

**EDUCAÇÃO INFANTIL E OS DESAFIOS NA FORMAÇÃO DO
PESQUISADOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ESSA ÁREA**

Rosânia Campos
Universidade da Região de Joinville – Brasil
E-mail: zana.c2001@gmail.com

Maria Carmen Silveira Barbosa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil
E-mail: licabarbosa@ufrgs.br

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo problematizar a formação do pesquisador para análises de políticas no campo da educação infantil. Para tanto realizamos um estudo teórico a partir de diferentes autores que versam sobre esse tema, como por exemplo: Santos e Azevedo; Tello; Mainardes, Ball e Dale. A partir do objetivo do trabalho, procuramos discutir os desafios no processo de consolidação do campo de investigação em políticas públicas e suas repercussões na área de educação. Essa estratégia visa conceituar qual perspectiva de política pública nossos estudos se fundamentam enfatizam a necessidade de uma base epistemológica consolidada. Na sequência objetivamos discutir o papel dos referenciais de análise de políticas e suas contribuições. A partir dessas considerações refletimos sobre as particularidades da área de educação infantil e os cuidados que as investigações referentes a políticas para essa área precisam ter. Nesse sentido, procuramos socializar inquietações sobre o processo de formação do pesquisador para políticas públicas educativas, em especial, em uma área marcadamente pela lógica de políticas assistenciais, focais e compensatórias.

Palavras-chave: Política pública para educação. Educação infantil. Formação de pesquisador.

Nas últimas décadas é visível a ampliação no número de pesquisas e estudos que versam sobre políticas públicas. Essa ampliação pode ser confirmada via as pesquisas de estudo de arte, número de programas de pós-graduação em educação que atualmente possuem uma linha específica sobre essa temática e estudos encomendados referentes a esse tema. Essa emergência do tema pode ser compreendida tanto como resultado das transformações sociais¹ ocorridas na nossa sociedade, que repercutiram na

¹ Para maior discussão e aprofundamento dessa questão indicamos: MELLO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970 – 1995)**. Ciência política. São Paulo: Sumaré, 1999. O texto indicado também encontra-se disponível em:
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=648&Itemid=390



centralidade dos estudos sobre políticas públicas nos debates sociopolíticos, conforme destacam Santos e Azevedo (2009); como a entrada franca de organismos internacionais no cenário da educação, como agentes fomentadores e/ou indutores de políticas públicas para educação.

Essa expansão dos estudos e pesquisas sobre políticas públicas foi notória também no campo da política educacional, e a exemplo dos desafios e limitações observados nas pesquisas que versam sobre políticas públicas em geral, no campo da educação também é possível observar muitos desses problemas, de modo que o aumento quantitativo das pesquisas não pode ser compreendido como sinônimo de ampliação e de aprofundamento teórico na área. Pelo contrário, como pontua Bello, Jacomini e Minhoto (2014 p.371) “a falta de precisão teórica e metodológica identificada na produção acadêmica na área educacional, em particular, no campo de Política Educacional” é um dos problemas atuais nessas pesquisas. Essa fragilidade teórica tem impulsionado vários estudos como discutidos por Almeida e Tello (2013); Mainardes e Gandin (2013); Tello (2011, 2013), entre outros pesquisadores.

Nessa perspectiva, de acordo com Azevedo e Aguiar (1999, p. 04), em análise da produção em que o objeto investigativo é as políticas de educação existe

um amplo recorte e fragmentação de objetos, o que impossibilita afirmar da presença contínua e da consistência de conhecimentos produzidos sobre a área que permitissem o vislumbrar de questões analíticas comuns e essenciais para a consolidação deste campo de saber.

Desse modo, ainda que o crescente de pesquisas, referente a políticas públicas e políticas públicas educativas, seja positivo e promissor necessário lembrar que, conforme destaca Arretche (2003 p. 08),

a institucionalização e a expansão são, contudo, insuficientes para que os trabalhos produzidos em uma determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento. Em outras palavras, a proliferação de trabalhos ou a “coleção de fatos” (Kuhn, 1976, p. 37) não são suficientes para o desenvolvimento de uma ciência ou campo disciplinar.

Para Melo (1999), essa baixa acumulação de conhecimento deve-se também a proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda efetiva de pesquisa compartilhada pela comunidade de pesquisadores, fato que resulta, entre outros fatores, na subordinação das pesquisas à agenda política do país. Ainda que nos últimos anos seja possível observar movimentos na construção e, em algumas grupos de pesquisa, na consolidação de uma agenda comum, a vasta produção acadêmica ainda diz respeito a avaliação dos resultados pelas políticas em ação ou na análise de programas já consolidados.

Esses desafios quando analisados na área específica da educação infantil, ganham novos contornos, no entanto, continuam presentes e, em alguns aspectos são ainda mais desafiadores, posto a própria institucionalização recente da área. Dito de outro modo, a exemplo, de outras áreas da educação, as pesquisas em educação infantil que tomam como objeto as políticas públicas também aumentaram nas últimas décadas; no entanto, em levantamento bibliográfico realizado², assim como a partir das leituras das pesquisas de Estado da Arte da área e de trabalhos encomendados pelo GT 07 da ANPEd e pelo GT de Educação e Infância da ANPEd – Sul, nos parece que ainda persiste as pesquisas do tipo narrativas “pouco informadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e por um possível excesso de leveza metodológica” (SOUZA, 2003, p.17).

A partir dessas considerações iniciais, esse texto procura problematizar essa questão, isto é, procura discutir as análises de políticas públicas para educação infantil e a formação de pesquisadores a partir desse fato. Para tanto, apresentaremos a consolidação do campo de investigação em políticas públicas e suas repercussões na área da educação. Essa estratégia visa conceituar qual perspectiva de política pública nossos estudos se fundamentam. Na sequência objetivamos discutir o que são referenciais de análises e seu papel no estudo de políticas públicas realizando algumas

² O citado levantamento, realizado junto ao banco de teses da CAPES (período de 2008, ano da implementação do PDE, à 2014), não pretende ser um Estudo da Arte, no entanto, foi realizado para auxiliar na revisão de bibliografia do projeto de pesquisa em desenvolvimento no pós-doutoramento.



reflexões sobre os desafios presentes na área de educação infantil na produção desse tipo de pesquisa. Finalizamos com algumas observações que consideramos pertinente na formação dos pesquisadores.

Políticas Públicas: o que são e seus desdobramentos na educação

Segundo Souza (2006, p. 21), “entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas”. Seguindo essa indicação da autora, procuramos nessa seção refletir, de modo sintético, sobre a consolidação da política pública como objeto de investigação, a discussão de Estado nesse processo e como isso repercute na área da educação.

Assim, interessante observar que a área de conhecimento denominada política pública, surge nos Estados Unidos como disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com a base teórica sobre o papel do Estado, concentrando-se nos estudos referentes a ação dos governos. De forma diferente, na Europa, esse processo ocorreu de modo contrário, isto é, a área de política pública surge na Europa como desdobramento dos trabalhos que procuravam analisar e explicar o próprio Estado. Essas posições acabaram por originar diferentes perspectivas de análise, como por exemplo: a) estudos focalizados nas instituições consideradas fundamentais para limitar a ação humana; b) estudos concentrados nas organizações locais; c) compreensão da política pública como ramo da ciência política, o qual procura entender como e porque os governos optavam por determinada ação (SOUZA, 2006).

Nesse processo de consolidação da área muitos autores são reconhecidos como fundadores, entre eles Laswell, que introduziu a expressão “análise de política pública” na década de 1930, numa tentativa de conciliar conhecimento científico/ acadêmico com a produção empírica dos governos. Não obstante, se a expressão “análise de política pública” cunhada por Laswell parece sintetizar definições, o mesmo não pode ser dito em relação ao conceito de política pública. Desse modo, não existe uma definição sobre política pública, mas todas as definições “carregam” o posicionamento epistemológico do investigador, fato que tem impulsionado diferentes autores, como Tello



(2013) a pensar uma perspectiva epistemológica para as investigações em políticas educativas. Nesse sentido, de acordo com Almeida e Tello (2013, p. 14)

o posicionamento epistemológico repousa sobre a seleção que realiza o investigador enquanto a perspectiva epistemológica com a que desenvolverá o pesquisador. Estes posicionamentos epistemológicos são a adjetivação das perspectivas epistemológicas.

Assim, entendemos ser necessário indicar nosso posicionamento epistemológico para auxiliar na sistematização de nossas reflexões referentes as pesquisas referentes as políticas públicas direcionadas a área de educação infantil.

Seguindo essa lógica, compreendemos que “as políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, desenvolvidas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso” (AZEVEDO, 2004, p. XIV). Nas palavras de Golbert, Muller (1987 apud HÖFLIN, 2001), políticas públicas são o Estado em ação, entretanto, não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLIN, 2001). Nesse sentido, pensamos ser importante entender o Estado a partir do conceito de Gramsci de Estado ampliado, a partir do qual, o Estado é concebido como instrumento para garantir as condições da produção, mas também como meio mais complexo dos aparelhos ideológicos; em outras palavras, compreendemos o Estado como aparelho do governo e também, aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil³ (LIGUORI, 2003). Assim, não há uma oposição entre sociedade civil e Estado, antes “a sociedade civil é o momento organizativo a mediar as relações de produção e a organização do Estado, produzindo organização e convencimento (FONTES, 2006, p. 212).

Dessa forma é fundamental diferenciar entre Estado e governo, sendo que esse último pode ser compreendido como:

³ Entendemos sociedade civil conforme define Gramsci, ou seja, entendemos a sociedade civil como inseparável da noção de totalidade, isto é, da luta de classes sociais. Desse modo, esse conceito “procura dar conta dos fundamentos da produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação de dominação, através do Estado” (FONTES, 2006, p. 211).

o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLIN, 2001, p.31).

Dentre as políticas públicas, temos a educação que pode ser compreendida como uma política pública de corte social, cuja função é, por princípio, a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. São assim de responsabilidade do Estado, mas não são pensadas apenas por seus organismos. Necessário lembrar que, as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. As políticas públicas sociais assumem diferentes “feições” em conformidade com a sociedade e a concepção de função do Estado a partir das quais são engendradas. Dessa forma, não é possível pensar política pública desvinculada de Estado, ou pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLIN, 2001).

A se considerar esses aspectos é imprescindível compreender que,

as políticas educacionais devem ser entendidas e estudadas como movimentos complexos, com participação de diferentes sujeitos sociais, cujas ações e comportamentos repercutem no conjunto da sociedade (BELLO; JACOMINI; MINHOTO, 2014, p. 375).

Para tanto, o estudo de políticas públicas educativas necessita ser desenvolvido a partir de uma base teórica consolidada, a qual oportunize compreendê-las, as políticas educativas, na relação com o macrocontexto, avançando nas pesquisas descritivas e que resultam em estudos de política educacional por ela mesma. Dito de outro modo, a política educacional é um objeto no campo de investigação das políticas públicas, assim conforme observa Gramsci, ao se tomar uma ciência em particular é necessário um processo de reapropriação das verdades produzidas por esse campo no âmbito



da totalidade da investigação operada pela filosofia da práxis (COUTINHO, 2008 *apud* ALMEIDA; SILVA, 2013).

Então, estudar as políticas educacionais compreende também entender o papel do Estado e as disputas pelo poder em seu interior e para além dele. Nesse processo ao se conhecer melhor o Estado, é possível conhecer melhor o direito e as suas manifestações positivadas e de luta pela consagração de demandas sociais (SOUZA, [s.d.]). Dessa forma,

não é uma simples questão de abordagem: concepções metodológicas implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes. (HÖFLIN, 2001, p. 32).

Essas relações quando analisadas no processo de constituição de políticas para educação infantil tornam-se extremamente relevante, posto que o atendimento institucionalizado da infância é consolidado no Brasil concomitante ao processo de industrialização, sob a égide do atendimento e não do direito. Em outras palavras, a constituição da educação infantil como política pública educativa é tardia no cenário nacional, e ainda não foi universalizada. Soma-se a esse fato que, as lutas sociais a partir da década de 1980, após longo período de ditadura militar, as quais procuravam construir um novo projeto social que concebendo a educação em todos os níveis como direito, foram “atropeladas” pela agenda neoliberal que institui uma nova lógica econômica e social.

Nas palavras de Severino (2006, p. 304):

a educação é interpelada pela dura determinação dessa realidade, no que diz respeito às condições objetivas da existência. [...] São adversas as condições para se assegurar a qualidade necessária para a educação. Em que pese a existência, nas esferas do Estado brasileiro, de um discurso muito elogioso e favorável à educação, a prática real da sociedade política e das forças econômicas desse atual estágio histórico não corresponde ao conteúdo de seu discurso. Esse discurso se pauta em princípios e valores elevados, mas que não são sustentados nas condições objetivas para sua realização histórica no plano da realidade social.

Esse desencontro entre os discursos e a definição das políticas e suas respectivas efetivações ainda estão presente na área de educação infantil; bem como, ainda impera uma lógica pautada muito mais em políticas compensatórias, do que a lógica de educação emancipatória.

Essa observação não deseja negar os avanços obtidos nas últimas décadas, entretanto, procura observar que, as políticas para educação infantil, por vezes, quando analisadas a luz do modelo de Estado e dos processos de globalizações parecem propagar:

a ideia de uma democracia puramente formal. Não tem por meta o cidadão, mas o contribuinte, o sociócola, aquele que habita o *locus* social mas não compartilha efetivamente de sua constituição, não compartilha das decisões que instauram o processo político-social. No fundo mantém-se a servidão...que até se torna voluntária... toda essa pedagogia, em vez de levar os sujeitos a entender-se no mundo, mistifica o mundo, manipulando-o para produzir a ilusão da felicidade (SEVERINO, 2006, p. 305).

Enfim, a política para educação infantil no país ainda esta longe de ser um direito das massas, não obstante, é visível a centralidade dada a infância nas agendas dos governos locais e nas agendas dos organismos internacionais. Assim, como compreender os processos que engendram a política educacional, de modo específico nesse caso, para educação infantil, considerando os diferentes contextos: socioeconômico, cultural e político; sendo importante não perder de vista a articulação desses contextos locais com os regionais e globais?

A partir dessa questão e considerações até aqui realizadas procuramos discutir qual ou quais caminhos teórico-metodológicos são possíveis para efetuar essas análises.

Análise de políticas: há um modelo explicativo indicado?

No campo das políticas públicas existem vários modelos que procuram ser referenciais para suas análises. De acordo com Souza (2006) tradicionalmente é possível citar, de modo sintético o:

- modelo desenvolvido por Lowl (1964; 1972) que define política pública como algo formulado por ela mesmas, isto é, cada tipo de política possui



diferentes formas de apoio e rejeição, sendo que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Segundo esse modelo, as políticas podem assumir quatro formatos: políticas distributivas; políticas regulatórias; políticas redistributivas e políticas constitutivas;

- modelo denominado incrementalismo: concepção de que os recursos do governo para uma dada política, ou qualquer outra ação sua, não partem do zero, antes advém de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Esse modelo foi muito questionado e sofreu perdas explicativas face as reformas fiscais ocorridas em vários países;

- ciclo de políticas: compreende a política pública como um “ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizados” (SOUZA, 2006, p. 29);

- modelo “garbage can”: defende que “soluções procuram por problemas” desse modo as escolhas de políticas públicas são encontradas em uma “lata de lixo”, isto é, as soluções derivariam do que os decisores teriam no momento para responder uma demanda.

- coalizão de defesa: contrapõe-se diretamente aos dois últimos modelos citados acima, e defende que as políticas públicas precisam ser compreendidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos que por sua vez, dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública;

- arenas sociais: considera que para algo ser transformado em um problema implica que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito, desse modo alguns problemas ganham atenção do governo e outros são ignorados. Esse modelo inova ao considerar a centrar suas análises no conjunto das relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características;

- “equilíbrio interrompido”: fundamentado em conceitos da biologia e da computação, desse modo entendem que a política é marcada por períodos de estabilidade que são interrompidos por períodos de instabilidade, os quais



geram mudanças nas políticas. E no processo de constituição das políticas o sistema pode processar as questões de forma paralela.

A partir das reformas de alguns países pautadas, sobretudo, pelas indicações da agenda neoliberal, surgiram outros modelos influenciados pelo denominado “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal. Esses modelos, são organizados a partir da lógica da eficiência da política pública, aliada ao fator credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (SOUZA, 2006).

Essas considerações sobre modelos interpretativos, discussões sobre concepções de Estado e a própria discussão sobre a função das políticas públicas nos orientam para pensar duas questões:

a) a integração de quatro elementos que compõe o próprio campo de conhecimento, qual sejam, nos ajudam a integrar a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas;

b) a utilização de referencial de análise nas pesquisas que versam sobre políticas públicas educativas.

Em relação a primeira a questão, ainda de acordo com Souza (2006, p. 39),

o principal foco analítico da política pública esta na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

Ao se considerar essas questões e reflexões, nosso desafio é como analisar as políticas públicas para educação, e como já apresentamos, para a educação infantil? Como superar as análises tradicionais que acabam descrevendo processos e/ou discutindo documentos sem a contextualização discutida até aqui? Como discutir as políticas para educação infantil a partir da concepção de política pública como uma resposta do Estado para garantir que esse setor se reproduza de forma harmoniosa com os interesses que predominam na sociedade, mas sem negar as possibilidades de movimentos contra hegemônicos?



Além dessas questões podemos ainda perguntar: como analisar as políticas de educação infantil compreendendo-as como políticas que foram pensadas inicialmente para atender as demandas das famílias trabalhadoras e não como reconhecimento do direito da criança a ser educadas em espaços coletivos mediados por profissionais? Dito de outra forma, como analisar as políticas para educação infantil sem desconsiderar o universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que são formuladas, sem secundarizar os determinantes de ordem estruturais?

Esses e outros desafios, parecem-nos, tem instigado as discussões que versão sobre análise de políticas educacionais. E, nos impulsionam a discutir e estudar o como pensar o objeto de política na área de educação infantil, bem como pensar como deve ser formado o pesquisador na área. Para tanto, uma discussão que tem nos auxiliado nesse debate são os Estudos Epistemológicos em Política Educativa – EEP (TELLO, 2011; 2012; 2013) o qual é um enfoque facilitador para desenvolver investigações em políticas educativas. No entanto, nas palavras do próprio autor, esse enfoque não pode ser compreendido como um instrumento prescritivo para saber como se deve investigar na área de políticas educativas, pois, ao contrário, segundo o autor é um esquema reflexivo que procura promover, por meio de seus componentes, a reflexão sobre os processos de investigação no citado campo (TELLO, 2013).

A partir dessa perspectiva, são consideradas duas dificuldades epistemológicas básicas na produção do conhecimento em política educativa, a primeira diz respeito ao fato de que a produção e as análises desenvolvidas, em muitos casos, não explicitam o posicionamento do investigador, o que gera investigações independentes da realidade social e cultural, como se fosse possível manter uma posição e análises neutras. É sabido conforme afirma Tello (2012, p. 55):

que existen esquemas metodológicos que permiten sostener coherencia y consistencia epistemológica, pero sería una falacia sostener la neutralidad del investigador en su proceso de investigación, tanto en la obtención de los resultados como en la difusión de conocimientos, imposibilitando la reflexividad epistemológica sobre su propio proceso de investigación. Enfin,

la ausencia de posicionamientos explícitos en la investigación en política educativa atenta contra la solidez y coherencia del proceso de investigación.

E, a segunda dificuldade, ainda de acordo com o autor é que,

en muchas investigaciones en política educativa hemos observado que se siguen metodologías de autores referenciales sin desarrollar el sustento epistemológico. Mixturando técnicas metodológicas, categorías analíticas de autores y perspectivas epistemológicas que poco tiene que ver entre sí, generando inconsistencia epistemológica en el proceso de investigación (TELLO, 2012, p.55).

Assim, a EEPE é constituída a partir de três componentes: a perspectiva epistemológica, a posição epistemológica e o enfoque epistemológico. De modo abreviado, podemos dizer que a “perspectiva epistemológica” é a Teoria Geral que o pesquisador escolhe para guiar suas análises; o “posicionamento epistemológico” deriva da própria posição epistemológica escolhida, assim seria a teoria substantiva, isto é, vinculadas as correntes teóricas do campo em estudo; e o “enfoque epistemológico” é o como a investigação é epistemologicamente construída devendo observar a perspectiva e o posicionamento epistemológico (TELLO, 2013). Essas observações do autor nos indicam o cuidado necessário para construção de conhecimento na área e para não tratar técnicas, métodos de análise de políticas como epistemologias.

Para além desses aspectos, conforme anunciamos anteriormente, outra questão posta é a utilização de referencial de análise nas pesquisas que versam sobre políticas públicas educativas. De acordo com o discutido anteriormente há vários referenciais já consolidados na área de política social, e observamos atualmente a procura em consolidar referenciais na área de educação também. Dentre esses referenciais, isto é, dentre os referenciais atualmente discutidos na área de políticas educativas podemos citar o desenvolvido por Ball e colaboradores (*apud* MAINARDES, 2007) e por Dale (2004).

Interessante observar que referenciais não significam um modelo de explicar a política em estudo, antes é um modo de se pesquisar as políticas, ou como define Ball (*apud* MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305), “é uma



maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais”. De modo similar a proposta de Dale não é pensar um referencial para descrever a política educativa, ou os processos de governo nessa área; antes é busca compreender o porquê de determinada política. Em síntese, é possível dizer que ambos autores citados buscam desenvolver teorias que nos ajudem a pensar a política em sua gênese e relações com o Estado.

Mesmo possuindo enfoques diferentes, por exemplo, no papel que o Estado desempenha nas políticas educativas, os autores nos ajudam a discutir as políticas educativas para além de suas descrições e/ou formas de serem desenvolvidas pelos governos. Soma-se a isso que, os referenciais citados ajudam a repensar a lógica das políticas como uma ação governamental implementada. Pelo contrário, nos auxiliam a compreender as políticas públicas como um processo não linear e que apresenta diferentes disputas. Seguindo essa perspectiva a formulação e o desenvolvimento de política pública é um processo, onde estão presentes vários e diferentes atores e autores e vários projetos de: sociedade, Estado, educação em disputas.

Outro aspecto que os referenciais nos ajudam a pensar é que, sendo a política pública um processo, não é possível compreendê-la como algo que é pensado e implementado, isto é, como existindo uma relação direta e especular entre o instituído, os documentos, as leis, programas e/ou orientações, e sua efetivação na prática. Nesse sentido, Ball (*apud* MAINARDES e MARCONDES, 2009, p. 305) indica que:

o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas.

E ainda segue o autor:

A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores sociais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários (BALL *apud* MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).



Nesse nível de buscar compreender o próprio processo de políticas, Dale (2004) indica que é importante nas análises referente a educação considerar as seguintes questões: a) a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias? b) como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidas essas coisas, como é que são governadas, organizadas e geridas? c) quais são as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos? (DALE, 2004, p. 439). Essas questões orientam tanto a pensar a partir dos princípios e processos da distribuição da educação formal, “na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar e em como é que estas coisas se relacionam entre si” (DALE, 2004, p. 439); quanto como esses processos são financiados, “fornecidos e regulados e como é que este tipo de formas de governação se relacionam com concepções mais amplas de governação dentro de uma sociedade” (DALE, 2004 p. 439).

Em síntese, ambos os referenciais apontam a urgência em se pensar as análises de políticas públicas a partir de um referencial sobre como são pensadas, engendradas e efetivadas na sociedade atual. E, nessa perspectiva retomamos a advertência de Tello sobre a necessidade de um rigor epistemológico, isto porque, a escolha em um referencial de análise de política implica também em uma definição epistemológica do pesquisador. Em tempo, sempre importante destacar que, não é objetivo nesse artigo discutir cada referencial, suas similitudes e diferenças, mas refletir a importância de ter essas questões no horizonte das investigações em políticas públicas.

Todos esses aspectos nos direcionam a problematizar a atual formação de pesquisadores de políticas públicas na área de educação infantil; ao mesmo tempo em que nos instigam a socializar essas inquietações para avançarmos no debate. Desse modo, na sequência desse artigo procuramos indagar sobre as análises de políticas educativas para educação infantil considerando as especificidades dessa área.

Análise de Políticas públicas para educação infantil: novos desafios

É comum ao se realizar levantamento de referencial bibliográfico da produção da área de educação infantil encontrar entre as palavras-chave a palavra: política pública. Não obstante, após a leitura do material, também não de modo raro, observamos que as discussões realizadas não versam sobre políticas públicas, mas as investigações foram realizadas em instituições públicas, o que nos parece leva o investigador associar esse fato: pesquisa em instituição pública – com pesquisa de política pública. Não iremos, nesse momento, dimensionar essa relação, posto que não é intenção nesse artigo, mas isso parece nos indicar um dos problemas indicado anteriormente, qual seja: da fragilidade epistemológica das análises. Outra característica que é possível observar são análises, a exemplo no identificado por Azevedo e Aguiar (1999), que, em sua maior parte, são referentes a programas e projetos, e em muitos caso, discussões dos textos de lei como sendo a própria política.

Ao se considerar, especialmente, esse último desafio, isto é, como analisar os textos de políticas não compreendendo-os como sendo a política em si é importante atentar para observação de Ball referente a política como texto e política como discurso. Assim, é imprescindível que as análises considerem que o “texto físico que chega à escola não vem do nada – ele tem uma história representacional e interpretacional” (MAINARDES, 2007, p.37). Desse modo,

esta concepção pressupõe a análise de textos e dos seus contextos de produção e também considera os leitores não como leitores ingênuos ou recipientes vazios, mas como sujeitos históricos que recebem e interpretam os textos de diferentes formas (MAINARDES, 2007, p.37).

Entretanto, fundamental lembrar que, essa possibilidade de interpretação não significa que é possível qualquer interpretação. Pelo contrário, essa possibilidade de interpretação decorre do próprio processo de elaboração das políticas que é marcado por múltiplas influências e agendas, sendo os textos uma síntese de negociações, de vozes caladas e vozes que configuram o discurso hegemônico da política, de ideologias e de disputas, nisso reside a



complexidade dessas análises. Esse fato necessita ser considerado e investigado pelo pesquisador.

Conforme discutido nas primeiras seções desse artigo, outra fragilidade das análises de políticas é a secundarização dos processos econômicos, políticos em geral na formulação e desenvolvimento das políticas educativas. Para tanto, é necessário realizar as análises em relação ao Estado, e nesse ponto, vale lembrar as discussões anteriores sobre a necessidade do pesquisador se posicionar a partir de qual modelo de Estado ele estará empregando suas análises, ou seja, implica em relacionar o micro e o macrocontexto progredindo nas análises para além dos estudos setorializados e/ou isolados.

Essas relações numa sociedade ocidental como a nossa configuram-se como complexas, posto que o próprio Estado Ocidental guarde contradições em si. Nas palavras de Dale (2004,p.455),

o capitalismo é extremamente flexível em termos de arranjos institucionais através dos quais ele pode operar, e devido ao facto de haver uma clara afinidade entre o capitalismo e as instâncias características da hipotética cultura mundial. O contrário, contudo, já não é verdade.

Dessa forma, os estudos que:

isolam as escolas da sociedade são incapazes de indicar a fonte e a natureza do controle, até mesmo das próprias escolas que são estudadas. Focalizar apenas nas escolas e isolá-las, sem fazer a relação entre o que acontece em seus ambientes com a análise do Estado, seria uma contradição (DALE, 1988 apud MAINARDES; ALFERES, 2014, p.408).

O que procuramos enfatizar é a premência do desenvolvimento de estudos a partir de uma sólida concepção epistemológica; a compreensão de que as políticas são um processo, não são algo implementado simplesmente de “cima para baixo” de modo especular; que ao se compreender as políticas como processo a adoção de referencial de análise é importante; que Estado não é um bloco monolítico e tão pouco é sinônimo de governo; que os textos correspondem a predominância de um projeto, mas não necessariamente correspondem a produção homogênea e independente dos fatores estruturais da sociedade.

Assim, ao se pensar as pesquisas em políticas públicas para educação infantil com base nessas questões é preciso ter vários cuidados, em especial, porque a área constituiu-se como direito em tempo recente no país, além disso, importante lembrar que posto a singularidade da área que tem no binômio cuidar e educar sua orientação educativa, por vezes é interessante observar as políticas educativas para essa área em relação às políticas de assistência e saúde, por exemplo. Esse fato decorre, principalmente, porque nos últimos anos, as políticas para educação infantil estão sendo discutidas na lógica de políticas focais e de combate a pobreza. O que nas palavras de Ivo (2003, p. 09 apud CAMPOS, 2013, p. 201) significam que

tais indicações implicam reconversão do tratamento da questão social separada da institucionalidade da proteção social. Isto significa uma clara separação entre proteção e assistência e uma estratégia de desvinculação da assistência enquanto direitos sociais, reconvertendo questões políticas em questões técnicas.

Sob essa perspectiva de análise, as políticas educativas, principalmente aquelas direcionadas para as crianças menores de três anos encontram-se em um momento delicado, desse modo, as pesquisas na área podem se configurar como importante aliadas no processo de consolidação da própria função da educação infantil, sobretudo, da educação das crianças menores de três anos. No entanto, entendemos que para isso é fundamental que as análises consigam avançar a aparência dos documentos, planos e programas e evidenciem quais concepções desse nível educativo orientam a política em análise.

Sempre oportuno lembrar que no Brasil, a educação infantil surge “como uma política assistencial associada ao processo civilizatório que teve por base as necessidades individuais e não coletivas, evidenciando as responsabilidades individuais e não a questão do direito social” (CAMPOS, 2013, p. 202). Desse modo,

A concepção de educação infantil como estratégia civilizatória e assistencial retira-a da universalidade inclusiva e acaba por conferir-lhe um papel de compensar carências, isto é, ela acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas. Essa concepção é ratificada por políticas sociais e estratégias governamentais ao longo do

século XX, resultando na atribuição, às instituições de educação infantil, de um caráter de provisoriedade emergencial ou, ainda, de substitutas temporárias da figura materna (CAMPOS, 2013, p. 202).

Essa particularidade da área repercutiu e, de certo modo ainda repercute, nas atuais políticas e resultou num processo lento de superação da concepção de educação infantil como medida paliativa, como uma alternativa para uma necessidade circunstancial. De forma que, só recentemente a educação infantil foi reconhecida como compondo o sistema educacional e foi contemplada no que se refere aos investimentos. Esse processo de expansão e reconhecimento da educação infantil como nível educativo e de direito, ainda em construção no país, guarda também as marcas do processo de expansão observado nos anos 1970, no âmbito do governo militar, que realizou a ampliação da educação infantil não a partir do princípio universalista, de conotação eminentemente pública e igualitária; antes foi realizada via o discurso de atenção aos carentes, numa clara busca de consenso social (CAMPOS, 2013).

Imprescindível destacar aqui os avanços conceituais e metodológicos da área que oportunizaram a construção de um conjunto de conhecimentos, que muito auxilia nas análises de políticas e que propiciaram o estabelecimento de rupturas com uma concepção de educação infantil antecipatória ou preparatória à escolarização obrigatória, ou ainda como compensatória das carências culturais. Todavia, essa tarefa não tem sido fácil, na medida em que implica rupturas também em outros universos, por exemplo, no papel da mulher e sua função como mãe; no próprio papel do Estado, que deverá assumir a tarefa; e na concepção de infância e de criança, que deixa de ser reconhecida por suas faltas e passa a ser defendida como sujeito de direitos.

Seguindo esse raciocínio, a educação das crianças em instituições precisa ser organizada não para o individualismo, o conformismo e a submissão; pelo contrário, necessitamos superar a dupla alienação da infância e garantir o direito das crianças de serem crianças, de descobrir e conhecer o mundo por meio de brincadeiras, atividades, trocas e, enfim, por meio das mais variadas relações com adultos, objetos e demais crianças (FARIA, 2000). E, a



repercussão desse tipo de concepção é a defesa de políticas públicas “que respeitem os direitos das crianças e associam-se, frequentemente, às políticas sociais voltadas para a família” (ROCHA, 2002, p. 68).

Em síntese, as análises de políticas de educação infantil necessitam ponderar todos os aspectos até aqui discutidos, não perdendo de vista as particularidades dessa área ainda marcada por uma lógica assistencial histórica que, com arrogância “humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 54). E, isto configura, segundo nossas análises grandes desafios para a pesquisa desse objeto.

Para continuar o debate

Conforme anunciamos no início desse texto, não é intenção indicar o “como se fazer análise” das políticas para educação, de modo especial, para educação infantil. Pelo contrário, procuramos é problematizar aspectos comuns a área de investigação de políticas nas discussões sobre a delimitação da política para educação infantil como objeto. Nesse processo: a) procuramos discutir a relevância de uma base epistemológica consolidada para a realização dessas análises; b) as implicações para o pesquisador e para própria pesquisa das definições a partir das quais as análises serão engendradas; c) a importância em se compreender a política pública como processo e, como tal, a pertinência do uso de referenciais analíticos; e d) evidenciar as particularidades do campo da educação infantil e o processo de políticas para essa área.

Após essas reflexões pensamos ser crucial afirmarmos a educação infantil como um direito de todas as crianças, independentemente de idade, classe econômica, etnia ou gênero. Assim, urge colocar:

o debate referente à função da educação infantil no campo da política, de modo que o Estado, como sujeito político, tenha seu papel reafirmado como responsável e mediador para que a relação entre direitos e justiça social se estabeleça. Isto é: faz-se necessário discutir a difusão de políticas sociais seletivas e/ou focalizadas, bem como a lógica que fundamenta a ideia de que a educação infantil, se não pode atender a todos, pelo menos deve atender àqueles que precisam mais. Para além desse aspecto, outro fato que nos chama atenção é a significativa segmentação que podemos observar no

investimento público em relação ao atendimento das crianças menores de 6 anos, o que evidencia ainda mais a perspectiva focal que está sendo dada a essa política (CAMPOS, 2013, p. 204).

Nesse sentido, as pesquisas em políticas públicas para educação infantil possuem vários desafios, além dos já citados, posto que as políticas destinadas à educação das crianças pequenas – sobretudo o reconhecimento desse nível educativo como direito – são frágeis e que muitas das conquistas, como a unicidade entre creche e pré-escola, ainda não foram consolidadas. A esse fato somam-se aspectos como: as indicações dos organismos internacionais; a pressão social por abertura de mais vagas na educação infantil e a obrigatoriedade da educação a partir de 4 anos.

Esses desafios e fatores que configuram a área de educação infantil tornam imperiosas análises que se articulem a partir desses aspectos e não que se organizem a partir de uma lógica a-histórica, a-política e sem as relações com as pressões/orientações da realidade nacional e supranacional. Segundo Azevedo (2004, p.67) é importante analisar as políticas sem que se descure do:

universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais nesse contexto.

Enfim, utilizando as palavras de Ball (*apud* MAINARDES e MARCONDES, 2009) nossa intenção com o texto não é definir ou dizer aos pesquisadores o que deveriam pensar ou fazer. Pelo contrário, pretendemos é problematizar, juntos aos nossos pares, o que significa ter a política para educação infantil como objeto de análise. É discutir o que implica compreender a política pública educativa como campo de disputa, como possuindo conflitos, por vezes evidente no próprio documento textual. É compreender a trajetória desse processo, o papel dos sujeitos e instituições questão envolvidos na formulação e definição, bem como, os sujeitos que serão afetados pela política.

E, seguindo essa perspectiva procuramos reafirmar a educação infantil como direito, e que as análises de políticas possam retomar conceitos que, às vezes, foram ressignificados, excluídos ou substituídos, como conceito de

cidadania e de justiça social. Dito de outro modo, é procurar entender a educação infantil como um direito de todas as crianças, independentemente de sua renda, direito que deve ser garantido simplesmente pelo fato de serem cidadãos.

Referências

ALMEIDA, M. de L. P. de.; SILVA, S. R. da. A perspectiva epistemológica de Gramsci e a pesquisa de políticas nacionais. In: ALMEIDA, M. de L. P. de, TELLO, C. (Orgs.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

ALMEIDA, M. de L. P. de, TELLO, C. Consolidando o campo da investigação em política educacional. In: ALMEIDA, M. de L. P. de, TELLO, C. (Orgs.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51. fev. 2003.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. S. **Políticas de educação: concepções e programas**. Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil. Brasília, DF: ANPAE, 1999. (Série estudos e pesquisas, nº 6).

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BELLO, I. M.; JACOMINI, M. A.; MINHOTO, M. A. P. Pesquisa em política educacional no Brasil (2000-2010): uma análise de teses e dissertações. In: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.9, n.2, p.369-393, jul./dez. 2014.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013.

DALE, R. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. In **Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n. 87, maio/ago. 2004.

FARIA, A. L. G. de. O Espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia da Educação Infantil. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2000.



FONTES, V. A Sociedade civil no Brasil contemporâneo: Lutas sociais e luta teórica da década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

KUHLMANN JR, M. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Paulo, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2000.

LIGUORI, G. Estado e Sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MAINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de política**. São Paulo: Cortez, 2007.

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: ALMEIDA, M. de L. P. de; TELLO, C. (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

MAINARDES, J.; ALFERES, M. A. Sociologia das políticas educacionais: contribuições de Roger Dale. **Atos de pesquisa em educação**, v. 9, n. 2, p. 392-416, mai./ago. 2014.

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

MELLO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. Ciência política. São Paulo: Sumaré, 1999.

ROCHA, E. A. C. Infância e educação: delimitações de um campo de pesquisa. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 17, 2002.

SANTOS, A. L. F. dos; AZEVEDO, J. M. L. de. 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. 534-605, set./ dez. 2009.



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

SEVERINO, A. J. Fundamentos éticos-políticos da Educação no Brasil de hoje. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

SOUZA, C. “Estado Do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.51, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8,n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

TELLO, C. Epistemologías de la política educativa y justicia social en América Latina. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, n. Especial: América Latina, 2011.

TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012.

TELLO, C. La producción de conocimiento em política educacional: entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. **Revista Diálogo Educativo**, Curitiba,v. 13, n. 39, p. 749-770, maio/ago. 2013.