

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

METAPESQUISA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

Naira Muylaert, Ana Cristina Prado Oliveira, Paula Araujo da Costa

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3618>

Submetido em: 2022-02-15

Postado em: 2022-02-17 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ARTIGO

METAPESQUISA: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

NAIRA MUYLEAERT¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5161-0501>

ANA CRISTINA PRADO OLIVEIRA²

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0367-6669>

PAULA ARAÚJO DA COSTA³

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5939-9683>

RESUMO: O trabalho tem como objetivo fazer uma análise dos referenciais teóricos e conceitos analíticos (denominados de descritores) mobilizados pelos estudos sobre implementação de políticas públicas no campo da Educação. O estudo parte da hipótese de que a produção acadêmica sobre o tema da implementação, no campo da Educação, é escassa. Para testar esta hipótese, realizamos uma metapesquisa a partir da definição de alguns descritores e teóricos de referências do campo da Ciência Política, para o levantamento da produção acadêmica – teses, dissertações e artigos – no campo da Educação nos anos de 2018 e 2019. No total, identificamos 10 artigos e 25 teses e dissertações que mobilizam conceitos e referenciais sobre o tema da implementação sendo que entre as teses e dissertações há uma maior concentração de estudos sobre os agentes implementadores e, dentre os artigos, uma maior concentração de estudos sobre estruturas de governança. A partir dos resultados, consideramos que há uma aproximação “em construção” à literatura específica do campo da Ciência Política, sobre implementação, pelos pesquisadores da área educacional. Ademais, como em outros estudos que envolvem levantamentos bibliográficos, reconhecemos que os resultados encontrados se limitam aos critérios de seleção e referencial de categorização definidos pelas autoras e que, ainda que possam não expressar uma generalização das tendências da produção acadêmica sobre implementação de políticas educacionais, seus resultados lançam luz para um campo ainda pouco explorado.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas; Metapesquisa; Educação; Ciência Política; Produção de conhecimento.

META-RESEARCH: THE IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES IN THE FIELD OF EDUCATION

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil <naira@puc-rio.br>

² Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil. <ana.oliveira@unirio.br >

³ Laboratório de Avaliação da Educação – LAEd, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil <paula.costa23@outlook.com>

ABSTRACT: This paper aims to analyze the theoretical references and analytical concepts (called descriptors) mobilized by studies on the implementation of public policies in the field of Education. The study is based on the hypothesis that the academic production on the topic of implementation in the field of Education is scarce. To test this hypothesis, we conducted a meta-research from the definition of some descriptors and reference theorists from the field of Political Science, for the survey of the academic production - theses, dissertations and articles - in the field of Education in the years 2018 and 2019. In total, we identified 10 articles and 25 theses and dissertations that mobilize concepts and references on the theme of implementation being that among the theses and dissertations there is a higher concentration of studies on implementing agents and, among the articles, a higher concentration of studies on governance structures. From the results, we consider that there is an approach "under construction" to the specific literature of the field of Political Science, on implementation, by researchers in the educational area. Moreover, as in other studies involving bibliographic surveys, we recognize that the results found are limited to the selection criteria and referential categorization defined by the authors and that, although they may not express a generalization of the trends of academic production on implementation of educational policies, their results shed light to a field still little explored.

Keywords: Implementation of public policies; Meta-research; Education; Political Science; Knowledge production.

META-INVESTIGACIÓN: LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN

RESUMEN: Este trabajo tiene como objetivo analizar las referencias teóricas y los conceptos analíticos (llamados descriptores) movilizados por los estudios sobre la implementación de políticas públicas en el ámbito de la Educación. El estudio parte de la hipótesis de que la producción académica sobre el tema de la implementación en el ámbito de la Educación es escasa. Para comprobar esta hipótesis, realizamos una meta-investigación a partir de la definición de algunos descriptores y teóricos de referencia del ámbito de la Ciencia Política, para el relevamiento de la producción académica -tesis, tesinas y artículos- en el ámbito de la Educación en los años 2018 y 2019. En total, identificamos 10 artículos y 25 tesis y disertaciones que movilizan conceptos y referencias sobre el tema de la implementación siendo que entre las tesis y disertaciones hay una mayor concentración de estudios sobre agentes de implementación y, entre los artículos, una mayor concentración de estudios sobre estructuras de gobernanza. A partir de los resultados, consideramos que existe un acercamiento "en construcción" a la literatura específica del campo de la Ciencia Política, sobre la implementación, por parte de los investigadores del área educativa. Además, al igual que en otros estudios que involucran encuestas bibliográficas, reconocemos que los resultados encontrados se limitan a los criterios de selección y categorización referencial definidos por los autores y que, aunque no expresen una generalización de las tendencias de la producción académica sobre la implementación de políticas educativas, sus resultados arrojan luz a un campo aún poco explorado.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas; Metainvestigación; Educación; Ciencia política; Producción de conocimientos.

INTRODUÇÃO

A produção acadêmica nacional no campo da Política Educacional se utiliza, prioritariamente, do aporte teórico do ciclo de políticas públicas (*policy cycle approach*), desenvolvido por Stephen Ball e Richard Bowe (1992). De forma breve, podemos dizer que os autores destacam que uma política pública é constituída por um ciclo contínuo formado por três contextos – influência, produção de texto e prática – e que, embora sejam inter-relacionados, não são, necessariamente, temporal ou sequencial, e por isso se caracterizam como um ciclo. Esta abordagem é muito utilizada para investigações sobre a trajetória da política, que envolve quatro fases: agenda, formulação, implementação e resultados.

No campo das pesquisas acadêmicas, as fases da agenda, da formulação (análise dos textos legais da política) e dos resultados da política (análise dos efeitos e impactos que a política tem sobre a qualidade da educação) são foco de muitos estudos, enquanto pesquisas sobre a fase da implementação ainda são incipientes nas diversas áreas do conhecimento (Lotta, 2015), sobretudo no campo educacional (Oliveira, 2019).

Em que pese os poucos estudos realizados sobre a implementação de políticas educacionais, alguns avanços podem ser observados tanto no campo da Ciência Política, com pesquisadores (Lotta et al, 2021) desenvolvendo estudos sobre a implementação da Reforma do Ensino Médio nos estados brasileiros, por exemplo, quanto no campo da Educação, que conta, desde 2014, com uma rede de pesquisadores, denominada Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE)⁴, que desenvolve estudos sobre implementação de políticas educacionais em diversos contextos nacionais.

A lacuna científica sobre a implementação de políticas educacionais é o objeto do presente trabalho, cuja finalidade consistiu em um levantamento da produção acadêmica nos anos de 2018 e 2019 sobre o tema da implementação de políticas educacionais. O objetivo principal foi mapear, na produção científica qualificada, a quantidade de estudos sobre a temática e analisar os aportes teóricos utilizados. Para tanto, analisamos os artigos publicados em periódicos classificados como A1 do Qualis Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as teses e dissertações publicadas no portal da CAPES no período de referência.

A coleta e análise dos dados se deu em duas etapas: a primeira, de cunho quantitativo, para o levantamento e seleção do número de artigos, teses e dissertações publicadas nos anos de 2018 e 2019 e a segunda, de cunho qualitativo, para a análise do aporte teórico. Seguindo esta organização do trabalho empírico, o texto encontra-se dividido em quatro seções, incluindo esta breve introdução. Na seção seguinte, apresentamos a metodologia empregada, incluindo a descrição de como se deu o levantamento e seleção dos trabalhos sobre o tema da implementação de políticas educacionais. Na seção três, analisamos os estudos selecionados a fim de identificar os principais aportes teóricos adotados nos artigos, teses e dissertações analisados. E, por fim, apresentamos algumas considerações finais na quarta seção.

⁴ Para saber mais: <https://www.reippe.com/>

METODOLOGIA

Este estudo se alinha à abordagem metodológica denominada metapesquisa, ou seja, pesquisa das pesquisas (Mainardes, 2018) que, diferentemente da revisão de literatura, do estado do conhecimento e do estado da arte, preocupa-se em identificar e analisar os fundamentos teóricos dos estudos desenvolvidos numa determinada área ou campo de investigação. Mainardes explica a diferença entre metapesquisa das demais abordagens metodológicas:

A metapesquisa difere da revisão de literatura, revisão sistemática, estado da arte, estado do conhecimento. A metapesquisa é orientada para a disciplina (área ou campo) e está engajada com os avanços da pesquisa na disciplina (área ou campo). Os estudos de revisão (revisão de literatura, revisão sistemática, estado do conhecimento, estado da arte) estão orientados para projetos de pesquisa: as pesquisas precedentes são revisadas principalmente como uma fase preparatória para a realização de novos projetos de pesquisa. É por meio da revisão de literatura que o pesquisador familiariza-se com o conhecimento já construído sobre a temática de pesquisa e identifica possíveis lacunas que necessitam ser preenchidas em novos projetos de pesquisa. Geralmente, os trabalhos de revisão de literatura preocupam-se mais em sintetizar os resultados de um conjunto de pesquisas, dispensando menos atenção aos fundamentos teóricos das pesquisas revisadas. A metapesquisa, por sua vez, busca analisar, especialmente, os fundamentos teóricos das pesquisas e o significado destes no desenvolvimento teórico do campo do qual as pesquisas fazem parte. (MAINARDES, 2018, p. 306).

Nesse sentido, a metapesquisa tem como enfoque a análise dos referenciais teóricos mobilizados pelas pesquisas em uma temática específica. Tello e Mainardes apontam que a metapesquisa

a) permite a ampliação do conhecimento produzido no campo; b) ajuda na reflexão sobre as possibilidades dos critérios de cientificidade e de vigilância epistemológica e c) contribui para intensificar o intercâmbio de informação e críticas sobre a produção de conhecimento do campo. (TELLO e MAINARDES, 2015, p. 169)

Assim, possibilita “identificar como os pesquisadores do campo estão desenvolvendo suas ideias e proposições, baseando-se em determinados referenciais teóricos” (Tello & Mainardes, 2015, p. 169). Portanto, a metapesquisa não se confunde com uma revisão de literatura pois tem como finalidade sistematizar os trabalhos sobre uma temática específica e analisar suas perspectivas teórico-epistemológicas, ao passo que a revisão de literatura focaliza os resultados obtidos pelas pesquisas.

Considerando que este estudo tem como objetivo fazer um mapeamento das pesquisas realizadas nos anos de 2018 e 2019 sobre implementação de políticas educacionais no campo da Educação, o trabalho se aproxima de uma metapesquisa, pois busca identificar as principais abordagens teóricas dos estudos alinhados ao tema da implementação de políticas, na área da Educação. Não se trata de sintetizar os resultados das pesquisas, mas sim de compreender quais são os conceitos teóricos mobilizados e os principais referenciais teóricos empregados nos trabalhos sobre implementação de políticas educacionais no campo da Educação, o que justifica o recorte temporal em apenas dois anos.

Para isso, realizamos primeiro a seleção dos estudos publicados na área a partir da definição de alguns descritores (palavras-chave) e autores de referência que investigam o tema da implementação no campo da Ciência Política. A definição de quais descritores e de quais autores utilizaríamos se deu com base na leitura de várias pesquisas (artigos, teses e dissertações) desenvolvidas no Campo da Ciência

Política sobre o tema da implementação de políticas de áreas como o Trabalho, a Saúde e a Assistência Social⁵. A partir dessas leituras, elegemos 13 autores de referência (brasileiros e estrangeiros) e 18 descritores que utilizamos para guiar o nosso levantamento, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1: Descritores e autores de referência

Autores	Descritores
Gabriela Lotta	Implementação
Roberto Pires	Implementação de políticas públicas
Alexandre Gomide	Implementação de políticas educacionais
Eduardo Marquês	Arranjos institucionais de implementação
Renata Bichir	Arranjos institucionais
Martha Arretche	Governança
Luiz Fernando Abrucio	Burocratas de nível de rua
Michael Lipsky	Burocratas de médio escalão
Steven Maynard Moody	Burocratas de alto escalão
Michael Musheno	Burocracia
Richard Matland	Bottom-up
Paul Sabatier	Top-down
Vincent Dubois	Discricionariedade
	Ambiguidade
	Conflito
	Coalização
	Coalização de defesa
	Sociologia do guichê

Fonte: Elaboração das autoras

A discussão acadêmica sobre implementação de políticas, obviamente, não se esgota neste conjunto de descritores e de autores, mas, sem dúvida, são conceitos e referências importantes para os estudos sobre implementação de políticas públicas. Com a definição dos descritores e dos autores de referência, dedicamo-nos a selecionar os trabalhos que focalizaram o tema da implementação e que foram publicados no campo da Educação. A seguir apresentamos o processo de seleção dos artigos e, em seguida, o processo de seleção das teses e dissertações.

Seleção dos artigos

A seleção dos artigos se deu em duas etapas: primeiro selecionamos os periódicos e depois os artigos. Na seleção dos periódicos, utilizamos como critério a classificação na CAPES⁶. Como o

⁵ No momento da definição dos descritores e dos autores de referência não encontramos nenhum estudo do Campo da Ciência Política sobre implementação de políticas educacionais, embora já houvesse, no campo da Educação, alguns estudos já publicados sobre implementação de políticas educacionais, como os trabalhos de Oliveira (2017) e Mota (2018).

⁶ A nova avaliação, a CAPES não classifica os periódicos por áreas e/ou subáreas. Assim, selecionamos entre os periódicos classificados como A1, aqueles que, pelo nome, se alinhavam ao campo das Ciências Sociais e da Educação.

objetivo era mapear produções qualificadas, utilizamos como primeiro filtro a classificação A1 no Qualis CAPES do quadriênio 2017-2018⁷, no qual identificamos 107 periódicos nacionais e internacionais e visitamos suas respectivas páginas online para mapear o foco e o escopo de cada um deles, que deveria ser, explicitamente, a Educação e todas as subáreas das Ciências Sociais (Antropologia, Sociologia e Ciência Política), uma vez que a Educação é uma Ciência Social e por isso, estudos sobre Educação são publicáveis nestes periódicos. A aplicação deste filtro fez a nossa lista reduzir para 35 periódicos, seguindo-se a aplicação de um terceiro filtro: selecionar apenas os periódicos nacionais, uma vez que nossa intenção era verificar a produção acadêmica nacional no campo da implementação de políticas educacionais. Chegamos, então, à uma lista de 20 periódicos.

Selecionados os periódicos, passamos então a definir os critérios para a seleção dos artigos. Optamos por analisar todos os artigos publicados em forma de demanda contínua ou chamada aberta, excluindo os artigos publicados em dossiês temáticos e, também as publicações referentes às entrevistas, resenhas e apresentações/editoriais dos periódicos. A seleção dos artigos se deu a partir de dois critérios subsequentes: pelo menos um dos 18 descritores, conforme apresentado no quadro 1, deveria ser identificado no resumo e/ou nas palavras-chave dos artigos e, uma vez identificado um dos descritores, olhamos para as referências bibliográficas, a fim de verificar se algum dos 13 autores de referência foram citados nos artigos. Desta forma, os artigos que apresentaram pelo menos um descritor (no resumo e/ou nas palavras-chave) e um dos autores (na referência bibliográfica) foram selecionados para a leitura. No total foram selecionados 25 artigos. A tabela 1 apresenta a distribuição destes artigos nos periódicos analisados, revelando a baixa representatividade do tema nas publicações analisadas. Conforme observado, dos 1747 artigos publicados no período, nos 20 periódicos selecionados, apenas 25 atendiam aos critérios definidos no estudo, correspondendo assim a apenas 1,43% da produção analisada. Esse dado revela que os periódicos qualificados publicaram, em 2018 e 2019, poucos artigos que abordam o tema da implementação de políticas públicas educacionais a partir dos conceitos e dos referenciais teóricos definidos no estudo.

Tabela 1: Número de artigos selecionados por periódico

N	Periódico	Escopo do periódico	N de artigos 2019	N de artigos 2018	Artigos selecionados
1	Caderno CRH	Estudos sobre atualidades das Ciências Sociais.	15	14	1
2	Cadernos Cedes	Estudos sobre a Educação.	25	23	0
3	Cadernos de Pesquisa	Estudos sobre Educação, Gênero e Etnia.	53	38	1
4	Currículo Sem Fronteiras	Estudos sobre a educação crítica e emancipatória, que reforça o diálogo entre os países de Língua Portuguesa.	25	23	0

⁷ A avaliação desse quadriênio foi invalidada pela CAPES em 2020, após o estudo já ter selecionado os periódicos. Com esta invalidação, fizemos uma reavaliação e constatamos que todos os periódicos selecionados também foram avaliados como A1 no quadriênio 2013-2016.

5	Dados - Revista de Ciências Sociais	Estudos sobre questões substantivas da sociedade e da política.	28	29	5
6	Educação & Sociedade	Estudos sobre a relação entre a educação e a sociedade.	45	55	0
7	Educação e Pesquisa	Estudos sobre Educação.	105	106	0
8	Educação e Realidade	Estudos sobre Educação.	51	57	1
9	Educação em Revista	Estudos sobre Educação.	35	30	0
10	Educar em Revista	Estudos sobre Educação.	48	48	0
11	Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação	Estudos sobre avaliação e políticas públicas em Educação.	40	59	2
12	Interfaces da Educação	Estudos sobre Educação.	50	51	0
13	Revista Brasileira de Educação	Estudos sobre Educação.	57	89	3
14	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP-INEP)	Estudos sobre Educação.	36	36	0
15	Revista Brasileira de Políticas Públicas	Estudos sobre Políticas Públicas.	54	105	3
16	Revista de Políticas Públicas da UFMA	Estudos sobre Políticas Públicas.	48	50	6
17	Revista de Sociologia e Política	Estudos sobre a prática política de agentes sociais.	26	27	3
18	Revista Sociedade e Estado	Estudos sobre Ciências Sociais.	34	27	0
19	Sociologia, Problemas e Práticas	Estudos sobre as áreas das Ciências Sociais.	19	19	0
20	Sociologias	Estudos que promovam o intercâmbio entre cientistas sociais do Brasil e do exterior.	32	35	0
Total			826	921	25

Fonte: Elaboração das autoras

Na análise dos artigos fomos levadas a fazer mais um filtro, definido empiricamente na leitura dinâmica dos artigos. Isso porque alguns artigos tinham escopo temático ampliado não tratando da implementação de políticas educacionais. É o caso, por exemplo, do estudo de Lotta (2018) que utiliza vários dos descritores e dos autores de referências (sendo inclusive uma dessas referências), mas que trata da implementação de políticas no campo da saúde. O trabalho de Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019) também está nesta categoria de exclusão pois aborda uma política do campo da assistência social. As pesquisas de Moreira (2019) e de Sarue (2018) também são exemplos de estudos que atenderam aos

critérios definidos na pesquisa, mas que não se alinham ao campo da Educação: o primeiro trata dos arranjos institucionais do Sistema de Justiça, e o segundo investiga o tema da governança urbana a partir da implementação do Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro. Por fim, o estudo de Motta (2019) também foi excluído da análise por tratar da ação discricionária dos policiais-professores que atuam em Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) na comunidade Cidade de Deus, se tratando de um estudo alinhado à área da Segurança Pública. Os casos aqui exemplificados reforçam a predominância de pesquisas sobre a implementação de políticas em campos diversos ao da Educação e evidencia a lacuna científica de estudos sobre implementação de políticas educacionais.

Ao final, consideramos para a análise qualitativa apenas dez artigos, ou seja, 0,57% do total de artigos publicados em 20 periódicos A1 nos anos de 2018 e 2019. Esses dez artigos foram lidos na íntegra para a análise das abordagens teóricas empregadas nos estudos.

Seleção das teses e dissertações

Para o levantamento das teses e dissertações, realizamos uma busca no catálogo da CAPES, que funciona como um repositório das teses e dissertações defendidas e publicadas pelos Programas de Pós-Graduação do país. Devido ao formato da plataforma, esta seleção se deu por um procedimento, diferente do adotado para a seleção dos artigos. No próprio portal, há a opção de filtro que permite que a busca dos trabalhos seja feita por meio de palavras-chave. Nesta busca, elegemos o descritor *implementação* e o recorte temporal para que a plataforma disponibilizasse apenas os trabalhos publicados em 2018 e 2019.

O terceiro filtro foi determinar em quais áreas de conhecimento se daria a busca, dentre as quais definimos todas as opções que continham a palavra Educação ou Ensino. São elas: 1) Educação; 2) Educação de Adultos; 3) Educação em Periferias urbanas; 4) Educação Especial; 5) Educação rural; 6) Ensino; 7) Ensino de ciências e matemática; 8) Ensino profissionalizante; 9) Ensino aprendizagem. Depois de aplicados esses critérios, obtivemos 998 trabalhos publicados, dentre os quais selecionamos aqueles que mencionavam a palavra “implementação” no título ou resumo.

Tabela 2: Número de teses e dissertações publicados no catálogo da CAPES

Teses		Dissertações		Total
2018	2019	2018	2019	
112	92	467	327	998

Fonte: Elaboração das autoras

Com a aplicação desse novo filtro, selecionamos aqueles que tratavam de alguma política educacional, independente de qual fosse. O número de trabalhos diminuiu significativamente: em 2018 encontramos 60 dissertações e 17 teses e em 2019, encontramos 24 dissertações e seis teses, totalizando 107 trabalhos. Destes, olhamos para as referências bibliográficas a fim de identificar a presença de pelo menos um dos autores de referência (quadro 1). Com esse último critério adotado, selecionamos 37 trabalhos, que acabaram sendo reduzidos a 29, pois sete não tinham autorização para divulgação e um

foi excluído da análise pois tratava do arranjo institucional de implementação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Guandu-RJ, sendo, portanto, uma dissertação fora da área da Educação, embora tenha sido desenvolvida no Programa de Pós-Graduação de Educação Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Desta forma analisamos um total de 29 trabalhos, sendo 17 dissertações e quatro teses publicadas em 2018 e seis dissertações e duas teses publicadas em 2019. A tabela abaixo apresenta a distribuição regional dos trabalhos analisados.

Tabela 3: Distribuição regional das teses e dissertações selecionadas e publicadas em 2018 e 2019

Sul		Sudeste		Centro-Oeste		Nordeste	
Instituição	N	Instituição	N	Instituição	N	Instituição	N
UFRGS	1	UFRJ	1	UFGD	1	UESC	1
UNOESC	1	UNIRIO	1	UNICENTRO	1	UECE	1
UFFS	1	UERJ	2				
		PUC-Rio	3				
		PUC-SP	1				
		UNICID	2				
		UNICAMP	5				
		UNIMES	1				
		UNINOVE	1				
		UFJF	5				
3	3	10	22	2	2	2	2

Fonte: Elaboração das autoras

Chama a atenção a distribuição desigual da produção de teses e dissertações sobre a temática nas regiões brasileiras. Observamos que os 29 trabalhos foram produzidos em 17 Programas de Pós-Graduação, sendo a maioria (22 trabalhos) em Programas de instituições da região Sudeste, três da região Sul, dois da região Nordeste e dois da região Centro-Oeste, não havendo, nesta seleção, trabalhos produzidos por instituições da região Norte. Além disso, notamos que seis instituições são privadas e 11 são públicas.

Uma vez selecionados os dez artigos e as 29 teses e dissertações, passamos para a análise dos fundamentos teóricos dos estudos, apresentados e discutidos na próxima seção.

APORTES TEÓRICOS DOS ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Análise dos artigos

Os dez artigos selecionados para a análise foram publicados em sete periódicos, sendo a Revista de Políticas Públicas da UFMA aquela com o maior quantitativo de artigos selecionados. O quadro 2 apresenta os artigos.

Quadro 2: Artigos selecionados: autores e periódicos de origem

N	Artigo	Autor/Autores	Periódico
1	Dificuldades de coordenação e Políticas Educacionais no Brasil: o caso do ensino fundamental	Haroldo da Gama Torres Rafael Camelo Maria Helena Guimarães Castro	Dados – Revista de Ciências Sociais
2	A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências	Neusa Chaves Batista	Revista Brasileira de Educação
3	Aprendizagem Profissional e o poder público municipal: proposta de maior eficácia à política pública	José Rodrigo Paprotzki Veloso	Revista Brasileira de Políticas Públicas
4	Avaliação da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): um estudo de caso no município de Picuí-PB	Thiago da Silva Laurentino, Jomária da Mata de Lima Alloufa	Ensaio: aval. pol. públ. Educ
5	Implementação da política de atendimento às pessoas com necessidades educacionais específicas nos Institutos Federais brasileiros	Roselia Rodrigues dos Santos Lisboa, Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes e Wandillson Alisson Silva Lima	Revista de Políticas Públicas da UFMA
6	A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Institutos Federais	Amanda Marques de Oliveira Gomes e Guiomar de Oliveira Passos	Revista de Políticas Públicas da UFMA
7	Do governo à governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na Educação	Zara Figueiredo Tripodi Sandra Zákia Sousa	Cadernos de Pesquisa
8	Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024)?	Zara Figueiredo Tripodi, Victor Maia Senna Delgado, Érica Castilho Rodrigues	Revista Brasileira de Educação
9	Redes e ativismo em políticas públicas: a construção da Política Nacional de Educação Museal (PNEM)	Luciana Conrado Martins e Oswaldo Gonçalves Junior	Revista de Políticas Públicas da UFMA
10	Política Educacional no Ceará: processos estratégicos	Sofia Lerche Vieira David Nathan Plank Eloisa Maia Vidal	Educação e Realidade

Fonte: Elaboração das autoras

Os dez artigos versam sobre escopos temáticos diferentes, sendo que alguns deles não se referem direta e explicitamente à fase da implementação de políticas. É o caso, por exemplo, do trabalho de Torres, Camelo e Castro (2019) que investiga as falhas de coordenação da política de ensino fundamental por meio da criação de indicadores de permanência/migração de alunos entre as diferentes redes de ensino para estimar o efeito deste indicador sobre o desempenho dos alunos na Prova Brasil. Para tanto, o estudo mobiliza referenciais que discutem o modelo federativo do Estado brasileiro e as formas como o regime de colaboração é operacionalizado em diversos contextos. Nesse sentido, o trabalho não se alinha direta e explicitamente aos temas relacionados à fase da implementação da política (como por exemplo, os arranjos institucionais de implementação, as práticas, as interações e a influência da discricionariedade da atuação dos agentes implementadores de médio escalão e de nível de rua, entre outras), situando-se mais no campo da avaliação da política, uma vez que objetiva verificar os efeitos da política de migração/permanência sobre o aprendizado dos estudantes.

Ações colaborativas entre entes federados também é tema discutido nos trabalhos de Batista (2018) e Veloso (2019), embora as lentes analíticas sejam diferentes. O primeiro aborda o regime de colaboração para investigar a implementação da política Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. O estudo se debruça sobre a implementação do PAR tendo como lente analítica o conceito de ciclo de políticas, conforme definido nos trabalhos de Stephen Ball e colegas, não mobilizando os conceitos teóricos e os autores de referência deste estudo para analisar a implementação da referida política. Os autores encontrados na busca (Martha Arretche e Fernando Luiz Abrucio) aparecem apenas na introdução do texto, na discussão sobre as relações federativas em nosso país. Já o segundo artigo, investiga a política de Aprendizagem Profissional, apontando um certo descompasso entre a política federal para a qualificação profissional de jovens e as demandas e realidades dos contextos locais. O autor advoga que esse descompasso pode ser mitigado se a política de Aprendizagem Profissional for implementada a partir do regime de colaboração, de forma descentralizada, onde a execução da política leva em consideração as decisões dos governos subnacionais, garantindo assim maior eficácia da política. O estudo se alinha à temas como descentralização e capacidades estatais locais, à luz de Fernando Luiz Abrucio e Martha Arretche

Diferentemente dos trabalhos de Torres, Camelo e Castro (2019), Batista (2018) e Veloso (2019), os artigos de Laurentino e Alloufa (2019), de Lisboa, Mendes e Lima (2019) e de Gomes e Passos (2018), não possuem como pano de fundo o contexto federalista no provimento do serviço educacional, pois investigam políticas formuladas pelo governo federal em instituições de ensino federais, não prescindindo, para a sua execução, de ações colaborativas entre entes federados.

O trabalho de Laurentino e Alloufa (2019) aborda a implementação do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB – *campus* Picuí a partir da Abordagem Sequencial de Políticas Públicas (ou Ciclo de Políticas Públicas), com base nas contribuições de Klaus Frey e Leonardo Secchi. Os autores enfatizam a pertinência desta abordagem para a “análise da vida de uma política”, uma vez que o agir público pode ser dividido em diversas fases (identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção), sendo foco do estudo a fase da implementação. Esse recorte é justificado a partir das contribuições de Sonia Draibe, que destaca a importância de se estudar a fase de implementação para se compreender e identificar não somente as

possíveis falhas dos processos de implementação, como também os equívocos nas tomadas de decisão na fase da formulação da política. Assim, os autores utilizam a técnica de análise *Anatomia do Processo Geral de Implementação*, proposto por Sonia Draibe para a avaliação de sistemas e subprocessos da implementação, quais sejam: Sistema Gerencial e Decisório; Processos de Divulgação; Sistemas de Seleção; Sistemas de Capacitação; Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação; Sistemas Logísticos e Operacionais. Esses subsistemas ou subprocessos possuem interligações e interdependências, sendo possível verificar interferências entre eles e no próprio desenho da política, contribuindo para o conhecimento dos motivos que levam a política a ter sucesso ou fracasso nos seus resultados.

O trabalho de Lisboa, Mendes e Lima (2019), assim como o de Gomes e Passos (2018), define políticas públicas como um ciclo, sendo a implementação uma das fases desse ciclo, no qual ambos os trabalhos focalizam a discricionariedade dos agentes implementadores. Por um lado, o trabalho de Lisboa, Mendes e Lima (2019), investiga a implementação da Política de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNEs) nos Institutos Federais brasileiros, com base nas abordagens clássicas da implementação de políticas – *top down* e *bottom up* –, apresentando o elemento discricionário da atuação dos agentes implementadores de nível de rua e de médio escalão na implementação da política a partir de autores como Gabriela Lotta, Maria das Graças Rua, Lars Tummers e Victor Bekkers, Estela Najberg, Nelson Barbosa, Luciana Lima e Luciano D'ascenzi. Já Gomes e Passos (2018), analisam a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Institutos Federais discutindo o conceito de discricionariedade dos agentes implementadores à luz de Sonia Draibe, Pedro Luiz Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo. Especialmente, o estudo se volta para a tradução da política nacional nas normativas locais (de cada IF pesquisado).

Outros três estudos possuem como escopo analítico o conceito de governança. No âmbito da Nova Gestão Pública e da ideia de Governança em Rede, o estudo de Tripodi e Sousa (2018) discute as lógicas privatizantes que têm guiado a formulação e a implementação de políticas públicas de educação no Brasil, a partir da categoria *permeabilidade estatal*. O conceito de governança em rede é definido com base nos trabalhos de Roderick Arthur e William Rhodes e nas contribuições de Eli Diniz e de Jan Kooiman. Já o conceito de permeabilidade estatal é abordado à luz de Fernando Henrique Cardoso, Marcus André Melo e Eduardo Marques. Segundo as autoras, o conceito de permeabilidade diz respeito a dois movimentos de atuação do Estado, que se realizam concomitantemente, na implementação de políticas educacionais. O primeiro refere-se às iniciativas do poder público para assimilar, adaptar e implantar conhecimentos e lógicas de gestão próprias do setor privado e o segundo é a transferência da prestação de serviços educacionais do setor público para o setor privado. A ideia de permeabilidade estatal se articula à tendência administrativa da Nova Gestão Pública (NPG) e da Governança em Rede, esta última entendida, a partir das ideias de Jan Kooiman, como “um conjunto de esforços governamentais realizados de modos variados e também por diferentes atores políticos ou sociais, públicos ou privados, ocorrendo entre vários níveis da administração pública” (TRIPODI e SOUSA, 2018, p. 238). Neste sentido, a regulação de políticas passa a ser exercida por atores que estão situados fora do aparelho do Estado. É essa *dispersão da regulação* que fundamenta a ideia de governança em rede.

Se o trabalho de Tripodi e Sousa (2018) teve como foco uma discussão teórica, o estudo de Tripodi, Senna e Rodrigues (2018), se valeu do conceito de permeabilidade estatal para uma análise empírica, qual seja: investigar as variadas formas de parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade civil (chamado de terceiro setor ou público não estatal) para a oferta de Educação Infantil numa amostra de

municípios brasileiros. Assim como em Tripodi e Sousa (2018), o estudo de Tripodi, Senna e Rodrigues (2018) discute o conceito de permeabilidade estatal à luz de Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Marques no contexto da NPG, mas não discute a ideia de governança em rede. Os autores mobilizam os conceitos de permeabilidade estatal e arranjos institucionais para mapear tendências de modos de oferta de educação infantil, na etapa creche, explicitadas em Planos Municipais de Educação (PMEs), formulados e/ou reformulados em 2015.

O segundo artigo ancorado no conceito de governança é o trabalho de Martins e Junior (2018), que parte da hipótese de que a formulação e execução da Política Nacional de Educação Museal (PNEM) são delineadas por atores que se organizam em redes e associações. Para os autores, os atores formuladores e implementadores coincidem na execução da PNEM justamente porque atuam em redes – conceito definido a partir das contribuições de Michael McGuire e Robert Agranoff e de Paulo Calmon e Arthur Costa como *um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, voltados para a atuação em um mesmo subsistema de políticas públicas* (Martins e Junior, 2018, p. 320). Esses atores, organizados em redes, atuam dentro de uma estrutura de governança que possui regras formais e informais com diversas forma de interpretação e implementação. É sobre a análise das características das formas de governança da rede que se formula e se implementa a PNEM.

Tanto o estudo de Tripodi e Sousa (2018) quanto o de Martins e Junior (2018), utilizam definições de governança em rede semelhantes, embora os autores de referência sejam diferentes.

O terceiro artigo que traz o conceito de governança como categoria analítica é o trabalho de Vieira, Plank e Vidal (2019). Para compreender as razões que contribuem para o bom desempenho de aprendizagem do estado do Ceará, o trabalho se valeu dos conceitos de *Governança multi-escalar* definido a partir de Paul Stephenson, Roderick Rhodes, Bob Jessop entre outros e de *Dependência da trajetória*, abordado a partir de Paul Pierson, James Mahoney, Scott Page e Ian Greener. Um dos aspectos centrais é o regime de colaboração estabelecido no provimento do serviço educacional entre o governo do estado do Ceará e seus municípios. Formas colaborativas entre os entes federados na oferta da educação tem longa trajetória e foram, ao longo do tempo, criando condições específicas que levou o estado a implementar formas próprias de governo e de governança junto aos seus municípios. Essas especificidades explicam, em certa medida, os bons resultados de aprendizagem obtido no Ceará nos últimos anos.

O quadro a seguir busca sintetizar as abordagens teóricas encontradas nos artigos selecionados:

Quadro 3: Abordagens teóricas dos artigos

Abordagem teórica		Artigos
Ciclo de políticas de Ball e colegas		Batista, 2018.
Estruturas de Governança	Federalismo	Torres, Camelo e Castro, 2019.
	Descentralização e Capacidades Estatais	Veloso, 2019.
	Governança em rede	Tripodi e Souza, 2018; Martins e Junior, 2018
	Permeabilidade estatal	Tripodi, Senna e Rodrigues, 2018;

	Governança Multi-escalar e Dependência da Trajetória	Vieira, Planke e Vidal, 2019
Avaliação e monitoramento da Implementação		Laurentino e Aloufa, 2019.
Agentes implementadores		Lisboa, Mendes e Lima, 2019; Gomes e Passos, 2018.

Fonte: Elaboração das autoras

Análise das teses e dissertações

O levantamento das teses e dissertações analisadas revela a necessidade de se produzir resumos e de se definir palavras-chave que reflitam efetivamente a temática da pesquisa, o objeto da investigação e o escopo teórico utilizado como lente analítica dos dados empíricos. Isso porque a imprecisão dos dados pode provocar vieses e imprecisões não somente na análise como também na própria coleta dos dados de estudos sobre revisão de literatura, estado da arte, estado do conhecimento e metapesquisas.

Essa constatação foi feita quando verificamos que quatro estudos não tratavam do tema da implementação de políticas públicas educacionais. Em verdade, os trabalhos atenderam aos critérios estabelecidos para a busca, mas não se enquadraram como estudos sobre implementação de política públicas educacionais. Um estudo realizou uma metapesquisa sobre o conceito de *accountability*; o outro, analisou a produção acadêmica sobre o regime de colaboração no Brasil, o terceiro investigou os documentos normativos sobre políticas voltadas para o incentivo à leitura e o quarto se debruçou sobre os reflexos das avaliações em larga escala nas práticas pedagógicas dos docentes. Pode-se dizer, a partir da leitura dos resumos, que os três primeiros trabalhos se dedicaram a levantar pesquisas, artigos ou textos de políticas específicas (respectivamente), não abordando, de fato, a implementação de políticas educacionais. O quarto trabalho discute o conceito de avaliação em larga escala nas legislações educacionais e as reações docentes à sua aplicação sem, contudo, discutir a implementação de políticas de avaliação educacional. Os quatro trabalhos foram, assim, excluídos da seleção.

Assim, identificamos que um total de 25 teses e dissertações focalizaram a fase da implementação de políticas públicas, sendo que cinco (Sousa, 2019; Faria, 2018; Marquet, 2018; Nascimento, 2018; Mesko, 2018) utilizaram como lente analítica o ciclo de políticas desenvolvido por Stephen Ball.

Em particular, a dissertação de Mesko (2018), utiliza as contribuições do ciclo de políticas, para aprofundar a discussão sobre a Nova Gestão Pública e o modelo gerencialista do Estado brasileiro e o surgimento de redes de governança que se dão a partir de iniciativas de privatização – endógena e exógena – da Educação Básica. Baseando-se no trabalho de Stephen Ball e Deborah Youdell⁸, Mesko (2018, p. 75-76) define a privatização endógena como a incorporação no setor público, de “concepções, ideias e práticas oriundas do setor privado”, ao passo que a privatização exógena é entendida como “uma

⁸Disponível em:

https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf

nova maneira de privatização em que consultorias e organizações sociais (sociedade civil) elaboram programas nas políticas públicas educacionais e nos sistemas de ensino público”.

Essa relação complexa entre mercado, Estado e setor público vem sendo denominada por Ball (2013) como nova filantropia e é a partir dessa interação que se implementa o Programa Educação Compromisso de São Paulo – objeto de investigação da pesquisa de Mesko (2018).

O tema do gerencialismo e da NGP também se faz presente no trabalho de Silva (2018), que aborda a implementação do *Programa Todos por Pernambuco*, sendo caracterizado como uma política de orientação gerencialista e, também, na dissertação de Marcelino (2018), onde a Reforma do Estado e o modelo gerencialista de gestão aparecem como pano de fundo para situar o desenvolvimento do *Programa de Apoio à Qualificação* da Universidade Federal de Juiz de Fora (Proquali/UFJF). Ou seja, nesses dois trabalhos, o tema da Reforma do Estado, do gerencialismo e da NGP não são o objeto da investigação, mas aparecem para a descrição do contexto em que os Programas se desenvolvem. Em ambos os trabalhos, o autor de referência é Fernando Luiz Abrucio, que também é utilizado nas dissertações de Lins (2018) e de Matos (2018) para tratar do tema do federalismo. Já o trabalho de Moreira (2018, p.71) utiliza as contribuições de Martha Arretche para tratar do tema da descentralização da oferta educacional no contexto federativo brasileiro, ressaltando os limites das gestões municipais “em razão da baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa.”

De um modo geral, percebemos uma certa predominância de estudos que utilizam como fundamentação teórica o conceito de discricionariedade da atuação dos agentes implementadores. Alguns estudos se dedicam à análise da discricionariedade dos burocratas implementadores de nível de rua e de médio escalão (Mota, 2018; Camargo, 2019; Silva, 2019; Gomes Moreira, 2018), enquanto outros se debruçam apenas sobre a ação discricionária dos agentes de nível de rua (Almeida, 2019; May, 2018; Di Gusto, 2018). Esses estudos se valeram, prioritariamente, das contribuições de Michael Lipsky e Gabriela Lotta.

Essas teses e dissertações se alinham à abordagem teórica *bottom up*, que compreende a política como um *continuum*, no qual a ação do implementador transforma as regras da formulação da política. Compreende-se que o agente implementador, a partir de suas práticas e interações, modifica a formulação da política na execução de suas tarefas. Embora existam regras e normas previstas na fase da formulação, os agentes implementadores mobilizam suas próprias crenças e valores na tomada de decisões dos processos de implementação, fazendo com que esses agentes não sejam apenas executores, mas também *fazedores* de políticas.

Esses agentes são categorizados pela literatura como burocratas de nível de rua – aqueles que estão em contato direto e imediato com os usuários da política, como por exemplo os médicos, os professores e os policiais – e como burocratas de médio escalão – definidos como aqueles que conectam a fase da formulação e da implementação, sendo elos entre os agentes do alto escalão e os de nível de rua. Ao abordar a implementação da autonomia financeira nas escolas do Ceará, através do PDDE, Gomes Moreira (2018), por exemplo, aborda seu problema de pesquisa partir das fases do ciclo clássico da ciência política, dando destaque às abordagens *bottom up* e *top down* a partir de Hill, localizando esta discussão, contudo, na descrição da fase da avaliação e não da implementação. Ao analisar a empiria e discutir a autonomia financeira das escolas, o autor descreve os espaços de tomada de decisão e as reinterpretções da política, mobilizando a discussão sobre os condicionantes nas decisões dos burocratas a partir de Gabriela Lotta.

Inseridos nesta perspectiva teórica, Mota (2018), Camargo (2019), Silva (2019), Almeida (2019), May (2018), Di Gusto (2018), além de Gomes Moreira (2018), desenvolveram estudos sobre a implementação de políticas educacionais da Educação Básica, não havendo, entre os estudos selecionados, nenhum voltado para as políticas do Ensino Superior com base nesta fundamentação teórica.

A dissertação de Antonioli (2019), embora não utilize como lente analítica o conceito de discricionariedade da atuação das burocracias implementadoras, vale-se do conceito de *autonomia*, para tratar da atuação dos burocratas implementadores no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). À luz das contribuições de Martha Arretche, a pesquisa compreende os agentes implementadores como os responsáveis pela execução da política, traduzindo suas concepções e referências em ações concretas de intervenção. Assim, mesmo não utilizando o conceito de ação discricionária, a pesquisa de Antonioli (2019), versa sobre o mesmo escopo temático que os demais trabalhos.

Entre as tese e dissertações selecionadas, dois trabalhos tratam sobre o monitoramento ou a avaliação da implementação. Santos (2018, p.8) que, embora objetive trazer à tona “o monitoramento de políticas públicas para embasar a análise da implementação da política pública de EI”, o faz a partir de outros referenciais teóricos⁹ diferentes daqueles definidos neste estudo. O autor trabalha o conceito de “monitoramento da implementação” a partir de Veronica Cruz, Heloisa Höfling e Luciana Lago. Já Ribeiro (2018), também analisando a implementação de uma política pública voltada ao atendimento da Educação Infantil, discute os conceitos de “análise” e “avaliação”. Propõe-se a trabalhar com as “avaliações do processo”, a partir das considerações de Sonia Draibe.

Um exemplo de um estudo que trouxe uma abordagem diferente daquelas propostas nos descritores apresentados é a dissertação de Antunes (2018), que buscou analisar a implementação da Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em dois Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). A autora articulou à análise de políticas públicas (*policy analysis*) e trabalha com a lógica do *backward mapping*, a partir de Elmore, para classificar o desenho da implementação nos dois casos estudados. Essa perspectiva (*forward mapping e backward mapping*) seria uma outra opção à abordagem *bottom-up* apresentada por Michael Lipsky.

O trabalho de Mercês (2018) pode ser um exemplo de sobreposição de referenciais, pois focaliza a percepção de gestores escolares sobre a implementação de políticas de formação continuada e em serviço de professores, a partir de diferentes - e não necessariamente complementares - fontes:

Concluindo, a abordagem do ciclo de políticas apresentada por Mainardes, a discussão sobre as dificuldades com a implementação levantadas por Condé, as correntes top-down e bottom-up mencionadas por Segatto e a ideia da força da interação presente em Lotta trazem valiosas contribuições para esse estudo (Mercês, 2018, p.59).

Porém, essas referências são timidamente retomadas na análise dos dados, que se apoia mais nos estudos sobre a formação docente.

⁹ O trabalho de Santos (2018) cita a autora de referência Martha Arretche quando discute a trajetória das desigualdades no Brasil, mas não a utiliza para tratar do tema da implementação de políticas públicas ou da percepção dos agentes implementadores sobre a política.

O estudo de Mengalli (2018), por sua vez, traz uma análise sobre a utilização de softwares de monitoramento e mensuração como ferramentas para a implementação de políticas públicas educacionais. A tese traz no título o conceito “implementação”, que aparece diversas outras vezes ao longo do texto em referência à uma ação - às vezes do estado, outras do gestor local e ainda do público - que efetiva e monitora a materialização da política pública. A autora não recorre a nenhum dos autores mencionados para discutir ou conceituar esse processo de implementação, mas mobiliza o conceito de “redes sociais” a partir de Martins e Lotta: “redes sociais podem ser uma alternativa robusta para compreensão e avaliação de políticas de educação no nível local” (Martins & LOTTA, 2010, p. 858, apud Mengalli, 2018, p. 66).

A dissertação de Cock (2018) traz importantes contribuições para a produção científica sobre implementação de políticas públicas educacionais na medida em que faz uma extensa e rigorosa revisão de literatura sobre o tema, mobilizando diversos conceitos, dentre eles o de arranjos institucionais de implementação e o de burocracias implementadoras de nível de rua e de médio escalão e vários autores de referência, como Gabriela Lotta, Michael Lipsky, Roberto Pires, Paul Sabatier, Steven Maynard-Moody, Michael Musheno, Richard Matland, Martha Arretche e Fernando Luiz Abrucio. Tendo como escopo investigativo o arranjo institucional de implementação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), Cock (2018), analisa os documentos normativos da política cumprindo três dos cinco passos propostos no modelo analítico de Gomide e Pires (2014). Esse modelo aponta que a análise do arranjo institucional de implementação de uma política deve seguir os seguintes passos: 1) Identificação dos objetivos da política; 2) Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente na política; 3) Identificação dos processos, mecanismos e espaços na gestão da política; 4) Avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo; 5) Avaliação dos efeitos dos arranjos de implementação.

Tendo apresentado as abordagens teóricas das teses e dissertações selecionadas, o quadro que se segue busca sintetizar as tendências das abordagens encontradas no material analisado:

Quadro 4: Abordagens teóricas das teses e dissertações

Abordagens teóricas		Teses e Dissertações
Ciclo de Políticas de Ball e colegas		Souza, 2019; Faria, 2018; Marquet, 2018; Nascimento, 2018; Mesko 2018.
Gerencialismo/NGP		Silva, 2018; Marcelino, 2018.
Arranjos institucionais		Cock, 2018.
Agentes implementadores	BNR e BME	Mota, 2018; Camargo, 2019; Silva, 2019
	BNR	Almeida, 2019; May, 2018; Di Gusto 2018, Gomes Moreira, 2018.
	Autonomia	Antiniolli, 2019.
Redes sociais		Mengalli, 2018.
<i>Forward mapping e backward mapping</i>		Antunes, 2018
Monitoramento da implementação		Santos, 2018
Sobreposição de abordagens		Mercês, 2018

Fonte: Elaboração das autoras

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um amplo levantamento realizado em publicações internacionais e nacionais, Lotta e colegas (2018) buscaram, nas mais importantes revistas no campo de Administração Pública, Políticas Públicas e Ciência Política, artigos que abordassem “implementação”, “burocracias” e “burocratas” associados a “políticas públicas”. O recorte temporal - 2003 a 2017 - foi o mesmo na busca em periódicos internacionais e nacionais. Para além da enorme diferença do volume de publicações internacionais (218) e nacionais (21) selecionadas, cabe destacar que a produção internacional foi categorizada em 11 grupos temáticos enquanto a produção nacional abordou predominantemente três áreas: *burocratas de nível de rua* (incluindo o uso de sua discricionariedade e seus valores); *estruturas de governança* (arranjos institucionais e camadas federativas); outros (estudos de caso de políticas e programas específicos). Os autores consideram a lacuna e fragmentação na produção acadêmica sobre implementação de políticas públicas, considerando especialmente o campo da Ciência Política e Administração: “A análise dessa parca literatura nacional demonstra que, à luz do que aconteceu internacionalmente no campo, ainda há muita fragmentação nos estudos sobre implementação” (Lotta et al, 2018, p. 798).

Considerando as pesquisas sobre o tema realizadas no campo da Educação, esta produção é ainda mais escassa, como buscamos apresentar neste trabalho, a partir da busca de artigos publicados e teses e dissertações defendidas no período 2018-2019. Em relação às tendências das abordagens teóricas destes estudos, destacamos que entre as teses e dissertações houve uma maior concentração de estudos sobre os agentes implementadores e, entre os artigos, uma maior concentração de estudos sobre estruturas de governança. Esta concentração coincide com o encontrado por Lotta e colegas (2018) no levantamento que teve um escopo mais abrangente em se tratando de áreas de produção. O terceiro grupo mencionado pelos autores, que incluiu análises de políticas e programas específicos, não foi aplicado em nossa análise pois estes estudos estavam diluídos em todas as outras categorias, uma vez que a grande maioria dos trabalhos se dedicou à análise de uma política ou programa.

Cabe destacar a presença (mais volumosa entre as teses e dissertações) de trabalhos que se apoiaram no referencial teórico-metodológico do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball e colegas, muito presente no campo educacional.

Destacamos, ainda, os trabalhos que se voltaram para estudar a avaliação ou monitoramento da implementação, propondo uma interseção entre as fases do ciclo clássico da política, onde a avaliação do processo se faz presente. Nestes trabalhos, a principal referência foi Sonia Draibe.

É importante considerar ainda, a aproximação “em construção” à literatura específica do campo da Ciência Política, sobre implementação, pelos pesquisadores da área educacional. Entre as teses e dissertações, apesar dos filtros aplicados, encontramos estudos que não definiam claramente o seu referencial analítico para analisar a política ou programa em foco ou, ainda, a apresentação de um referencial teórico no início do trabalho que não era mobilizado na análise da empiria recolhida.

Finalmente, como em outros estudos que envolvem levantamentos bibliográficos, reconhecemos que os resultados encontrados se limitam aos critérios de seleção e referencial de categorização definidos pelas autoras. Consideramos que, ainda que possam não expressar uma

generalização das tendências da produção acadêmica sobre implementação de políticas educacionais, seus resultados lançam luz para um campo ainda pouco explorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, S. F. de. 2018. *A hora-atividade como espaço para a formação continuada de professores no âmbito das escolas estaduais da regional de Ouro Preto do Oeste (RO)*. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

ANTONIOLLI, E. 2019. *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma análise da implementação em municípios do Rio Grande do Sul (RS)*. Dissertação de Mestrado. Chapecó. Universidade Federal da Fronteira Sul.

ANTUNES, E. D. 2018. *Assistência estudantil nos institutos federais: da política à implementação*. Dissertação de Mestrado. Campinas. Universidade Estadual de Campinas.

BALL, S. & BOWE, R. 1992. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115.

BALL, S. J., & OLMEDO, A. 2013. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In *Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: implicações para a democratização da educação* Liver Libro.

BATISTA, N. C. 2018. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. *Revista Brasileira de Educação*. v. 23, pp. 1-24. DOI: 10.1590/S1413-24782018230008

CAMARGO, F. P. 2019. *O direito à educação de alunos com deficiência: aspectos da implementação da política de educação inclusiva em Corumbá/MS*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GIUSTO, S. M. N. 2018. *A implementação do PNAIC na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis*. Dissertação de Mestrado. São Paulo. Universidade Cidade de São Paulo.

FARIA, C. E. 2018. *Políticas públicas de educação infantil no município de Duque de Caxias – RJ: de 2007 a 2017*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

GOMES MOREIRA, A. N. 2018. *A implementação da autonomia financeira da escola em municípios cearenses*. Fortaleza. Universidade Estadual do Ceará.

GOMES, A. M. O. & PASSOS, G. O. 2018. A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Institutos Federais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 415-442.

GOMIDE, A. A. & PIRES, R. R. C. 2014. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____ (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, pp. 15-28.

LAURENTINO, T. S. & ALLOUFA, J. M. L. 2019. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): um estudo de caso no município de Picuí-PB. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.* 27 (105). DOI: 10.1590/S0104-40362019002701468.

LAVALLE, A. G. & RODRIGUES, M. & GUICHENEY, H. 2019. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Rev. Sociol. Polit.* 27 (71). DOI: 10.1590/1678-987319277103.

LINS, C. P. 2018. *A função do coordenador pedagógico na implementação do pacto nacional pela alfabetização na idade certa em escolas da rede municipal de Dourados/Ms (2012-2017)*. Dissertação de mestrado. Dourados. Universidade Federal da Grande Dourados.

DOS SANTOS LISBOA, R. R. & MENDES, V. L. P. S. & LIMA, W. A. S. 2019. Implementação da política de atendimento às pessoas com necessidades educacionais específicas nos institutos federais brasileiros. *Revista de Políticas Públicas*. V. 23, n. 2, p. 566-585.

LOTTA, G. S. 2015. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

LOTTA, G. S. 2018. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*. V. 26, p. 145-173.

LOTTA, G. S. & NUNES, A. C. & CAVALCANTI, S. & FERREIRA, D. D. & BONAT, J. 2018. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69(4), pp. 779-810.

LOTTA, G. S & BAUER, M. & JOBIM, R. & MERCHÁN, C. R. 2021. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. *Rev. Adm. Pública*. V. 55 (2), pp. 395-413.

MAINARDES, J. 2018. Metapesquisa no campo da política educacional: elementos conceituais e metodológicos. *Educar em Revista*, Curitiba, v.34, n.72, p.303-319.

MAY, S.M.R.G. 2018. *Programa de melhoria na qualidade de ensino - excelência: uma análise da implementação da política em duas escolas estaduais do ensino médio na cidade de Cacoal, Rondônia*. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

MARCELINO, I. C. A. 2018. *O programa de apoio à qualificação da Universidade Federal de Juiz de Fora na perspectiva do modelo de gestão por competências*. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

MARQUET, M. G. 2018. *Políticas de inclusão escolar: o contexto do município de Capão da Canoa/RS (2007-2017)*. Dissertação de Mestrado. Canoa. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MARTINS, R. D.'A. & LOTTA, G. S. 2010. Capital social e redes sociais como alternativa para análise de políticas públicas de educação: o caso de Icapuí-CE. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. V. 18, p. 846-860.

MARTINS, L.C. & JUNIOR, O.G. 2018. Redes e ativismo em políticas públicas: a construção da Política Nacional de Educação Museal (PNEM). *Revista de Políticas Públicas da UFMA*. V. 22, p. 307-330.

MATOS, S. P. 2018. *Censo Escolar e o desafio frente às inconsistências de informações no sistema do Educacenso*. Dissertação de mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

MENGALLI, N. M. 2018. *Estudos em softwares de monitoramento e mensuração: subsídios para a implementação de políticas públicas na área educacional*. Tese de doutorado. São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MERCÊS, S.F.A. 2018. *A hora-atividade como espaço para a formação continuada de professores no âmbito das escolas estaduais da regional Ouro Preto do Oeste (RO)*. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

MESKO, A. S. R. 2018. *O programa "Educação – compromisso de São Paulo" e as estratégias de implementação das políticas empresariais na gestão escolar*. Dissertação de Mestrado. Campinas. Universidade Estadual de Campinas.

MOREIRA, T. 2019. Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na criação da Defensoria Pública nos Estados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.62, n.4, p. 1-43.

MOTA, M. O. 2018. *Entre a meritocracia e a equidade: o prêmio nota dez na percepção e atuação de agentes implementadores*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MOTTA, L. D. 2019. Conhecer, classificar e intervir: Práticas e discursos de policiais-professores sobre os jovens vulneráveis na Cidade de Deus. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 12, n. 3, p. 627-646.

NASCIMENTO, J. C. A. 2018. *Estudo de revisão do arranjo institucional de implementação de políticas: o caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, M. M. 2017. *Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariades dos agentes implementadores*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, A. C. P. 2019. Implementação das políticas educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*. v.4, p.1 - 16.

RIBEIRO, R. 2018. *Uma análise do Programa “Mais Infância”: concepções e ações envolvidas na implementação da política pública para a Educação Infantil em Niterói (2013-2016)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SARUE, B. 2018. Quando projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.61, n.3, p. 581-616.

SILVA, F. M. 2018. *A formação continuada no Pacto pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC - no contexto da superintendência regional de São João Del- Rei: impactos e desafios da formação em serviço*. Dissertação de mestrado. Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

SILVA, S. S. L. S. 2019. *Políticas de educação integral no estado do Pará: aspectos de sua implementação na rede estadual de ensino*. Dissertação de mestrado. São Paulo. Universidade Cidade de São Paulo.

SOUSA, M. 2019. *Discursos sobre o gerencialismo e a performatividade: a trajetória da política de avaliação educacional na rede municipal de ensino de São Paulo (1989 a 2016)*. Tese de doutorado. Campinas. Universidade Estadual de Campinas.

TELLO, C. & MAINARDES, J. 2015. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.10i1.0007.

TORRES, Haroldo da Gama; CAMELO, Rafael; GUIMARÃES CASTRO, Maria Helena. Dificuldades de coordenação e Políticas educacionais no brasil: o caso do ensino fundamental. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.62, n.4, p. 1-31, 2019.

TRIPODI, Z.A. & SENA, V. D. & RODRIGUES, E. C. 2018. Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, pp. 1-25. DOI: 10.1590/S1413-24782018230064.

TRIPODI, Z. F. & SOUSA, S. Z. 2018. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.48, n.167, p.228-253.

VELOSO, J. R. P. 2019. Aprendizagem Profissional e o poder público municipal para além do incentivo ao mero cumprimento de cotas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 1.

VIEIRA, S. L. & PLANK, D. N, & VIDAL, E. M. 2019. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 4, p. 1-24.

CONTRIBUIÇÃO DAS AUTORAS

Autora 1 – Participação ativa na análise dos dados e revisão da escrita final.

Autora 2 – Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.

Autora 3 – Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

As autoras declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.