

A PESQUISA EM POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL (1998-2015): ATUALIZANDO O ESTADO DO CONHECIMENTO*

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA¹ 

RESUMO: Este trabalho tem por objeto a produção de um panorama sobre a pesquisa em política e gestão da educação no Brasil e coteja-o com levantamento e análise anterior (WITTMANN; GRACINDO, 2001), com vistas a perceber a movimentação das principais tendências dessa produção acadêmica no país. Para tanto, utilizamos duas fontes de pesquisa: o repositório da Scientific Eletronic Library (SciELO) e a *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Os trabalhos foram categorizados em 12 grupos e contemplam um conjunto de 823 artigos. Para o cotejo com o trabalho de Wittmann e Gracindo (2001), esta pesquisa compara cinco categorias: Estado e educação; direito à educação; financiamento da educação; gestão escolar; e público e privado na educação.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Produção acadêmica. Estado do conhecimento.

THE RESEARCH ON EDUCATION POLICY AND MANAGEMENT IN BRAZIL (1998-2015): UPDATING THE STATE OF KNOWLEDGE

ABSTRACT: This paper aims produce a panorama about the research on education policy and management in Brazil, comparing it with a previous work (WITTMANN; GRACINDO, 2001), looking for perceiving the movement of the main trends of this Brazilian academic production. To do so, we used two sources of research: the Scientific Eletronic Library (SciELO) repository and the *Brazilian Journal of Education Policy and Administration*. The papers were categorized into 12 groups and included a set of 823 works. In order to compare with the work of the mentioned authors, this research compares five categories: State and Education; Right to education; Financing Education; School Administration and; the Public and the Private in education.

Keywords: Educational policies. Academic production. State of knowledge.

*Artigo resultante de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) intitulada *Políticas e gestão da educação: o estado do conhecimento (1998 a 2015)*.

¹Universidade Federal do Paraná – Curitiba (PR), Brasil. E-mail: angelo@ufpr.br

DOI: 10.1590/ES0101-73302019207654

LA INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL (1998-2015): ACTUALIZANDO EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto la producción de un panorama sobre la investigación en política y gestión de la educación en Brasil, cotejando con levantamiento y análisis anteriores (Wittmann; Gracindo, 2001), con la intención de comprender el movimiento de las principales tendencias de esta producción académica en el país. Por lo tanto, utilizamos dos fuentes de investigación: el repositorio del Scientific Eletronic Library (SciELO) y la *Revista Brasileña de Política y Administración de la Educación*. Los trabajos fueron categorizados en 12 grupos y contemplan un conjunto de 823 artículos. A los efectos de cotejar con el trabajo de los autores mencionados, esta investigación compara cinco categorías: Estado y Educación; Derecho a la Educación; Financiamiento de la Educación; Gestión Escolar y; Público y Privado en la educación.

Palabras clave: Políticas educativas. Producción académica. Estado del conocimiento.

Introdução

Este artigo tem por objeto a produção de um panorama sobre a pesquisa no campo da política e gestão da educação no Brasil, analisando o período compreendido entre 1998 e 2015 por meio de artigos científicos publicados em revistas acadêmicas do campo da educação da base Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO) e na *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAAE).

Vários são os levantamentos que a área tem produzido nas últimas duas décadas. Alguns desses estudos focalizam aspectos mais regionais da produção (PEREIRA, 2014); outros discutem as incongruências da composição do campo de pesquisa (SANTOS; AZEVEDO, 2009; SANTOS, 2014); outros ainda debatem aspectos teóricos das pesquisas do campo (TELLO; MAINARDES, 2012; 2015a; 2015b; MAINARDES; TELLO, 2016); há ainda trabalhos sobre o surgimento e a constituição histórica do campo de pesquisa em políticas e gestão da educação (STREMEL, 2016; SILVA, SCAFF, JACOMINI, 2016); tem-se aqueles que versam sobre a produção acadêmica acerca de determinada temática do campo (SOUZA, 2007; CUNHA, 2009; SILVEIRA; TAVARES; SOARES, 2013); e há estudos que buscam algum panorama da produção acadêmica do campo. Dominantemente se observaram os trabalhos apresentados em anais de eventos (SOUZA, 2014; 2016; AROSA, 2013).

Mas, seguramente um dos mais emblemáticos estudos foi desenvolvido por Wittmann e Gracindo (2001), que coordenaram uma ampla investigação sobre a produção do campo entre 1991 e 1997. Nesse levantamento, o banco de dados continha fichas de 922 pesquisas, na forma de relatórios, teses e dissertações, livros e artigos, que foram analisadas e distribuídas em 11 temas, os quais configuraram a produção de um livro com os resultados de todo o trabalho. Os temas que concentraram as análises desses autores, mais adiante apresentados, não foram estabelecidos *a priori*, e sim decorrentes da análise do material coletado, e representam uma leitura e uma indicação sobre o que continha e o que deveria/poderia ser compreendido como parte do campo de investigação. Cada trabalho foi enquadrado em apenas uma única categoria.

Outras pesquisas utilizaram outros critérios e classificações. Segundo Ball e Mainardes (2011), por exemplo, os estudos em políticas educacionais, predominantemente e de maneira sintética, ou bem são de natureza teórica, a respeito de questões amplas do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, redes de influência no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais (geralmente vinculadas à análise de contextos socioeconômico e político), ou bem tratam de analisar e avaliar programas e políticas educacionais específicas. Nesse sentido, os autores sintetizam em dois grandes eixos os temas elencados por Wittmann e Gracindo.

No tempo da pesquisa de Wittmann e Gracindo, não havia tantos espaços para a divulgação científica como temos atualmente e, de outra parte, aparentemente as fronteiras do campo são mais bem delimitadas nos dias atuais. Ainda que tenhamos hoje uma constante situação de tensão na constituição do campo (MAINARDES; TELLO, 2016; SOUZA, 2016), provocada pela tentativa de inclusão de tópicos na agenda de pesquisa pelos próprios pesquisadores, de toda sorte isso mostra o amplo esforço empreendido pelos autores citados na produção da emblemática pesquisa.

Nossa análise mostra que o conjunto da produção está articulado à leitura do papel/da ação do Estado nas mais diferentes frentes. Isso significa que a definição do que se estuda no campo não está dada *a priori*, pois depende em boa proporção dos próprios pesquisadores, que reclamam a presença dos seus objetos de estudo e respectivas abordagens no campo da pesquisa, em uma espécie de via de mão dupla, no sentido de que tanto os pesquisadores buscam se adequar aos objetos e às abordagens dominantes no campo de pesquisa quanto eles próprios tensionam esse campo ao propor novos temas e olhares de pesquisa.

Isso indica que a pesquisa em políticas educacionais toma a ação ou omissão do Estado no atendimento às demandas por educação da sociedade e, na via inversa, toma também as próprias demandas sociais como objeto de estudo. Ou seja, o foco da pesquisa recai sobre a relação entre demandas educacionais e o posicionamento do Estado em face de tais demandas.

Interessam aos pesquisadores os resultados desse levantamento da produção acadêmica, que busca atualizar a leitura feita por Wittmann e Gracindo (2001), pois tais informações e análises podem auxiliar na melhor compreensão do terreno no qual desenvolvemos nossos estudos e, assim, qualificar o campo e a sua contribuição para o desenvolvimento científico.

Quadro geral

O levantamento dos artigos foi classificado em um conjunto de categorias similares às de Wittmann e Gracindo (2001), contudo nossa análise toma uma base mais singela que a desses autores, mas não pouco importante. Trabalhamos com os artigos publicados pelos principais periódicos da área da educação da base SciELO e com os textos publicados na RBPAE, no período entre 1998 e 2015¹. Agimos assim porque avaliamos que repetir as fontes da pesquisa original seria algo virtualmente impossível na atualidade, pelo volume da produção nessa última década e meia, e, de outro lado, compreendemos que as fontes que utilizamos são capazes de demonstrar as principais tendências da produção acadêmica do campo. Isso significa que este artigo não expressa uma pesquisa que alcança o estado da arte do campo, mas contribui para a construção do estado do conhecimento (ROMANOWSKI; ENS, 2006).

A SciELO foi escolhida por ser uma ampla biblioteca e um repositório eletrônico que contempla uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros, e a RBPAE, por ser uma das revistas mais emblemáticas do campo dessa pesquisa e que vem sendo publicada há mais tempo na área de política e gestão da educação, além de estar vinculada à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), que é a principal associação brasileira que congrega estudiosos e profissionais desse campo de pesquisa e de atuação. Entendemos que, com essas duas fontes, como destacado, conseguimos capturar as principais tendências da pesquisa no campo, o que implica reconhecer o que tem sido privilegiado e em quais contextos, bem como o que tem sido de alguma forma negligenciado na agenda dos pesquisadores do campo.

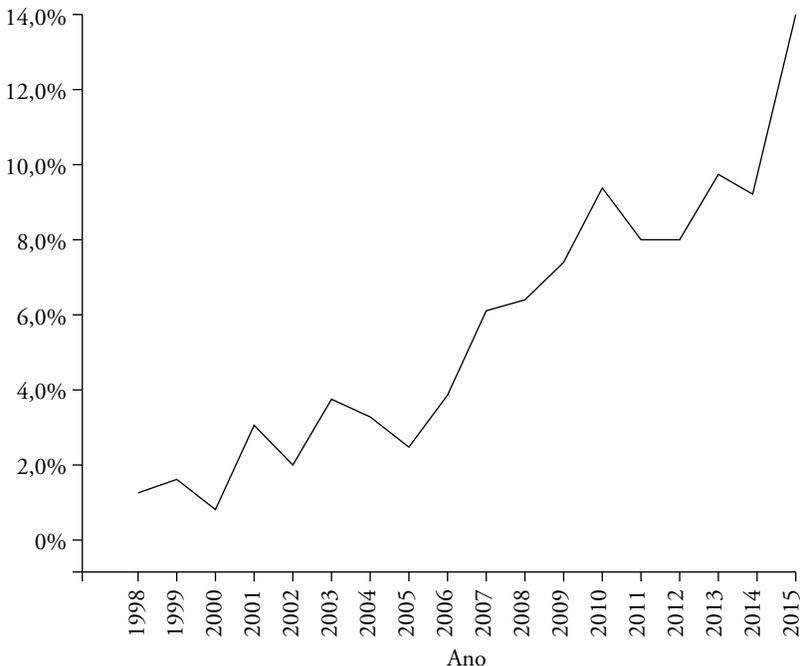
Como um objetivo importante desta pesquisa é a atualização das análises feitas pelos autores mencionados, compreendemos que utilizar categorias próximas às originalmente trabalhadas permitiria um cotejamento maior entre os achados de pesquisa. As adaptações que fizemos foram provocadas pela leitura e análise do material bibliográfico, e, ao não conseguir inserir nas categorias do estudo original de 2001, tivemos de promover adaptações ou a criação de novas entradas categoriais.

Assim, as categorias com as quais trabalhamos na classificação dos artigos, em comparação com a classificação original de Wittmann e Gracindo (2001),

podem ser visualizadas no Gráfico 1 e na Tabela 1, bem como a quantidade de produtos analisados.

A base analisada, como destacado, cobre apenas uma fração dos trabalhos produzidos ao longo do período (apenas artigos em revistas acadêmicas das fontes mencionadas). Por isso, temos menos produtos no período estudado do que a pesquisa de Wittmann e Gracindo (2001). Ademais, no estudo de 2001, os autores produziram uma classificação exclusiva, dispondo cada trabalho em apenas uma categoria. Em nossa investigação, por outro lado, vimos a necessidade de, eventualmente, classificar alguns trabalhos em mais de uma categoria, por termos encontrado estudos fronteiriços. Por exemplo, um trabalho sobre o estado da arte em gestão escolar (MARTINS; SILVA, 2011) aparece tanto na categoria estado da arte; estado do conhecimento, como na categoria gestão escolar, porque efetivamente ele trata de questões que afetam as duas categorias. Nesse sentido, o total de trabalhos que compõem mais de uma categoria é de 62 (7,5% do total), o que nos deixa com o total de 761 artigos diferentes analisados.

Gráfico 1
 Percentual de trabalhos por ano.



De toda sorte, a curva de crescimento da produção é evidente ao longo dos 18 anos investigados, indicando o investimento que os pesquisadores têm feito sobre o campo e o aumento da demanda pelas temáticas em questão.

Gestão da escola responde por mais de 13% dos artigos analisados e é a principal categoria de trabalhos nesse período. Na pesquisa de 2001, os autores encontraram essa categoria em terceiro lugar, mas já com evidências de que era e ainda é um tema sobre o qual os pesquisadores se debruçam. Estudos mostram (SOUZA, 2007; MARTINS; SILVA, 2011) que as pautas e pressões do cotidiano escolar e educacional atravessam o olhar dos pesquisadores, demandando suas re-

Tabela 1

Comparação entre as categorias de classificação utilizadas nas duas pesquisas de referência, quantidade e percentual de produtos analisados por categoria.

Wittmann e Gracindo (2001)			Correspondência com as categorias utilizadas nesta pesquisa		
Categorias	n	%	Categorias	n	%
Educação-Estado-sociedade: escolas/instituições educativas	114	12,4	Estado e educação	87	10,6
Direito à educação e legislação do ensino	74	8,0	Direito à educação	75	9,1
Políticas de educação: concepções e programas	139	15,1	Avaliação de políticas e programas educacionais	99	12,0
Financiamento da educação	25	2,7	Financiamento da educação	89	10,8
Municipalização e gestão municipal da educação	60	6,5	<i>[sem correspondência]</i>		
Planejamento e avaliação educacionais	40	4,3	Planejamento da educação	78	9,5
			Políticas de avaliação educacional	26	3,2
Gestão de sistemas educacionais	62	6,7	Gestão de sistemas educacionais	71	8,6
Gestão da universidade	98	10,6	Gestão da universidade	58	7,0
Gestão da escola	134	14,5	Gestão da escola	111	13,5
Público e privado na educação	33	3,6	Público e privado na educação	37	4,5
Profissionais da educação: formação e prática	143	15,5	Trabalho docente	75	9,1
<i>[sem correspondência]</i>			Estado da arte; Estado do conhecimento	17	2,1
Total	922	100,0	Total	823	100,0

flexões e investigações, especialmente no campo da política e gestão da educação, no qual a conjuntura (política) educacional é fundamental na delimitação dos objetos de estudo. Como a gestão escolar explicita fortemente a política educacional no ambiente escolar, rebatendo diretamente sobre trabalhadores da educação e estudantes, tal cenário favorece a maior visibilidade da gestão escolar como objeto de preocupação dos pesquisadores do campo.

Em 2001, todavia, a categoria com maior número de trabalhos era profissionais da educação (15,5%), que em nosso levantamento agora denominamos de trabalho docente, e representa 9,1% dos trabalhos produzidos após 1998. Mais adiante, trataremos um pouco melhor da diferenciação entre ambas as classificações, mas é importante registrar que a pesquisa tem se ocupado dessa temática motivada também pela pauta conjuntural. Ou seja, pesquisadores (OLIVEIRA, 2010; NUNES; OLIVEIRA, 2017) constataram que as políticas para os trabalhadores da educação provocam as reflexões acadêmicas e, na via inversa, contribuem para o próprio movimento de disputa da política, ao tematizarem aspectos importantes sobre a identidade, o reconhecimento, a carreira, a remuneração etc. dos profissionais da educação.

Chama a atenção o exponencial crescimento da produção acadêmica sobre financiamento da educação, no período pós-1998. No estudo de Wittmann e Gracindo (2001), essa temática respondia por 2,7% dos trabalhos analisados, enquanto, em nossa pesquisa, a categoria alcançou 10,8%. Uma vez mais, parece que a conjuntura da política pauta a pesquisa, pois em 1996 foi criada a política de fundos (com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — Fundef e, posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb), mas que só se efetivou de 1998 em diante, induzindo o olhar da pesquisa para esse novo horizonte, que mudou substancialmente a realidade dos recursos financeiros para a educação básica pública no Brasil (PINTO, 2002; 2007; GOUVEIA; SOUZA, 2015).

Um tópico tratado no estudo de 2001 em nossa avaliação não cabe mais como uma categoria de análise, que é a municipalização e gestão municipal da educação, porque, de um lado, a transferência de responsabilidades educacionais para os municípios já não compõe a pauta da política educacional de maneira tão significativa e, de outra parte, as discussões sobre a gestão municipal da educação estão incluídas nos estudos sobre gestão de sistemas educacionais. Mas, se somarmos as duas categorias em 2001 (municipalização e gestão municipal e gestão de sistemas educativos), vamos encontrar 13,2% dos estudos daquela pesquisa. Em nosso levantamento, de 1998 a 2015, a categoria gestão de sistemas educacionais, que engloba aqueles estudos, alcançou 8,6%, demonstrando queda proporcional desse tipo de pesquisa. Isso possivelmente se deve ao crescimento dos estudos sobre planejamento educacional, os quais têm

forte relação com a gestão dos sistemas, especialmente com o advento das políticas de planejamento elaboradas pelo Ministério da Educação (MEC), como o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007, e que tensionaram a uma espécie de standardização da gestão educacional, na medida em que induziram os municípios a uma padronização do diagnóstico, das análises e das decisões para o enfrentamento de problemas educacionais (SOUZA; BATISTA, 2016; FERREIRA, 2014).

Outro campo que passou por modificações nesse interregno foi o do planejamento educacional e das políticas de avaliação educacional. No estudo de 2001, os autores entendiam que as duas temáticas poderiam/deveriam ser associadas. Em nosso estudo, todavia, vimos que, ao longo do tempo, as duas categorias foram se afastando e constituindo campos próprios de estudo. Mesmo reconhecendo que ambas compõem faces do processo de gestão (da educação ou da escola ou, ainda, do processo educativo), tomaram corpo na efetividade da política, por meio da já mencionada política de planejamento induzida pelo MEC e pela criação e ampliação significativa do sistema de avaliação educacional tanto na educação básica quanto na educação superior. Assim, a ampliação para âmbito nacional, após 1995, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e, após 2005, da Prova Brasil, da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), entre outras peças do sistema avaliativo, potencializou o campo de estudos e levou-o a uma dissociação com as questões quanto ao planejamento.

Finalmente, identificamos o que denominamos de estado da arte e estado do conhecimento, categoria esta inexistente no trabalho dos autores de 2001. Temos trabalhos teóricos e de análises da produção nas temáticas específicas, como, por exemplo, sobre gestão escolar, ou avaliação educacional, mas entendemos que deveríamos destacá-los com uma classificação própria, reconhecendo o crescimento do interesse dos pesquisadores acerca desse tipo de investigação e a importância e contribuição que tais pesquisas potencialmente trazem ao campo. Na base analisada, tivemos 2% dos estudos classificados nessa dimensão, o que ainda é incipiente, mas demonstra tendência de crescimento no campo.

Na sequência, com o intuito de colocar em cotejamento as abordagens e os achados de ambas as pesquisas, destacamos cinco categorias daquelas indicadas anteriormente: Estado e educação, direito à educação, financiamento da educação, gestão da escola e público e privado na educação. Não seria possível, no âmbito deste artigo, colocar todas as temáticas em comparação. Assim, elegemos tais categorias porque representam temáticas com tradição no campo ou em crescimento e que traduzem, de toda sorte, elementos que permitem ao leitor perceber as mudanças na pesquisa no campo da política e gestão da educação, desde o início dos anos 1990.

Estado e educação

O eixo Estado e educação debruça-se sobre os estudos que ou tomam a relação demandas sociais e ação ou omissão do Estado diante dessas demandas, ou, de outra parte, analisam o papel do Estado como o principal provedor dos serviços educacionais, discutindo assim sua natureza, seu alcance e sua concepção.

Na obra mencionada de 2001, o capítulo que discute aspectos equivalentes é assinado por Mattos e Rocha² (2001, p. 19-29), mas busca outra associação. Partem os autores do reconhecimento de que a relação Estado e educação é mediada pela sociedade. Nesse aspecto, parece-nos haver confluência entre as abordagens, uma vez que a presença dessa mediação, em nossa pesquisa recente, surgiu com a leitura que fizemos das demandas sociais por educação. Isto é, em ambos os períodos, os pesquisadores do campo demonstram entender que a posição do Estado diante da educação é uma resposta às reivindicações sociais.

Ademais, no estudo de 2001, os autores mencionados também identificaram no Estado o principal provedor dos serviços educacionais no Brasil, mas colocaram-no como um “pano de fundo” (MATTOS; ROCHA, 2001, p. 19) inevitável para a pesquisa desse campo de conhecimento. De fato, a pesquisa no campo da política e gestão da educação encerra, virtualmente sempre, o reconhecimento do Estado, seja como ente/sujeito, seja como arena da política.

Os estudos, todavia, em 2001, pouco trataram das reformas educacionais, temática que aparece em mais de 20% dos artigos do período mais recente. Uma vez mais, encontramos a associação entre a pauta da pesquisa e o movimento da política educacional, considerando que o principal ciclo de reformas educacionais das últimas quatro décadas se iniciou em 1995 (SOUZA, 2003). Logo após breve período necessário à captação do movimento da política, os pesquisadores debruçaram-se sobre essa entrada da pesquisa a respeito do tema Estado e educação, o que remete tais estudos para o período pós-1998.

A dominância dos estudos nessa temática, entretanto, recai sobre o papel do Estado. São trabalhos que tomam, de uma parte, análises quanto à ação ou à omissão do Estado diante de determinada demanda, como a resposta dada pelo Estado para o ensino médio ou para a educação especial, e, de outro lado, trabalhos que colocam em tela reflexões concernentes às características patrimonialistas ou liberais do Estado brasileiro no campo educacional. Além disso, há trabalhos que buscam observar as mudanças no papel do Estado no atendimento à educação, com os câmbios observados diante das políticas de avaliação, por exemplo.

Outro destaque dessa temática nos estudos mais recentes tem relação com as pesquisas que colocam em observação as demandas educacionais, o que confirma que o campo de investigação não se limita à ação ou omissão do Estado, e sim inclui a leitura das reivindicações sociais por educação. Nesse caso, há estu-

dos sobre acesso à educação (superior, profissional, especial, infantil), bem como no que tange a demandas acerca de condições de qualidade, advindas particularmente do movimento docente. A Tabela 2 evidencia essas informações.

Direito à educação

Nesta categoria, incluem-se os artigos que estudam aspectos do acesso à escola, nos diferentes níveis e modalidades, da permanência na escola e da qualidade educacional, entendidos como faces complementares do direito à educação. Também estão aqui estudos sobre a legislação educacional e acerca dos processos de judicialização do direito à educação, como pode ser observado na Tabela 3.

Essa amplitude da temática, contudo, não estava contida em 2001 na obra de referência mencionada, uma vez que os autores que analisaram a produção acadêmica do eixo equivalente no capítulo “Direito à educação e legislação do

Tabela 2
Percentual de trabalhos sobre Estado e educação por subcategoria.

Subcategoria	%
Demandas educacionais	17,2
Federalismo	10,3
Papel do Estado	28,7
Reformas educacionais	20,7
Outros	23,0

Tabela 3
Percentual de trabalhos sobre direito à educação por subcategoria.

Subcategoria	%
Direito à educação – teorias e concepções	20,0
Direito à educação e qualidade	8,0
Direito à educação e condições de gestão	5,3
Direito à educação e diversidade	10,7
Direito à educação e etapas/modalidades de ensino	21,3
Judicialização	6,7
Legislação educacional	8,0
Outros	20,0

ensino”, Machado e Oliveira (2001, p. 31-41), viam nessa produção forte priorização dos estudos pertinentes à legislação educacional, ainda que o debate sobre o acesso como expressão basilar do direito à educação já estivesse bem consolidado. Além disso, os autores perceberam a emergência do campo de discussão sobre direitos humanos e educação.

No período 1998–2015, percebeu-se o crescimento da temática tanto em termos quantitativos quanto na diferenciação das abordagens, uma vez que a discussão concernente a direito à educação e diversidade se consolidou, e novos temas nasceram, como a questão da judicialização do direito à escola, que alcançou quase 7% no período.

Ainda permaneceu como ponto importante a discussão do acesso, que predominou nos estudos quanto a direito à educação e etapas/modalidades de ensino, mas olhares sobre a gestão e a qualidade como condições para o direito à educação cresceram de forma otimista, evidenciando que os pesquisadores ampliaram a compreensão de que o direito à educação é mais que um assento na escola.

A legislação educacional continuou sendo um tema tratado nessa categoria, porém em menor proporção do que 20 anos atrás, e nesse período mais recente o enfoque que passou a dominar foi a leitura sobre a amplitude ou a restrição do direito à educação no texto legal, de maneira a se perceber de que forma e com quais concepções e alcances a legislação dialoga com as demandas educacionais da sociedade.

Financiamento da educação

Se no fim da década de 1990 a produção científica no campo do financiamento da educação parecia tímida (WITTMANN; GRACINDO, 2001), nos anos seguintes o tema suscitou maior interesse nos pesquisadores, visto a crescente produção na área. Esse movimento deu-se possivelmente pelas expectativas geradas pelos fundos de financiamento da educação, que em 1998 passaram a, efetivamente, fazer parte da política educacional no Brasil, como já destacado.

Os autores identificados na produção selecionada debruçaram-se a estudar o financiamento da educação, compreendendo-o como um meio de realização da política educacional e, também, como um indutor de adoção de novas políticas.

Jacques Velloso, autor do capítulo da obra de 2001 que trata da matéria, observou:

O financiamento da educação vem despertando crescente interesse entre os pesquisadores no País. Tal tendência não significa, entretanto, que sejam numerosos [os trabalhos registrados], pois

até nos anos [19]80 era diminuta a quantidade dos que se dedicavam a estudos na área (VELLOSO, 2001, p. 66).

Tanto na pesquisa de Wittmann e Gracindo (2001) quanto nesta, identificamos prevalência de estudos sobre o financiamento da educação básica pública. Nesses últimos 18 anos, mais da metade dos artigos encontrados nessa categoria trata de financiamento desse nível de ensino, direcionando especificamente ou não a alguma etapa ou modalidade, como pode ser observado na Tabela 4.

A política de fundos, surgida em 1996/1998, ocupou 15% dos artigos. A maioria desses estudos discute casos específicos localizados geograficamente e busca analisar os impactos ou resultados do Fundef/Fundeb em dado estado ou município. Essa abordagem aproximou esses estudos da denominada avaliação de políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), sendo várias pesquisas sobre a implementação de políticas (PEREZ, 2010), mesmo que muitos autores não tenham identificado explicitamente seus trabalhos nessa perspectiva metodológica.

Assim como no trabalho de 2001, também percebemos a ausência de estudos sobre o financiamento das políticas de bolsas, tanto no nível superior quanto na educação básica, nesse caso, por exemplo, entre a educação e o Programa Bolsa Família, em uma visão financeira.

Tabela 4

Percentual de trabalhos sobre financiamento da educação por subcategoria,

Subcategorias	%
Financiamento da educação básica	55,6
Sem especificação de etapa/modalidade	35,1
Financiamento da educação especial	1,1
Financiamento do ensino médio	6,7
Financiamento da educação infantil	4,4
Financiamento da educação integral	1,1
Financiamento da educação profissional	1,2
Financiamento da educação para jovens e adultos	1,1
Financiamento do ensino fundamental	5,6
Financiamento da educação superior	11,1
Financiamento e fiscalização/control social	5,6
Financiamento e planejamento educacional	11,1
Política de fundos	15,9

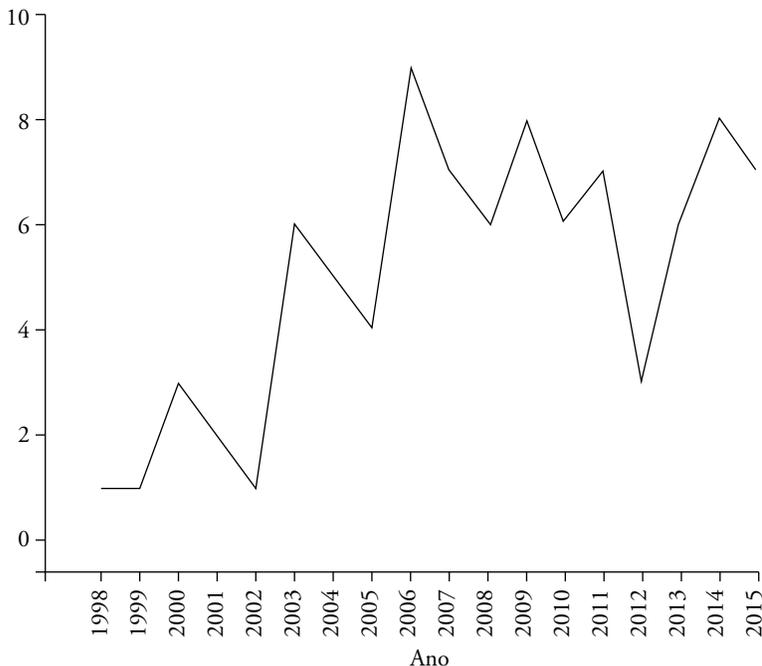
Do ponto de vista cronológico, como evidenciado no Gráfico 2, chama a atenção o fato de que o ano de maior produção nos artigos dessa temática foi 2006, quando nos aproximávamos da finalização do Fundef, porém apenas um dos nove estudos desse ano tem relação com a política de fundos, e os temas são os mais diversos, não permitindo a elaboração de explicações para esse ponto diferencial.

O financiamento da educação superior é um tópico importante de se destacar, uma vez que ele pouco aparecia na pesquisa anterior. No texto de Velloso (2001), não há menção a estudos com esse objeto. Portanto, compreendemos que a preocupação com essa temática é inflacionada também pela conjuntura, marcadamente pela influência que as políticas de educação superior provocam no campo. O financiamento do Programa Universidade para Todos (ProUni) e dos Institutos Federais (IF) está entre as preocupações dos autores pós-1998, assim como a relação entre financiamento e acesso à educação superior, ou entre financiamento e qualidade educacional.

Gestão da escola

A temática gestão da escola está entre as que mais têm trabalhos produzidos, o que já se apresentava no estudo de 2001, como fizemos ver. Pazeto e

Gráfico 2
 Percentual de trabalhos sobre financiamento da educação por ano.



Wittmann (2001) assinam o capítulo que analisa a produção sobre esse tema. Os autores afirmaram que se trata de um objeto que vinha crescendo, o que confirmamos com a assunção da primeira posição em nosso levantamento. Ademais, eles perceberam que a gestão escolar acompanhava as mudanças sociais e culturais na sociedade e na educação, de forma a incluir objetos, problemas e abordagens de pesquisa inéditos à época. Isso parece-nos se articular com os câmbios que esse campo de conhecimento passou na virada dos anos 1980 para a década seguinte, com a ruptura da administração escolar com a perspectiva mais técnica, na passagem daquilo que a literatura denominou de escola clássica para a escola crítica da gestão escolar (SOUZA, 2007).

O estudo de 2001 apontou tendências na produção a respeito de gestão escolar, recaindo nos seguintes temas: democratização da gestão e autonomia, organização do trabalho pedagógico, função e papel do gestor e gestão pedagógica. A primeira temática representava mais de 45% dos estudos.

Nosso estudo atual também percebeu tendências, mas já não se tem mais um elemento de tensão na delimitação do campo, como naqueles estudos da década de 1990. O principal aspecto temático desses estudos, que consagram a trajetória e tendência do campo, é a gestão democrática. O princípio constitucional disposto no artigo 206, VI, reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 3º, VIII), define que a gestão da escola pública deve se pautar pela democracia, e isso pressiona o pesquisador a verificar a eficácia do texto legal, entre outras abordagens. Assim, parece que, 30 anos após o início da vigência da Constituição Federal, mesmo a gestão democrática não tendo tomado a cena da gestão escolar no cotidiano das instituições educativas brasileiras, ela pauta a pesquisa desse campo de conhecimento.

Os estudos teóricos também representam fatia significativa dos artigos revisados para esta pesquisa, atingindo quase 19%. São trabalhos que buscaram analisar a contribuição de autores clássicos do campo da administração escolar, como Anísio Teixeira e José Querino Ribeiro, ou, de outro lado, procuraram identificar concepções e conceitos presentes em dadas políticas ou propostas de gestão escolar, ou, ainda, são trabalhos de revisão bibliográfica, na forma de estados da arte ou do conhecimento. Essa última abordagem não aparece no levantamento da obra de 2001, já referenciada, mas surge com presença significativa na revisão atual, indicando que os pesquisadores do campo estão buscando cada vez mais compreender o panorama geral do avanço do conhecimento.

Além disso, surgiu como categoria inédita a leitura de trabalhos sobre a política como manifestação objetivada na gestão. Assim, existe a compreensão de que a gestão traduz as concepções políticas e dá materialidade a elas, seja por meio da implementação da macropolítica educacional, seja por intermédio do reconhecimento de que a gestão é arena para a disputa do poder na própria escola.

Ainda, mantém-se como um tópico importante o dirigente escolar. Em ambas as pesquisas, identificaram-se trabalhos que se preocupam com a função, o perfil, o papel, os dilemas do diretor escolar. Isso dialoga com estudos que advêm de tempos anteriores (ALONSO, 1976; LOURENÇO FILHO, 1976), mas que não têm mais a mesma marcante representação no campo, uma vez que a literatura tende a não mais confundir o processo da gestão escolar com a figura do gestor (CAMARGO; ADRIÃO, 2003).

Finalmente, continuam sendo poucos os estudos do campo que cotejam a gestão escolar com aspectos como gênero ou raça dos dirigentes escolares. Ou melhor, em ambos os levantamentos sequer aparece qualquer menção. Mesmo que a literatura pós-1998 traga alguns trabalhos sobre esses aspectos (CORRÊA, 2010; SOARES; TEIXEIRA, 2006), na base de dados aqui trabalhada não houve nenhum artigo com tal abordagem.

A Tabela 5 dá destaque a esses números.

Público e privado na educação

Acerca da relação público e privado na educação, os trabalhos selecionados discutem parcerias entre ambos os setores, evidenciando que se trata de fenômeno crescente nos últimos anos que vai em direção à privatização da educação. Os estudos também destacam a forte incidência do privado sobre o público, na construção de um padrão cultural que fortalece aquele em detrimento deste. Nesse sentido, são vários os trabalhos que analisam parcerias entre estados e, sobretudo, prefeituras e empresas privadas.

Ademais, há uma quantidade considerável de artigos que apresentam análises críticas da explosiva expansão da educação superior no Brasil, principalmente das redes de instituições privadas. No âmbito desse crescimento, alguns tra-

Tabela 5
Percentual de trabalhos sobre gestão da escola por subcategoria.

Subcategoria	%
Cultura, cotidiano da escola e clima organizacional	6,3
Estudos teóricos	18,9
Gestão democrática	21,6
Gestão pedagógica	16,2
Gestor escolar	17,1
Política e poder na escola	6,3
Política educacional e gestão escolar	13,5

balhos discutem a compra e/ou fusão de instituições de ensino superior privadas do país, formando grandes redes de empresas que passaram a controlar a maior parte da oferta educacional nesse nível de ensino.

No estudo de Wittmann e Gracindo (2001), o capítulo que trata do tema em tela é assinado por Dourado e Bueno (2001, p. 51-62) e classifica os trabalhos dessa temática em cinco grupos, ou subcategorias: relações público/privado, estudos comparativos, esfera pública, esfera privada e instituições filantrópicas/confessionais. A pauta modificou-se um tanto nesse interregno, pois encontramos trabalhos passíveis de fazerem parte, após 1998, de outras categorias — estudos teóricos sobre o público e o privado, privatização, reformas e regulação — e, ainda, uma fração de estudos com temas diversos nesse campo.

Talvez essa seja a categoria com maior modificação interna no campo da pesquisa em políticas e gestão da educação, observando esses quase 30 anos, pois, ainda que se trate de um debate presente na educação brasileira há muito tempo (CUNHA, 2007; CURY, 1992), as tensões e mudanças nos últimos anos nesse campo são marcantes, com o advento das já mencionadas abertura de capital no mercado de ações e a conseqüente entrada de capital estrangeiro na aquisição de participações de instituições de educação superior, bem como a transferência de responsabilidades na gestão de sistemas de ensino para empresas privadas ou organizações não governamentais, de um lado, e o reposicionamento do Estado diante desse cenário, estabelecendo alguma regulação no setor e na relação entre os dois segmentos, público e privado, de outro. A Tabela 6 evidencia as abordagens temáticas nessa categoria.

Considerações finais

O artigo buscou apresentar um panorama da produção acadêmica brasileira no amplo campo da política e gestão da educação, tomando por base artigos científicos publicados em revistas nacionais da base SciELO e na RBP AE entre os

Tabela 6

Percentual de trabalhos sobre público e privado na educação por subcategoria.

Subcategoria	%
Estudos teóricos	27,0
Privatização da educação	37,8
Reformas	8,1
Regulação	13,5
Outros	13,5

anos de 1998 e 2015, atualizando, com isso, o estado do conhecimento publicado em 2001, mas referente aos anos de 1991 e 1997, por Wittmann e Gracindo.

Vimos que, ao longo desses quase 30 anos, a pesquisa do campo estava e está focalizada na relação entre as demandas sociais por educação e o posicionamento do Estado diante dessas demandas, nas mais distintas entradas temáticas.

Percebemos ainda que os pesquisadores do campo ao longo de todo o período foram fortemente influenciados pela pauta da própria política educacional, de forma que a atualização dos movimentos políticos coloca pressão sobre os objetos de estudo do campo. Isso explica por que categorias e subcategorias se modificam, ainda que parcialmente, uma vez que a política se movimenta e passa a incluir ou a descontinuar temas, trazendo-os ou afastando-os da agenda da pesquisa em políticas educacionais.

Esse movimento também pode ser responsável, ao menos parcialmente, pela ausência de alguns temas de pesquisa em dadas categorias, posto que, por mais importante que possa ser para as relações sociais e educacionais certo assunto, ele pode não estar contido na agenda política e, assim, também fica ausente da pauta dos pesquisadores em política educacional.

Wittmann e Gracindo (2001) afirmaram, quando da apresentação de seu texto, que os achados da pesquisa eram importantes, porque

primeiro, eles contribuem para a realização de estudos e pesquisas, subsidiando trabalhos acadêmicos; além disto e principalmente, trazem reflexões e encaminhamentos que podem auxiliar na melhoria da prática social da educação, especialmente de sua gestão em nível de sistema, de instituições educativas e de outras organizações da sociedade civil. Contribuem, ainda, para subsidiar o estabelecimento de políticas de educação comprometidas com a construção da cidadania brasileira (WITTMANN; GRACINDO, 2001, p. 7).

Ou seja, o conhecimento sobre como a pesquisa trata a política e a gestão da educação potencializa conhecer melhor as próprias políticas educacionais e, com isso, entender como são operadas as relações entre o Estado e a sociedade na luta pelo reconhecimento da educação como direito, nos desafios de sua oferta e organização e nos conflitos decorrentes da busca por qualidade. Se nosso papel primeiro como pesquisadores não é o da proposição ou implementação de políticas, a condição de investigadores do campo e de *metapesquisadores* permite-nos, por outro lado, indicar elementos e conclusões que podem apoiar melhores escolhas na direção política da educação, ou pelo menos nossas sínteses, com as análises do estado do conhecimento, podem auxiliar a se perceber caminhos e alternativas para a política e gestão da educação.

Notas

1. Por se tratar de uma atualização do estado do conhecimento, não buscamos os trabalhos de período progressivo a 1998.
2. Wittmann e Gracindo conduziram a pesquisa e foram os organizadores do livro, que apresenta os resultados da pesquisa, mas os capítulos desse livro, nos quais cada temática é analisada de maneira mais detalhada, são assinados por especialistas nos respectivos campos de conhecimento.

Referências

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC, 1976.

AROSA, A. C. C. **A produção acadêmico-científica sobre política educacional no GT - 5 da Anped (2000 a 2009)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Federal nº 9.394/1996. Brasil, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CAMARGO, R.; ADRIÃO, T. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. **Chão de Escola**, Curitiba, n. 2, p. 28-33, 2003. Disponível em: <http://www.sismmac.org.br/disco/arquivos/31_179.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CORRÊA, V. S. A. **Gestão escolar e gênero: o fenômeno do teto de vidro na educação brasileira**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300009>

CUNHA, M. C. (org.). **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

CURY, C. R. J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

DOURADO, L. F.; BUENO, M. S. S. O público e o privado na educação. In: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs.). **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 602-623, jul.-set. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/198053142952>

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015. <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2457>

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e administração escolar**: curso básico. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: INL, 1976.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. Direito à educação e legislação do ensino. *In*: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs.). **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

MAINARDES, J.; TELLO, C. Research on the field of education policy: Exploring different levels of approach and abstraction. **Education Policy Analysis Archives**, v. 24, p. 75, 2016. <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2331>

MARTIN, A. M.; SILVA, V. Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados (2000/2008). **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 228-245, jan./abr. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000100012>

MATTOS, B. T. P.; ROCHA, M. Z. B. Educação-Estado-Sociedade como pano de fundo da gestão do ensino. *In*: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs.). **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

NUNES, C. P.; OLIVEIRA, D. A. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educação em Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 65-80, jan./mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-9702201604145487>

OLIVEIRA, D. A. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, n. esp. 1, p. 17-35, 2010.

PAZETO, A. E.; WITTMANN, L. C. Gestão da Escola. *In*: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs.). **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

PEREIRA, A. L. F. G. **A produção acadêmica em política educacional no Estado do Paraná: um estudo mediado pela Teoria do Campo Científico**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>

PINTO, J. M. R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008>

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set./dez. 2006.

SANTOS, A. L. F. Conhecimento e interesse: analisando fatores que influenciam a constituição do campo acadêmico da pesquisa sobre política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 1, p. 161-180, 2014. <https://doi.org/10.21573/vol30n12014.50019>

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 42, p. 534-550, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782009000300010>

SILVA, A. A.; SCAFF, E. A. S.; JACOMINI, M. A. Políticas públicas e políticas educacionais: percursos históricos, interfaces e contradições das produções na década de 2000. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 16, n. 67, p. 254-273, 2016. <https://doi.org/10.20396/rho.v16i67.8646121>

SILVEIRA, A. D.; TAVARES, T.; SOARES, M. Produção acadêmica nacional sobre qualidade no ensino fundamental: mapeamento da concepção e seus indicadores. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013. **Anais [...]**. Recife: Anpae, 2013.

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeitos do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 34, p. 155-186, maio/ago. 2006. <http://dx.doi.org/10.18222/eae173420062121>

SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.5212/PraxEduc.v.9i2.0003>

SOUZA, A. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, p. 75-89, 2016.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.311>

SOUZA, D. B.; BATISTA, N. C. Balanço das avaliações municipais do Plano de Ações Articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 105-131, jan.-mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698140705>

STREMEL, S. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. **Education Policy Analysis Archives**, v. 20, n. 1, p. 1-31, 2012. <https://doi.org/10.14507/epaa.v20n9.2012>

TELLO, C.; MAINARDES, J. Pluralismos e investigación en Política Educativa: uma perspectiva epistemológica. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 20, p. 763-788, 2015a. Disponível em: <<http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v20/n066/pdf/66004.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, v. 10, n. 1, p. 153-178, 2015b. <http://dx.doi.org/10.5212/PraxEduc.v.10i1.0007>

VELLOSO, J. Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? *In*: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs.). **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

WITTMANN, L.; GRACINDO, R. **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

SOBRE O AUTOR

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA é Doutor em Educação (PUC-SP). Coordenador Adjunto da Área da Educação na CAPES e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR.

Recebido em 12 de julho de 2018.

Aceito em 08 de maio de 2019.