001).

Para Gorostiaga e Tello (2009), a elaboração dos mapas implica a identificação, em determinado campo de debate, de diferentes visões, que constituem “comunidades de saber”, ou “comunidades discursivas”, que designam sub-discursos que podem ser agrupados sob a mesma corrente de pensamento ou escolar teórica. Os autores recomendam o equilíbrio entre os critérios da parcimônia e da amplitude, de modo a tornar possível identificar um número limitado de perspectivas principais, mas que incluam, ao mesmo tempo, o maior número possível de posições e vozes.

A CS é distinta das meta-análises denominadas “estado da arte”, primeiramente por ser um enfoque que conjuga epistemologia e metodologia, por privilegiar o debate em lugar de autores e por recortar seu material a partir das ideias e não necessariamente por períodos. Isso tudo sem considerar ainda sua inscrição bastante definida na perspectiva pós-crítica, como parte do enfoque pós-modernista, o que não necessariamente ocorre nos chamados “Estados da Arte” ou Estados do Conhecimento”.

Embora já venha sendo utilizada em diversas pesquisas na América Latina, o enfoque da Cartografia Social ainda não é suficientemente conhecida, segundo afirmam Tello e Gorostiaga (2013)⁶, que destacam suas potencialidades como uma ferramenta valiosa, que combinada com outros métodos e técnicas, pode contribuir para o estudo de políticas educacionais.

Considerações finais

Afirmar que o campo da política educacional ainda busca se consolidar e que os produtos da investigação pertinente ainda necessitam ser melhor qualificados já constitui quase lugar comum na literatura desse domínio, não apenas no Brasil, mas também em outros países da América Latina. Contudo, o crescimento de expressivos e numerosos de grupos de pesquisa sobre a temática que se consolidam em programas de pós-graduação, na Região, além de atestar o avanço recente do conhecimento relacionado ao assunto, revelam a crescente preocupação nos investigadores com o rigor e a relevância das investigações que realizam. Nesse sentido, o conhecimento de diferentes modelos, por parte de quem pretende fazer investigação nesse campo, pode contribuir para o desenvolvimento da capacidade analítica dos futuros investigadores, razão pela qual representa importante ponto de atenção no que diz respeito ao ensino de políticas. Sobre isso, tanto Flores-Crespo (2011), quanto Tello (2015), têm razão ao ressaltarem, embora de diferentes maneiras, a importância da utilização de referenciais e modelos próprios do campo. No primeiro caso, referindo-se à literatura mexicana, Flores-Crespo aponta a escassez da utilização sistemática explícita e crítica de marcos de análises de políticas públicas. Tello (2015a, p. 136), por sua vez, argumenta que se diferentes modelos não são apresentados aos jovens investigadores, estes não desenvolvem sua capacidade analítica, presos que ficam “[...] *entre la logica de las matrices históricas, el posicionamiento epistemológico del investigador, la episteme de época, o alguna epistemología de moda*”.

Referências

Almeida, M. L. P. de; Tello, C. G. (2013) “Consolidando o campo da investigação em política

⁶ Em Tello e Gorostiaga (2013) além de uma explicação bastante ampla da CS, os autores apresentam uma relação de pesquisas que utilizaram esse enfoque.

educacional”. In: C. G. Tello & M. L. P. Almeida. *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. (pp. 9-24). Campinas, Mercado de Letras.

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

Azevedo, J. M. L. & Aguiar, M. A. (2001). “A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED”. *Educação e Sociedade*, 23 (77), 49-70.

Ball, S. J. & Mainardes, J. (2011). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo, Cortez.

Bowe, R.; Ball, S. & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London, Routledge.

Brochier, C. (2006). “Algumas observações e proposições sobre a metodologia das pesquisas de sociologia empírica”. *Pro-posições*, 17 (49), 243-268.

Fairclough, N. (2008). “El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las Universidades”. *Discurso & Sociedad*, v. 2, (1), 170-185.

Faria, C. A. P. de. (2012). “Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil”. *Revista Debates*, 6 (2), 13-36.

Flores-Crespo, P. (2011). “Análisis de política educativa: un nuevo impulso”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), 687-698.

Follari, R. A. (2008). “Problemas em torno da pesquisa qualitativa”. In: L. Bianchetti & P. Meksenas. *A trama do conhecimento* (Orgs.), pp.73-4. Campinas, Papirus.

Frey, Klaus. (2000). “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas públicas*, 21, 211-259.

Losada L. R., Casas, A. C. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, Epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Mainardes, J. (2006) “Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais”. *Educação e Sociedade*, 27 (94), 47-69.

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

Mainardes, J. (2013). Las epistemologías de la política educativa e sus contribuciones para el campo. In: César Tello. (Org.). *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques* (pp. 517-526). Campinas, Mercado de Letras.

Mainardes, J. (2015). “Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa”. En: Tello, C. (Compilador). *Los objetos de estudio de la política educativa: hacia una caracterización del campo teórico* (pp. 25-42). Buenos Aires: Autores de Argentina. Libro digital, EPUB.

Mainardes, J. (no prelo) A pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. *Educação em Revista*.

Mainardes, J; Gandin, L. A. (2013a) “A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais”. In: C. Tello & M. L.

- P. Almeida. (Orgs.) *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional* (pp. 143-168). Campinas, Mercado das Letras.
- Mainardes, J. & Gandin, L. A. (2013b) Contributions of Stephen J. Ball to the research on educational and curriculum policies in Brazil. *London Review of Education*, 11(3), 256-264.
- Mainardes, J. & Marcondes, M. I. (2009). “Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional”. *Educação e Sociedade*, 30 (106), 303-318.
- Mainardes, J. & Tello, C. (2016). A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (75), 1-16.
- Martins, A. M. (2011). “A pesquisa na área de política e gestão da educação básica: aspectos teóricos e metodológicos”. *Educação e Realidade*, 36 (2), 379-393.
- Martins, A. M. (2013). “O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura”. *Estudos em Avaliação Educacional*, 24 (56), 276-299.
- Miranda, E.M. (2014) “Una ‘caja de herramientas’ para el análisis de la trayectoria de la política educativa: la perspectiva de los ciclos de la política (policy cycle approach)”. En: E. Miranda, & N. A. P. Bryan (Organizadores). *(Re) pensar a educação pública: contribuições da argentina e do Brasil*. Campinas, Alínea.
- Parsons, W. (1995). “Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis”. Aldershot, UK ; Brookfield, Edward Elgar.
- Paulston, R. R. G. (2001). “El espacio de la educación comparada y el debate sobre el posmodernismo.” *Propuesta Educativa*, 23, 18-31.
- Perez, J. R. R. (2010). “Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?”. *Educação & Sociedade*, 31 (113), 1179-1193.
- Pini, M. E. (2013). “El análisis crítico del discurso (ACD). Aspectos Teóricos y metodológicos en la investigación de políticas educativas. En: Tello, C. G. (coord. Y compilador). *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques* (pp.69-90). Campinas, Mercado das Letras.
- Resende, V. de M; Ramalho, V. (2006). “*Análise de Discurso Crítica*”. São Paulo: Editora Contexto.
- Souza, A. R. (2014). “A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando?” *Praxis Educativa*, 9 (2), 355-367.
- Souza, C. (2006). “C. Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, 8 (16), 20-45.
- Souza, C. (2003). “Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), 15-20.
- Souza, C. (2006). “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”. *Sociologias*, 8 (16), 20-45.
- Stremel, S. (2016). *A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil*. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.
- Stremel, S. (2017). Aspectos teórico-metodológicos para a análise da constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil. *Revista de Estudos teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 2.

- Stremel, S. & Mainardes, J. (2015) “A disciplina política educacional em cursos de pedagogia no Brasil: primeiras aproximações”. *Jornal de Políticas Educacionais*, 9 (17 -18), 137–155.
- Stremel, S. & Mainardes, J. (2016). A emergência do campo acadêmico da política educacional em diferentes países. *Tópicos Educacionais*, 22 (1), 2016.
- Tello, C. (2012). “Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa”. *Práxis Educativa*, 7 (1), 53-68.
- Tello, C. (2013a) “Las epistemologías de las políticas educativas: notas históricas y epistemológicas sobre el campo.” En: Tello, C. G. (coord. y compilador). *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques (pp.23-68)*. Campinas, Mercado das Letras.
- Tello, C. (2013b). “El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio”. *Jornal de políticas educacionais*, 14, 62–75.
- Tello, C. (2015a). “La enseñanza de la política educativa y la formación de investigadores e el campo: entre las matrices históricas y la episteme de época”. *Revista de Educação Pública*, 24 (55), 125-151.
- Tello, C. (Compilador) (2015b). “Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis”. En: *Los objetos de estudio de la política educativa: hacia una caracterización del campo teórico*. 1ª. ed. Buenos Aires: Autores de Argentina. Libro digital, EPUB.
- Tello, C. & Gorostiaga, J. (2009). “El enfoque de la cartografía social para el análisis de debates sobre políticas educativas”. *Praxis Educativa*, 4 (2), 159-168.
- Tello, C. & Gorostiaga, J. (2013). “Aportes da cartografia social para uma epistemologia do visual na pesquisa sobre política educativa.”. In: Tello, C. & Almeida, M. L. P. de. (Orgs.) *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional (pp. 168-191)*. Campinas, Mercado das Letras.
- Tello, C. & Mainardes, J. (2015) “Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional”. *Práxis Educativa*, 10 (1), 153-178.

Artigo recebido em 10/01/2017
Aceito em 15/08/2017

Laélia Portela Moreira

Doutora em Educação pela UFRJ (Brasil). Professora da Universidade Estácio de Sá.
