



## Pesquisa em política educacional e a abordagem do ciclo de políticas: a importância da vigilância epistemológica

*Education policy research and the policy cycle approach:  
the importance of epistemological vigilance*

*Recherche sur la politique de l'éducation et l'approche du cycle des politiques :  
l'importance de la vigilance épistémologique*

Menissa Cícera Fernandes de Oliveira Bessa Carrijo <sup>1</sup>  
Universidade Federal do Tocantins

**Resumo:** Este texto apresenta considerações sobre o desenvolvimento de pesquisa da política educacional e a abordagem do ciclo de políticas. Esse campo de pesquisa busca consolidação e os pesquisadores debatem questões epistemológicas e teórico/metodológicas no exercício da vigilância epistemológica. A exposição deu-se em uma perspectiva descritiva/análítica e o levantamento bibliográfico. O ciclo de políticas constitui um método de concepção pós-moderna e entende que as políticas são complexas. A abordagem se dá pelo encadeamento entre os diversos contextos, sobretudo, da influência, da produção do texto e da prática, que estimula os investigadores a uma análise mais expandida da política.

**Palavras-chave:** Investigação. Política educacional. Ciclo de políticas. Teoria da atuação. Epistemologia.

**Abstract:** This article offers an overview of the development of research education policies of the policy cycle approach. This is a timely debate in the sense that the field of education policies currently strives for consolidation and researchers increasingly focus on epistemological, theoretical, and methodological issues as a result of epistemological vigilance. The overview is grounded on a descriptive/analytic perspective and on a review of the literature. Given that the policy cycle approach constitutes a postmodern research method in education policies, policies are viewed as complex. Such an approach connects various organised contexts, above all those of influence, textual production, and practice, encouraging researchers to conduct a broader analysis of policies.

**Keywords:** Research. Education policy. Policy cycle. Theory of enactment. Epistemology.

**Résumé:** Ce texte nous présente des considérations sur le développement de recherche de la politique de l'éducation et l'approche du cycle des politiques. Ce domaine de recherche vise la consolidation, et les chercheurs discutent les aspects épistémologiques et théorique/méthodologiques dans l'utilisation de la vigilance épistémologique. L'affichage a eu lieu dans une perspective descriptive et analytique et sur la recherche bibliographique. Le cycle des politiques constitue une méthode de conception post-moderne en comprenant que ces politiques

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Mestre em Educação pelo mesmo Programa. Universidade Federal do Tocantins (professora Adjunto 3), Palmas, Tocantins, Brasil. *E-mail:* [bessacarrijo@uft.edu.br](mailto:bessacarrijo@uft.edu.br). *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6176132217099400>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-1941-5524>.

sont complexes. L'approche se déroule par l'enchaînement entre les contextes divers, surtout, d'après l'influence, la production du texte et la pratique qui stimule les investigateurs à faire une analyse plus étendue de la politique.

**Mots-clés :** Recherche. Politique de l'éducation. Cycle des politiques. Théorie de l'action. Épistémologie.

---

**Recebido em:** 24 de maio de 2021

**Aceito em:** 24 de setembro de 2021

---

## Introdução

Este texto propõe apresentar algumas considerações sobre o desenvolvimento de pesquisa no campo da política educacional no Brasil e a contribuição da abordagem do ciclo de políticas nesse processo. A discussão se revela importante visto que fazer pesquisa sobre política educacional é algo que está se delimitando enquanto matéria de investigação e carece de fortalecimento (MAINARDES, FERREIRA, TELLO, 2011; KRAWCZYK, 2012; MAINARDES, 2017, 2018; MAINARDES, TELLO, 2016).

Para Mainardes (2018, p. 187) “é importante destacar que, quando nos referimos à política educacional e à pesquisa de/sobre políticas, nos referimos a um campo abrangente, complexo e em permanente expansão”. Assim na busca de consolidação os pesquisadores, nos últimos anos, têm intensificado as investigações sobre questões epistemológicas e teórico/metodológicas, inclusive sobre o ciclo de política e seu aporte para esse campo de pesquisa (MAINARDES, 2006, 2018a; PAVEZI, 2018; MAINARDES, GANDIN, 2013, LOPES, MACEDO, 2011; SOUZA, 2014).

Nesse sentido a exposição deste ensaio deu-se em uma perspectiva descritiva/analítica, no formato de revisão e utilizou como metodologia o levantamento bibliográfico sobre a temática. O artigo está organizado em quatro seções. A primeira traz, de forma concisa, a contextualização histórica de como o campo da política educacional se desenvolveu no Brasil destacando, na atualidade, as principais questões que têm sido investigadas e cita algumas orientações teórico-metodológicas. Na segunda seção apresenta-se a abordagem do ciclo de políticas, sua idealização pós-moderna e etapas continuadas e articuladas no sentido de enredar o macro/micro, os discursos de construção, atores sociais e recriações em políticas educacionais. Posteriormente se traz a teoria da atuação e seu apoio ao ciclo de políticas, no sentido de compreender como esta teoria o fortalece enquanto método e, finalmente, na quarta seção, o uso do ciclo de

políticas, sua contribuição para a investigação da política educacional brasileira e a necessidade da vigilância epistemológica.

#### 1- O campo da pesquisa em política educacional no Brasil: em busca de consolidação

A pesquisa sobre educação no Brasil é recente e revela suas primeiras evidências no final da década de 1930 quando é criado o Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, em 1937. Para Krawczyk (2012, p. 4) é a partir da década de 1940 que o pensamento educacional brasileiro “[...] adquiriu um caráter político, sociológico e histórico”. Essa estudiosa ainda entende que os interesses de pesquisa voltaram-se então para as inúmeras questões sobre a sociedade e suas ligações com os processos educativos, “[...] com a intencionalidade de discernir qual é a função da educação nas relações sociais do País”.

Já os programas de pós-graduação começaram a ser instituídos na década de 1960 e contribuíram de forma determinante para o desenvolvimento de pesquisa em educação de forma institucionalizada (STREMEL; MAINARDES, 2018). É nessa época que surgem pesquisas usando termos como “política educacional” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 144) e é a partir daí que há a emergência desse um novo campo acadêmico em política educacional.

Conforme os estudos de Mainardes e Gandin (2013, p 145), as investigações que hoje são classificadas no campo da política educacional, eram delimitados em estudos de “Administração da Educação”, ainda “Planejamento educacional” e também “Educação comparada”. No entendimento desses autores “[...] essas áreas foram precursoras do campo que atualmente é designado ‘política educacional’ ou ‘políticas educacionais’”.

Destarte para se compreender a formação do campo da política educacional, pesquisas têm se dedicado a estudos entorno dos indicativos da institucionalização do campo acadêmico da política educacional no Brasil (STREMEL; MAINARDES, 2018), quer dizer, as evidências do desenvolvimento de um campo teórico que tem como objeto de estudo as políticas educacionais (MOREIRA, 2017). Assim vários aspectos são levados em conta como “[...] a identificação do período em que a disciplina política educacional [...] foi introduzida no currículo de cursos de graduação [...]” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p.146); também há pesquisas sobre os periódicos que começaram a publicar textos sobre esse assunto como a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos-RBEP de 1944, bem como, livros, coletâneas e séries com essa temática.

Ademais, Mainardes e Gandin (2013, p.146) indicam pesquisas sobre a criação de associações que representam indicativos fortes da constituição de um campo de pesquisa, como “[...] a Associação Nacional de Professores de Administração escolar (ANPAE) em

1961 e a criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em educação (ANPEd), em 1976 [...]”. No desenvolvimento das atividades da ANPEd cabe também destacar que no ano de 1987 foi instituído o Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional que correspondeu ao GT 5, a partir de 1995, delimitando esse campo de investigação (STREMEL; MAINARDES, 2018).

Já nos anos de 1990 Mainardes e Gandin (2013) indicam como ponto importante para o desenvolvimento de pesquisa sobre política educacional no Brasil, bem como de outros campos acadêmicos, a iniciativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior - Capes, de organizar os programas de pós-graduação em linhas de pesquisas. Assim, nos últimos anos os programas de pós-graduação em educação têm criado linhas de políticas, Estado e gestão da educação, além de revistas específicas, eventos com periodicidade regular e grupos de pesquisas. Além do mais, as reformas educacionais dos anos de 1990, fomentaram a expansão do campo de estudo em políticas públicas para descortinar as mudanças, a partir do neoliberalismo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso- FHC e, posteriormente, nos anos 2000 as pesquisas em políticas educativas se debruçaram na tendência social dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (STREMEL; MAINARDES, 2018).

Apesar dos avanços percebidos, os estudiosos da área acreditam que o campo da pesquisa em política educacional no Brasil, e na América Latina, é muito recente e ainda carece de melhor definição do seu objeto de pesquisa e das suas referências epistemológicas e teórico-metodológicas. Sobre esse objeto de estudo Mainardes (2018, p. 189) diz que “[...] é a análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho do Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual, municipal)”. Para maior esclarecimento esse estudioso diz que política é referente ao macro poder envolvendo, nesta medida, ideologias e interesses específicos. “Já as políticas (e políticas educacionais) são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população” (MAINARDES, 2018, p. 188).

Depreende-se, pois, a complexidade da tarefa de pesquisar políticas educativas. Ball (2011, p. 41) chama a atenção para as muitas dificuldades de se fazer pesquisa nesse campo, dentre elas afirma que “[...] o empirismo descritivo continua predominante nos escritos sobre pesquisas em políticas educacionais”. Para Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p.152) é bom que o “[...] pesquisador explicita seu posicionamento epistemológico, o que levaria a um enriquecimento da análise das políticas educacionais e da epistemologia das políticas educacionais”. É sabido do emaranhamento de um pesquisador diante de suas investigações, o criterioso trabalho na escolha de um enfoque epistemológico e de um referencial teórico. Cabe então esclarecer:

De modo geral, os autores que discutem metodologia da pesquisa consideram que a epistemologia ou teoria do conhecimento está relacionada como a natureza, fontes e limitações do conhecimento. As orientações epistemológicas formam e determina a visão particular dos pesquisadores sobre o mundo e a realidade, oferecendo-lhes princípios orientadores sobre os quais fundamentam suas questões de pesquisa, teorias, métodos, análises e conclusões (MAINARDES, 2017, p. 2).

É sob essa perspectiva que Mainardes (2017) entende o processo de elaboração de novos conhecimentos e, esse processo, está ancorado por elementos básicos de ontologia, ou seja, a natureza da existência; também da epistemologia que se refere à natureza do conhecer, da metodologia que diz respeito às mais interessantes maneiras para que o conhecimento seja construído e, ainda, da axiologia que é vinculado à importância dos valores no processo da produção de conhecimento.

Tendo em vista essa preocupação de promover discussões sobre a pesquisa em política educacional, sobretudo, de perceber os fundamentos epistemológicos e teórico-metodológicos utilizados pelos pesquisadores, Mainardes (2017, p.11) analisou 140 artigos publicados em revistas no período de 2010 e 2012 e na análise dessa amostra constatou “[...] que poucos artigos apresentavam evidências de explicação de uma epistemologia profunda”. Essa fragilidade também foi identificada no referencial teórico, “[...] sem a preocupação de justificar as escolhas ou ainda em problematizar as teorias a partir dos dados e da análise”.

Para a realização dessa pesquisa foi utilizado por Mainardes (2017, p. 4) o Enfoque das Epistemologias de Políticas Educacional- EEPE, com fins de aperfeiçoamento dos seus conceitos, bem como, a proposta de metapesquisa (pesquisa da pesquisa). Veja-se: “[...] o EEPE é um esquema analítico-conceitual que pode ser empregado pelo próprio pesquisador para o exercício da vigilância epistemológica, bem como para desenvolver estudos de metapesquisa em política educacional”. Esse enfoque ajuda, sobretudo, que o pesquisador consiga caminhar para a integração entre teoria e dados. O amadurecimento do pesquisador para conseguir essa integração está relacionado com o conceito de reflexividade<sup>2</sup>, que tem haver com a evolução de uma consciência crítica, “[...] permanente com relação aos aspectos sociais que estão envolvidos no processo de produção do conhecimento em sua pesquisa” (MAINARDES, 2017, p. 3).

Para tanto, esse enfoque foi organizado em três componentes analíticos: a) a perspectiva epistemológica “[...] refere-se à cosmovisão que o pesquisador assume para

---

<sup>2</sup> Tal ideia tem origem em Pierre Bourdieu e pode ser melhor compreendida em Mainardes e Tello (2016).

orientar a sua pesquisa [...]” (marxismo, estruturalismo, existencialismo, pluralismo e outros); b) posicionamento epistemológico “[...] está vinculado ao campo de estudo, constituindo o posicionamento do pesquisador com relação ao objeto de estudo [...]” (crítico, neoliberal, jurídico-legal, pós-moderno, etc), trata-se da posição política; c) o enfoque epistemológico “[...] é o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa a partir de uma determinada perspectiva epistemológica e a coerência entre os vários tópicos da pesquisa [...] (objetivos, referencial teórico, metodologia, análises, conclusões)” (MAINARDES, 2017, p. 4)<sup>3</sup>.

Esses artigos analisados por Mainardes (2017) evidenciaram ainda um grande número de temas que vem sendo pesquisados no campo da política educativas, em que o financiamento/regime de colaboração foi visto em 13 artigos sendo o assunto mais abordado no universo analisado. Quando Souza (2014, p. 366) também analisa publicações do campo da política educacional por meio do GT 05 da ANPEd encontra, entre 2000 e 2011, um total de 17 temas em trabalhos apresentados nesse encontro, sendo o tema gestão da educação com maior número de publicações seguido, respectivamente, por teorias e conceitos, etapas e modalidades, reformas do estado e reformas educacionais, além de programas e ações, avaliação e financiamento, dentre outros. Essa pesquisa também ajuda a entender “[...] a falta de estudos que tomem metodologias bem delimitadas [...] o que potencializa a amplitude das conclusões, [...] a necessidade de pensar melhor sobre a definição a priori das teorias”.

Para Mainardes (2018, p. 187), de forma geral, é possível dizer que os estudos de/sobre política educacional no Brasil tem avançado nas investigações dos seguintes temas:

- a) Estudos de natureza teórica sobre temas relacionados à política educacional (Estado neoliberal, as relações entre o setor público e o privado, fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa sobre políticas educacionais, epistemologias da política educacional, entre outros);
- b) Análise de políticas (implementação, avaliação, etc);
- c) Políticas educacionais e gestão (educacional e escolar);
- d) Legislação educacional;
- e) Financiamento da educação;
- f) Políticas curriculares;
- g) Políticas voltadas ao trabalho docente (formação, valorização, carreira, etc);
- h) Questões relacionadas às demandas educacionais, oferta, acesso, qualidade, direito à educação, movimentos de luta pela garantia do direito à educação.

Diante desta diversidade temática das pesquisas em política educacional, faz-se fundamental considerar esquemas analítico-conceituais que frise uma vigilância epistemológica e orientações metodológicas eficazes. Em visão panorâmica, proposta neste texto, é importante citar o EEPE, brevemente comentado, a Análise de Discurso Crítica- ADC,

---

<sup>3</sup> Para maior compreensão do EEPE ver também Mainardes e Tello (2015, 2016).

a Cartografia Social, a Agenda Globalmente Estrutura (AGE), a análise cognitiva de políticas, dentre outros. Para este ensaio destaca-se a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball e colaboradores, sendo esta, apresentada na seção que se segue.

## 2- A abordagem do ciclo de políticas: ideias principais

A abordagem do ciclo de política, a “policy cycle approach”, que vem sendo adotada no Brasil para a análise de políticas públicas educacionais, foi idealizada pelos estudiosos ingleses Stephen Ball e Richard Bowe e um grupo de colaboradores numa orientação pós-moderna (MAINARDES, 2006). No ano de 2007 quando Ball foi perguntado sobre a possibilidade de escrever um pouco mais sobre essa abordagem ele esclarece que: “o ponto que gostaria de destacar é o de que o ciclo de políticas é um método” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.304) <sup>4</sup>.

Na perspectiva dessa abordagem a complexidade das políticas educacionais e sua discutível estrutura, assim como, os seus encaminhamentos em universos de micropolítica por meio dos profissionais regionais e locais, criam uma complicada conveniência de se conjugar as relações em nível macro e em nível micro. Assim segundo Ball (2011, p.40) “o relacionamento nacional/global é [...] ponto de mediação no processo de políticas, uma interface na qual pressões e constrangimentos são mediados por preocupações e preferências locais”.

Diante dos desafios para se fazer pesquisa de/sobre políticas educacionais, inicialmente, em 1992, os autores da abordagem do ciclo de políticas pensaram em três arenas políticas para o estudo do processo decorrente de uma política pública: “a política proposta” (a intensão da política oficial); “a política de fato” (os textos políticos e as leis) e a “política em uso” (os discursos e as práticas do processo de implementação) (MAINARDES, 2006, p.49). Os autores “romperam com essa formulação inicial porque a linguagem utilizada apresentava certa rigidez que eles não desejavam empregar para delinear o ciclo de políticas”. Ademais eles perceberam que ao analisar políticas públicas educacionais existe uma multiplicidade de propósitos e lutas que essas três arenas “[...] se apresentavam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual eles queriam representar o processo político” (MAINARDES, 2006, p.49).

Outro esforço teórico-metodológico foi exigido para que a abordagem do ciclo de políticas fosse mais coerente. Para Lopes e Macedo (2011) esse desafio se deu na busca de sedimentar os conceitos que o método precisava para a investigação dos itinerários referentes às políticas havendo, ainda, a preocupação de recontextualização dessas políticas junto às escolas. Ball e Bowe apresentaram a nova versão em 1992 no livro *Reforming education and*

---

<sup>4</sup> Nesse texto utilizou-se importantes informações do ciclo de políticas a partir de entrevistas dadas por Ball à Mainardes e Marcondes (2009) e Avelar (2016).

*changing schools*. Nessa publicação se mostraram convencidos de que as fases de formulação e a de implementação, não devem ser separadas evitando, nessa lógica, ignorar as disputas e os embates na arena das políticas. Assim, a abordagem do ciclo de políticas indica que a análise deve “[...] incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática” (MAINARDES, 2006, p.50).

A abordagem foi descrita em três contextos quais sejam: da influência, da produção de textos e da prática. Cabe observar que esses contextos “[...] estão interligados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares [...]” (MAINARDES, 2018a, p. 3) evidenciando, assim, uma ideia de trabalho sucessivo. “Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates”. (MAINARDES, 2006, p. 50). Existe então um caráter contínuo da abordagem mas, na interpretação de Lopes e Macedo (2011, p. 256), é no primeiro contexto nomeado da influência, que as políticas se iniciam: “é o território em que são hegemônicos os conceitos mais centrais da política, criando-se um discurso e uma terminologia próprios que visam a legitimar a intervenção”.

Esse primeiro contexto em que as políticas são então iniciadas, os grupos de interesse pleiteiam visando influenciar a destinação da educação, quer dizer, seus objetivos sociais. Para tanto atuam nesse contexto da influência “[...] as redes sociais dentro e no entorno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo [...]” formando, assim, um discurso de base (MAINARDES, 2006, p. 51). Esse discurso pode receber argumentos mais amplos (meios de comunicação), comissões (grupos representativos) e influência global ou internacional. BALL (2001, p.102) alerta para o fenômeno da globalização que afeta de forma marcante as políticas educacionais afirmando, nesse contexto, que “a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de ‘bricolagem’, um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos [...]”. É no bojo das ideias de competitividade de mercado que ocorrem os acordos internacionais em uma, verdadeira, ‘epidemia de políticas’ o que para Ball (2001, p.100) “[...] simbolizam o aumento da colonização das políticas educativas pelos imperativos das políticas econômicas”.

O segundo contexto é denominado da produção e remete-se à elaboração dos textos políticos. Ao interpretar os fundamentos do ciclo de política em relação ao ajuste entre o primeiro e segundo contextos, Mainardes (2006, p. 52) reitera que o contexto de influência está “relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”. Neste mesmo sentido Shiroma, Campos e Garcia (2005, p.434) reafirmam que “[...] sua narrativa caracteriza-se pelo populismo, senso comum e apelo à razão política”.

Importante assinalar nesta lógica que os textos são representantes da política evidenciando, com certeza, as obscuridades e as controversas; e podem ter vários modelos, por exemplo, textos legais ou políticos, comentários sobre os textos, pronunciamentos formais e até mesmo vídeos. Veja-se:

Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política. Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações e possibilidades (MAINARDES, 2006, p.52).

Diante disso e relacionando com o terceiro contexto que é chamado da prática, Lopes e Macedo (2011, p.257) afirmam que “[...] os textos políticos são textos de ação”. A produção dos textos se faz mediante grande negociação entre vários setores envolvidos e nem sempre todas as vozes são ouvidas, além disso, é comum que mais de um texto represente a mesma política sendo impossível esse controle. “Assim, abrem-se espaços de ação, na medida em que o lugar em que as políticas são codificadas é também ele instável e ambíguo” (LOPES E MACEDO, 2011, p.258). Nessa fase é quando a política gera implicações e consequências podendo, assim, acontecer mudanças nas políticas e as interpretações podem criar outras políticas, ou seja, por meio do papel ativo dos sujeitos envolvidos. Esse contexto de prática é criativo e não robotizado, contudo não escapa às imposições das relações de poder já estabelecidas e dos discursos. Shiroma, Campos e Garcia (2005, p.434) a partir de Ball compreendem que “[...] quanto mais ideológica e abstrata for uma política, mais distante da concepção da prática, menor a possibilidade de ser incorporada no contexto da prática”.

Cabe aqui diferenciar “política como texto” e “política como discurso”. Sobre isso Mainardes (2006, p. 54) explica com base em Ball:

A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir ‘vozes’, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. [...] Política como texto e política como discurso são conceituações complementares. Ao passo que a política como discurso enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, a política como texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores. Ambos são processos complexos porque os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses.

A abordagem do ciclo de política teve ainda uma ampliação em 1994, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, Baal expandiu a proposta com mais dois contextos: o quarto contexto chamado de resultado ou efeitos e o quinto denominado de contexto da estratégia política. O quarto contexto “preocupa-se com questões de justiça, de igualdade e de liberdade individual” (MAINARDES, 2006, p. 54), ou seja, a ideia é que

as políticas precisam ser analisadas considerando o seu impacto nas desigualdades existentes e tem, nesse sentido, ligação direta com o contexto da prática. Nesse contexto de resultados e efeitos é importante destacar os efeitos de primeira ordem que correspondem às mudanças na prática ou na estrutura, sendo que estes são evidentes em lugares ou no sistema. E, por outro lado, os efeitos de segunda ordem que indicam os impactos dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

Por fim o contexto de estratégia política: “[...] esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p.55) e, nessa lógica, esse contexto dialoga diretamente com o contexto da influência. Diante do exposto é possível concluir que a abordagem do ciclo de políticas estabelece ligação entre duas posições: Estado e processos micropolíticos ou macro e micro análises. Assim a análise de políticas “exige uma compreensão que se baseia não no geral ou local, macro ou microinfluências, mas nas ‘relações de mudança entre eles e nas suas interpretações’” (MAINARDES, 2006, p.55).

### 3- A teoria da atuação e seu apoio à abordagem do ciclo de políticas

Há ainda que se considerar no desenvolvimento da abordagem do ciclo de políticas, uma publicação de Ball e colaboradores feita em 2012 no livro *How school do policy* (MAINARDES, 2018a; PAVEZI, 2018). Nesta publicação eles avançaram no que denominaram a teoria da atuação (*theory of policy enactment*) em que exploram de forma mais profunda o entendimento, já indicado no ciclo de políticas, de que “[...] as teorias não são meramente implementadas, mas sujeitas a processos de recontextualização, recriação” (MAINARDES, 2018a, p. 4).

Por meio da teoria da atuação foi dada mais atenção, no ciclo de políticas, aos processos de como os sujeitos interpretam, ou seja, como os profissionais da educação traduzem os textos e seus objetivos, “[...] o qual é compreendido como um espaço de ‘produção’ de soluções e alternativas para tentar fazer algo com a política proposta” (MAINARDES, 2018a, p.7). É isso o que há de mais importante no ciclo de política associada à teoria da atuação, quer dizer, a compreensão de que as políticas não são simplesmente implementadas, mas sofrem traduções e recriações pelos atores sociais que estão nas instituições escolares. Pavezi (2018, p.2) frisa que “[...] o conceito assumido pelos autores é o da atuação, em que as políticas são transformadas em ação por meio de processos de interpretação e tradução”.

Nesse movimento Pavezi (2018, p. 3) também ajuda na percepção de que há diferença entre interpretação e tradução. A interpretação trata-se do processo inicial de leitura da

política pública e é feita pelos líderes ou coordenadores, como por exemplo, os sujeitos ligados às secretarias de ensino que buscam compreender os objetivos da política para, assim, nortear as ações. São essas interpretações de dirigentes que são passadas para os profissionais nas escolas. Somente aí “no processo de tradução, os agentes escolares dão concreticidade à política, transformando-a em materiais pedagógicos, cartazes, conceitos, orientações, procedimentos, entre outros”. Na mesma ótica Mainardes (2018a, p.6) diz que a interpretação, feita por autoridades, tem como foco entender a política e “[...] a tradução é um processo produtivo e criativo. Envolve a criação de estratégias para colocar uma política em ação”.

Sob esse prisma é possível afirmar que as políticas são decifradas e colocadas em prática, sendo que os sujeitos fazem adaptações e ajustamentos a partir do seu contexto. Conforme as palavras de Ball:

A política precisa ser reconstruída e recriada em relação ao contexto. Ela também precisa ser traduzida do texto para a prática, de palavras no papel para ações em sala de aula, ou outros lugares. E isto é massivamente subestimado por legisladores, e em grande medida, por pesquisadores. Algumas políticas fazem enormes demandas da criatividade dos professores, que precisam pegar palavras de textos e transformá-las em algo que seja viável dentro das complexidades do ambiente de sala de aula (AVELAR, 2016, p.7).

A ampliação do ciclo de políticas por meio da teoria da atuação dá então esse entendimento de que os atores sociais têm domínio do que estão fazendo, por isso não podem ser percebidos como meros executores dos textos legais. É interessante que se dá visibilidade a sujeitos que, muitas vezes, não são valorizados no processo de uma política e essas vozes se fazem presentes mesmo que não tenham sido ouvidas no contexto da influência, ou no contexto da produção de textos. Para Ball o ideal é retirar essa ideia de “implementação” para a noção de “atuação”. Contudo Ball adverte:

Mas também, por outro lado, reconhecendo que a atuação é em parte produzida discursivamente, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas são na verdade articuladas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas. Então ao mesmo tempo, era uma tentativa de liberar o ator político como este agente criativo na produção de políticas, mas reconhecendo que o alcance destas possibilidades criativas são, ao menos em parte, construídas em outros lugares, dentro do discurso. A atuação é local, contingencial e algumas vezes frágil (AVELAR, 2016, p.7).

Quando Ball evidencia, na teoria da atuação, que a localidade é central na ação do sujeito, extrai-se daí que a conjuntura também se revela essencial delineando, nesta medida, que o pesquisador de política educacional deverá empreender grande esforço para perceber toda a lógica do enquadramento onde está se dando a prática de determinada política. Por isso essa teoria contribui trazendo algumas dimensões contextuais que facilitam o trabalho

do pesquisador no sentido de identificar questão que interferem no processo de ação das políticas, tais dimensões são: “[...] contextos situados; culturas profissionais; contextos materiais e contextos externos” (MAINARDES, 2018a, p.5). Assim, existe um conjunto complexo de condições objetivas nos locais de atuação dos sujeitos e, ainda, as noções subjetivas, o que determinará o desempenho deles.

#### 4- O emprego da abordagem do ciclo de políticas e a importância da vigilância epistemológica

Essa abordagem começa a aparecer em pesquisas brasileiras ao final dos anos de 1990, até então as pesquisas no campo da política educacional tinham estudos de fundamentação teórica no marxismo e demais vertentes críticas (MAINARDES E GANDIN, 2013), sendo que havia a carência de estudos em outras perspectivas teóricas de análise. Assim, “ao fundamentar a importância da análise do contexto da influência, da produção do texto e do contexto da prática, a abordagem do ciclo de políticas estimulou os pesquisadores para uma análise mais ampliada da política” (MAINARDES E GANDIN, 2013, p.149). Isso porque a abordagem tem sua originalidade explicitada na medida em que havia a necessidade de se efetivar uma ruptura com os processos lineares de pesquisa, ou seja, os estudos de política com foco na agenda, na implementação e na avaliação.

Para Moreira (2017, p. 7) “o Ciclo de Política oferece aos pesquisadores conceitos importantes para uma análise das políticas educacionais, facilitando o entendimento da complexidade de sua trajetória”. Sabe-se da importância no tempo atual de se investigar de forma profunda as políticas públicas e a necessidade de métodos para se efetivarem as pesquisas, no caso, do ciclo de políticas favorece também “[...] 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” (MOREIRA, 2017, p.7).

Para entender o significativo aumento do uso do ciclo de políticas, Mainardes (2018a) fez uma pesquisa utilizando o Banco de Teses e Dissertações da Capes e encontrou 359 resultados utilizando o termo “ciclo de políticas” na busca, sendo 100 teses e 259 dissertações. O fato é que a influência das pesquisas de Ball é bastante expressiva, pois os seus trabalhos “[...] possuem, em geral, uma perspectiva desconstrucionista e as análises usualmente são críticas e fortemente articuladas ao contexto macrossocial” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 303). Vale destacar que o termo “crítico” está sempre presente em suas pesquisas uma vez que, existe um compromisso de suas atividades investigativas com a justiça social. Para mais, Ball (2011, p.33) enfatiza que “o desenvolvimento epistemológico

nas ciências humanas, como a educação, funciona politicamente e é intimamente imbricado no gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos”.

Outra característica de suas obras é uma concepção pluralista em que se utiliza de vários conceitos de diferentes teorias resultando, assim, em profundas e coerentes análises. “Em virtude desta perspectiva pluralista, Ball utiliza contribuições de autores como Foucault, Bourdieu, Bernstein, Weber, entre outros” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.303-304). Quando Ball foi questionado sobre as epistemologias e as teorias que fundamentam suas reflexões sobre política educacional ele diz:

[...] eu me descreveria como possuindo uma espécie de epistemologia dupla, que eu considero importante e necessária para fazer um trabalho analítico útil em relação ao mundo social. [...] não podemos interpretar o mundo, criar significado sobre o mundo, utilizando uma teoria ou posição epistemológica, porque o mundo é mais persistentemente complexo e difícil do que aquilo que se pode entender com o simples uso de uma posição, adotando um posicionamento. Então agora eu sou alguém que usa métodos modernistas e depois os sujeita a teorização pós-estruturalista (AVELAR, 2016, p. 3).

É certo que essas pesquisas de Ball, sobretudo, relacionadas ao ciclo de política contribuem de forma significativa nos modos de se fazer pesquisa, contudo, a opção do uso deste método exige do pesquisador a compreensão profunda da abordagem e a escolha de um referencial teórico/epistemológico que se articule, visto que, o papel da teoria é fundamental para se evitar pesquisas com análises meramente descritivas e que não consigam captar os discursos que estão subsidiando as políticas. Desta forma a escolha pelo ciclo de políticas diante do emprego de uma base teórico/epistemológica distinta da de sua origem, quer dizer, da perspectiva pós-estruturalista, se caracterizará em uma pesquisa de teorização combinada o que exige do investigador o domínio de cada uma das matrizes e, ainda, a explicação consistente sobre os motivos de sua aplicação.

À vista disto é importante trazer o conceito de teorização combinada que está relacionado a “[...] um esforço de articular teorias ou conceitos oriundos de diferentes teorias, com o objetivo de compor um quadro teórico consistente para fundamentar uma determinada análise” (MAINARDES, 2017, p. 6). Tais alternativas teóricas e, a articulação entre elas, deve ser devidamente explicitada exigindo, do pesquisador, empenho para que não haja uma justaposição de ideias sem coerência. Nesse caso a definição é de teoria adicionada, em que “o simples adicionamento e a sobreposição de ideias de diferentes autores resultam em uma tentativa fracassada da definição de um referencial teórico [...]” (MAINARDES, 2017, p. 6), sendo este estudo considerado debilitado teórico e epistemologicamente.

Essas decisões para a condução de pesquisas em políticas educacionais guardam intrínseca conexão com as ideias do EEPE, visto que este esquema analítico-conceitual auxilia

o pesquisador nesse processo de escolhas epistemológicas, sendo que, ao utilizá-lo pode-se perceber se há coerência da abordagem do ciclo de política adotada como epistemologia, quer dizer, como um elemento que possibilita a integração da pesquisa. Mainardes e Tello (2016, p.3) dizem que “[...] nenhuma epistemologia é neutra [...] o pesquisador deve preocupar-se com a vigilância epistemológica em sua pesquisa, [...] cuja construção parte da perspectiva epistemológica e do posicionamento epistemológico”. Isso significa dizer que nos estudos de/sobre política educacional o pesquisador deve evidenciar integração entre epistemologia, fundamentação teórica e metodologia de pesquisa.

### Conclusão

Os traços apresentados nesse artigo evidenciam que o campo da política educacional no Brasil está em crescente desenvolvimento e demanda de aprofundamento epistemológico, teórico e metodológico em suas pesquisas. Há que se registrar, no entanto, um significativo esforço de estudiosos no sentido desse revigoramento como se percebe nas publicações sobre a temática. Tais esforços são ensejados quando as pesquisas mostram que os referenciais teórico-epistemológicos não são evidenciados em muitos estudos de/sobre política educacional no Brasil tornando, desta forma, as pesquisas frágeis e o campo de estudo debilitado (MAINARDES, 2017; SOUZA, 2014).

No mesmo intuito do fortalecimento desse campo de investigação, pesquisadores têm escrito também sobre os aspectos teórico-metodológicos, dentre eles, o ciclo de políticas que é entendido como um método e referencial analítico pertinente para se fazer investigações sobre políticas públicas de educação (MAINARDES, 2006). Na perspectiva dessa abordagem as políticas são complexas e sua estrutura controversa, bem como, os seus direcionamentos nos espaços de micropolítica criando, assim, uma complicada adequação entre os níveis macro e micro. Para Mainardes e Gandin (2013) a importância do encadeamento entre os diversos contextos organizados pelo ciclo, sobretudo, o contexto da influência, ligado ao contexto da produção do texto e, ainda, ao contexto da prática, revelam que a abordagem estimula os investigadores a uma análise mais expandida da política. Ademais a teoria da atuação se revelou complementar ao ciclo de políticas por meio da qual “[...] se compreende que as políticas não são meramente implementadas, mas colocadas em ação com diversas adaptações; ou seja, são interpretadas e traduzidas de formas diversas, de acordo com dimensões contextuais variadas” (PAVEZI, 2018, p.2). Tais considerações permitem concluir que existe autonomia nas escolas por meio da atuação dos atores que nelas estão.

Em que pese à contribuição do ciclo de políticas, é imprescindível alertar que o pesquisador que se compromete com o uso dessa abordagem deverá, necessariamente, articular

de forma pertinente os seus referenciais teórico-metodológicos em um movimento de vigilância epistemológica, sendo que, o EEPE pode contribuir por meio dos seus três componentes analíticos quais sejam: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico. Trata-se de um exercício difícil mas, de fundamental importância para a integração da pesquisa, sobretudo, entre teoria e dados.

Ball (2011, p.22) é um pesquisador audacioso e inspira outros estudiosos para a realização de pesquisas, de/sobre política educacional, adotando o conceito da teoria combinada. Ele diz: “não utilizo fronteiras e definições do campo precisas e fixas em minha discussão; devo introduzir certa imprecisão e um caráter vago, mas isso é provavelmente inevitável”. Tal postura exige que o pesquisador tenha o domínio em relação às matrizes teórico-epistemológicas selecionadas para conduzir uma pesquisa, essa intrepidez é possível e, para Ball, é necessária diante de um mundo complexo, com políticas igualmente imbricadas impondo, inevitavelmente, posições corajosas.

## Referências

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. *Archivos Analíticos de Política Educativas*, v 24, n. 24, p.1-18, 2016.

BALL, S.J. Sociologias das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, J; MAINARDES, J. (orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p.21-53.

BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-112, jul/dez 2001.

KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.12, jul/dez de 2012. p. 03-11.

LOPES, A.C.; MACEDO, E. Contribuição de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, J; MAINARDES, J. (orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 248-282.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. *Laplage em Revista*, Sorocaba, vol.4, n. 1, jan/abr. 2018. p. 186-201.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo de política educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, n.16, agosto de 2018a.

MAINARDES, J. A pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-metodológicos. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, n.33/e173480/2017.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 27, n.91, p.47-69, jan/abr. 2006.

MAINARDES, J.; GANDIN, L.A.; A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M.L.P. *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. São Paulo: Mercado das Letras, 2013. p.143-167.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.S. TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, J; MAINARDES, J. (orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p.143-172.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M.J. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e sociedade*, Campinas, v.30, n.106, p.303-318, jan/abr. 2009.

MOREIRA, L.P. Enfoques e abordagens para a análise de políticas educacionais: primeiras aproximações. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa /Relepe*. V.2, 2017. p.1-14. Disponível em: <http://www.revista2.uepg.br/index.php/relepe>.

PAVEZI, M. Contribuição da teoria da atuação: análise a partir de uma pesquisa sobre políticas de Educação Especial no contexto da prática. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa*, v.3, p. 1-19, 2018. Disponível em: <http://www.revista2.uepg.br/index.php/relepe>.

SOUZA, A.R. A pesquisa em política educacional no Brasil: de que estamos falando? *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.9, n.2, p.355-367, jul/dez, 2014. Disponível em: <http://www.revista2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>.

SHIROMA, E.O.; CAMPOS, R.F; GARCIA, R.M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v.23, n.02, p.427-446, jul/dez 2005.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: aspectos históricos. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. v.26, n.168, p.01-25, dez.2018.

TELLO, C.; MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. *Revista Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. v.24, n.75, p.1-13, jul de 2016.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. *Revista Práxis Educativa*. Ponta Grossa, v. 10. n.1, p. 153-178, jan/jun. 2015. Disponível em: <http://www.revista2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 1º jun. 2019.