

Contributions of the Approach of the Cycle of Policies

The Processes of Implementation of Public Educational Policies

Contribuições da Abordagem do Ciclo de Políticas

Os Processos de Implementação das Políticas Públicas Educacionais

Luciane Torezan Viegas

Centro Universitário Metodista IPA, Brasil

lucianeveigas202@gmail.com

Abstract—The present study aims to identify elements of the cycle of policies that contribute for the understanding of the processes of development and implementation of public educational policies. It is a theoretical study, which has invested upon a reflection based on researches approaching topics of public educational policies, having as a major reference the approach of the cycle of policies according to the proposals of Ball and Bowe. The performed studies that take this approach show that, in the reframing interpretative analysis of the texts on the policies and the production of local policies, could be observed the presence of a significant reconfiguration, led by the confronts and tensions arising from the elements involved on the development and implementation of the public educational policies. The conclusion was that the perspective of the cycle of policies contributes for the analysis of the contexts of the process of a policy development, which could comprehend the influence of the different groups involved. In the same way, in the implementation, the context of the production of the text, which is usually articulated with the language of the most general public interest and is constituted as a result of arguments and agreements, needs to be considered in the analysis on this perspective. And, at last, it is considered the context of the practice, which is where the policy is liable to interpretations and rebuilding and where the policy produces affects and consequences that can represent significant changes and transformations in the original policy.

Keywords - *cycle of policies; educational policies; public policies.*

Resumo—O presente estudo objetiva identificar elementos do ciclo de políticas que contribuem para a compreensão dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas educacionais. Trata-se de um estudo teórico, o qual investiu na reflexão baseada em pesquisas que abordam a temática das políticas públicas educacionais, tendo como um referencial prioritário a abordagem do ciclo de políticas segundo as proposições de Ball e Bowe. Os estudos realizados que adotam esta abordagem mostram que na análise de ressignificação interpretativa dos textos das políticas e na produção das políticas locais, observou-se uma reconfiguração significativa, pautada nos embates e tensões oriundos dos diferentes discursos dos atores locais envolvidos na formulação e na implementação das políticas

públicas educacionais. Conclui-se que a perspectiva do ciclo de políticas contribui na análise dos contextos do processo de formulação de uma política, que abarcaria as influências dos diferentes grupos envolvidos. Da mesma forma, na implementação, o contexto da produção do texto, que normalmente é articulado com a linguagem do interesse público mais geral e se constitui como resultado de disputas e acordos, precisa ser considerado na análise nessa perspectiva. E, por último, considera-se o contexto da prática, que é onde a política está sujeita a interpretações e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Palavras Chave - *ciclo de políticas; políticas educacionais; políticas públicas.*

I. INTRODUÇÃO

Os estudos de políticas educacionais vêm se configurando no Brasil como um campo distinto e em busca de consolidação. Não se sustenta, neste texto, uma visão linear e racional do processo de elaboração e de implementação de políticas, já superado por visões menos fragmentadas e mais dinâmicas de como se constituem as políticas educacionais [1].

Trata-se de um estudo de caráter teórico em que se pretende identificar elementos do ciclo de políticas que contribuem para a compreensão dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas educacionais. Nessa perspectiva, o olhar do pesquisador é fundamental para que se determine o enfoque sob o qual se investigará determinado fenômeno, pois o mesmo está implicado na perspectiva teórico-analítica adotada. Quando se assume um enfoque como uma perspectiva que se toma para analisar algo, composta por um conjunto de perguntas, com vocabulário específico e com hipóteses adotadas como ponto de partida de análise e com regras de procedimento para chegar a conclusões sobre o investigado, estabelece-se um referencial teórico-analítico [2].

Assim, pretende-se trazer elementos da abordagem do ciclo de políticas, no intuito de compreender as possibilidades de utilizar a mesma como perspectiva de análise. Segundo Ball

[3], o ciclo de políticas¹ é uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas e não diz respeito à explicação das mesmas. Desta forma, entende-se este processo de formulação de políticas como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas [1].

O texto também apresenta, no contexto brasileiro, pesquisas realizadas no âmbito da formulação e da implementação de políticas públicas educacionais que adotam o ciclo de políticas como perspectiva teórico-analítica.

II. FUNDAMENTOS DO CICLO DE POLÍTICAS SEGUNDO BALL E BOWE

Ball defende, em seus estudos sobre as políticas curriculares da década de 1990, um modelo de análise das políticas curriculares inglesas que busca conectar as propostas curriculares e o modelo de produção econômica que o governo adotou no país. Desta forma, defende o modelo analítico baseado na ideia de que as políticas curriculares constituem: “um conjunto de textos (representações) e discursos (práticas); estão imersas numa rede de discursos; não são independentes da história, poderes e interesses; têm seus sentidos modificados pela migração de textos e discursos de um contexto a outro, por processos de recontextualização que produzem híbridos culturais” [4].

Os estudos de Ball e Bowe [5] destacam os processos micropolíticos e a necessidade de conectar as instâncias micro e macro nas pesquisas. Os autores tensionam as análises que ressaltam de forma demasiada o papel do Estado na compreensão das relações entre elaboração e os efeitos da política. Contribuem também para tornar a ideia de ciclo contínuo menos hierarquizada, pois enfatizam a inter-relação dos contextos, definindo cada um deles como arenas, lugares e grupos de interesse, envolvendo disputas e debates [5].

Nesse contexto, a perspectiva teórica do ciclo de políticas considera a ação do sujeito um aspecto primordial para a compreensão das políticas e destaca a fluidez do poder pelos diferentes atores sociais. Destaca-se a importância de analisar o discurso das políticas, pois a formulação das políticas é vista como uma arena de disputa por significado ou “políticas do discurso”. A ênfase, portanto, é colocada no processo de formulação das políticas, e política é compreendida como um debate entre diferentes atores para definir objetivos em que a linguagem, o discurso, são usados implicitamente [1].

A abordagem do ciclo de políticas constitui-se como um referencial útil para a avaliação de programas e políticas educacionais, “[...]once it allows a critical analysis of the path of educational policies since its initial development until its implementation in the practical context and its effects” - “[...] uma vez que permite uma análise crítica da trajetória de políticas educacionais desde sua formulação inicial até a implementação no contexto da prática e seus efeitos” [6, p. 48]. Desta forma, o que os atores sociais envolvidos pensam e acreditam tem implicações no processo de implantação das políticas. Entende-se que tal perspectiva de análise seja

¹ Neste estudo, o ciclo de políticas refere-se unicamente à abordagem de Ball e Bowe [5].

adequada para o âmbito da pesquisa educacional, na medida em que, na pesquisa de campo, a consideração das peculiaridades e da percepção dos gestores envolvidos nos processos de tomada de decisão, nos cotidianos das escolas, pode ser fundamental para identificar, por exemplo, os princípios orientadores das políticas atuais que repercutem na gestão pública educacional.

Considerando essa perspectiva teórica, o autor referido critica a visão prevalente de que a política é algo que é “feito” para as pessoas. Como primeiros beneficiários, as pessoas praticam as políticas e são afetadas pelas mesmas. A abordagem de Ball [7][8] defende que as políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto. Dessa forma, “[...] the policies do not usually tell us what to do, they create circumstances in which the range of available options about what to do is reduced or modified, or in which individual goals or effects are established” - “[...] as políticas normalmente não nos dizem o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou nas quais metas particulares ou efeitos são estabelecidos” [8, p. 26].

A perspectiva do autor pressupõe que as respostas às políticas precisam ser construídas no contexto, contrapostas e balanceadas por outras expectativas, abrindo possibilidade de ação social criativa. Para Ball [8, p. 27], os efeitos das políticas são “[...] felt in the basic social facts of poverty, oppression, of inequality” - “[...] sentidos nos fatos sociais básicos da pobreza, da opressão, da desigualdade”. Ele afirma que é preciso conseguir “[...] capture the complex interaction of identities, interests, coalitions and conflicts in the processes and acts of the policies” - “[...] capturar a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos nos processos e atos das políticas” [8, p. 27].

Mainardes [6] realiza estudos que apontam que o foco de análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isto, segundo Mainardes [6, p. 50], envolve “[...]identifying the processes of resistance, accommodation, dodges and conformism within the areas of the practice and the tracing of conflicts and differences between the speeches in these areas” - “[...] identificar os processos de resistência, acomodação, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas”.

Nesse sentido, os contextos do processo de formulação de uma política abarcariam as influências dos diferentes grupos envolvidos; as redes sociais, dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo; bem como as agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. Caberia, na análise, também, o contexto da produção do texto, que normalmente é articulado com a linguagem do interesse público mais geral e se constitui como resultado de disputas e acordos, pois os grupos competem para controlar as representações da política. E, por último, o

contexto da prática, que é onde a política está sujeita a interpretações e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original [6].

Oliveira e Lopes [4, p. 22] afirmam que Ball [7] ainda propõe a inclusão de dois outros contextos à sua estrutura conceitual de análise de políticas: “the context of effects/results and the context of political strategy” - “o contexto dos efeitos/resultados e o contexto da estratégia política”, estes pouco utilizados nas pesquisas do campo curricular.

Entende-se que na abordagem de Mainardes [6] o ciclo de políticas admite que os professores, gestores e demais envolvidos exerçam um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, neste sentido, seria uma das possibilidades para avaliar a implantação das políticas nacionais para a educação. Ressalta-se que o que os professores e gestores pensam e acreditam tem implicações determinantes quanto ao processo de implementação das políticas educacionais. Assim, conforme esse autor, o texto das políticas terá uma pluralidade de leituras, em razão da pluralidade de leitores, o que abre espaço para o entendimento da complexidade e abrangência de uma proposição política, bem como da arena em que conflituam diferentes perspectivas.

Os embates e as disputas ocorrem em todos os níveis e em todas as arenas do contexto educacional envolvido na formulação e implementação de políticas: nos conselhos regionais, conselhos escolares, comissões das escolas responsáveis pelos recursos, dentre outros. Analisa-se o contexto referente aos antecedentes e pressões que geraram determinadas políticas, incluindo-se fatores econômicos, sociais e políticos que elevaram a questão a ser inserida na agenda política [1].

III. ESTUDOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O CICLO DE POLÍTICAS

Os recentes estudos, na área da educação, têm apontado a necessidade de se compreender como as políticas públicas educacionais são definidas, propostas e elaboradas e, mais particularmente, implantadas nos âmbitos das redes públicas e privadas.

A rede pública educacional brasileira atende a um grande contingente de estudantes matriculados na Educação Básica obrigatória no país, dos 4 aos 17 anos de idade. O estado brasileiro, através do Ministério da Educação (MEC), normatiza a educação nacional indicando diretrizes e linhas de ação emanadas através de decretos, portarias, pareceres e regulamentações. Esses textos legais e normativos servem como referência para que as escolas de educação básica de todo o país possam pautar as ações nas redes de ensino federal, estaduais e municipais².

² Nos 192.676 estabelecimentos de educação básica do País, estão matriculados 50.545.050 alunos, sendo 42.222.831 (83,5%) em escolas públicas e 8.322.219 (16,5%) em escolas da rede privada. As redes municipais são responsáveis por quase metade das matrículas (45,9%), o equivalente a 23.224.479 alunos, seguida pela rede estadual, que atende 37% do total,

Desse modo, entende-se que os princípios que orientam as políticas nacionais para a escolarização de alunos repercutem, diretamente, nas redes federal, estaduais e municipais, tanto no âmbito da gestão quanto na perspectiva do financiamento para a educação. Isto faz supor que há relação entre os princípios que orientam as políticas nacionais, direcionados para ações associadas à educação escolar, e as pautas de trabalho dos gestores. Estes, algumas vezes, desenvolvem estratégias para se aproximar das propostas do Governo Federal, no intuito de subsidiarem melhorias em infraestrutura física e pedagógica, em formação continuada³ de professores e em inovação quanto às propostas educacionais para o alunado em processo de escolarização.

Nesse sentido, Ball [3] traz uma perspectiva de entendimento importante ao dizer que rejeita completamente a ideia de que as políticas são implementadas. “I do not believe policies are implemented, because this implies a linear process by which they move towards practice in a direct way” - “Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta” [3, p. 305]. Ou seja, este autor considera que o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo, envolve diferentes atores, suas concepções e interpretações reinterpretadas acerca do tema e das possibilidades de tornar a política prática. Tal afirmativa pode parecer contraditória, mas possibilita refletir sobre a intensa mobilidade e flexibilização prevista no processo de formulação e implementação de uma política pública educacional. O entendimento de que todos os envolvidos são atores do processo faz com que a abordagem linear seja rejeitada e vista como improvável nesta abordagem teórica.

Mainardes [9] realizou um levantamento das pesquisas e publicações brasileiras que usam as ideias de Ball, no período de 2003 a 2013, e chegou ao total 128, assim distribuídas: 1 livro, 12 capítulos de livros, 40 artigos de periódicos, 26 teses de Doutorado e 49 dissertações de Mestrado. Dentre os inúmeros estudos que adotam o ciclo de políticas como referencial teórico-analítico, apresentam-se alguns que se dedicaram ao estudo da formulação e da implementação das políticas públicas educacionais.

No contexto internacional, Fulcher [10] realizou estudo baseado na análise de discurso sobre o desenvolvimento e a implementação de políticas de integração de alunos com necessidades especiais em Victoria (Austrália). A autora observou que o discurso sobre “direitos”, articulado pelos pais dos alunos, conflitava com o discurso do profissionalismo dos educadores que atuavam na educação especial. Segundo a autora, em suas conclusões, os embates e disputas ocorrem em

18.721.916 alunos. A rede federal, com 276.436 matrículas, participa com 0,5% do total. Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2012, Resumo Técnico. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf> Acesso em: 28 de fev. 2014.

³ Incluem-se, na categoria formação continuada, todas as ações de formação que acontecem no âmbito da escola ou da rede municipal, tais como palestras, oficinas, grupos de estudo, seminários, eventos de natureza educativa e que promovam a formação em serviço do profissional da educação.

todos os níveis envolvidos na formulação e implementação da política. O modelo proposto por Fulcher [10] pressupõe uma análise de discurso dos diferentes níveis e arenas do aparato educacional.

No Brasil, estudos como o de Borborema [11] investigaram a reformulação da política curricular da rede municipal de educação de um município do Rio de Janeiro, articulando os planos macro e micro. O estudo mostrou o processo de bricolagem nos diferentes contextos e inferiu que o texto escrito da proposta pedagógica que compõe a política educacional municipal tomou um formato próximo ao que Ball define como *readerly*. Foram analisados os processos de recontextualização da política no contexto da prática, identificando interpretações e posicionamentos dos profissionais no contexto local.

O estudo de Duso e Sudbrack [12], realizado na rede pública estadual do Rio Grande do Norte, traz reflexões sobre as inter-relações entre a política e a gestão educacional, consideradas fundamentais na qualificação do processo democrático. Os gestores locais entrevistados evidenciaram suas posições acerca da proposta de alteração curricular referendada pelo poder público local, dando visibilidade à forma como as políticas educacionais são reinventadas no contexto micro.

Também na perspectiva de estudos que analisam a posição dos gestores locais, Amaral [13] se propõe a analisar as implicações trazidas pela política de gestão da Educação Básica, implementada pelo governo estadual do Rio Grande do Sul, compreendendo os processos de negociação e contestação dos diferentes sujeitos envolvidos na constituição de uma agenda para a educação. Utilizou-se neste estudo, como forma de sistematizar o processo, a abordagem do ciclo de políticas a fim de acompanhar diferentes movimentos do governo estadual: o contexto da influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática. A pesquisa realizada identificou três pontos de tensão: as concepções de gestão pública, as concepções de gestão educacional e a constituição de uma agenda para a educação. Nesse sentido, conclui-se que as políticas fortaleceram a visão gerencial na educação, justificando e legitimando a lógica do mercado como indutora de uma qualidade voltada para o sistema de capital.

Para finalizar, apresenta-se o estudo realizado por Mafassioli [14], o qual avalia a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em um município da região metropolitana da capital do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa se propõe a analisar a implementação do PAR com foco na gestão da execução deste plano, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com o poder público. O marco metodológico do estudo abrangeu noções de análise e de avaliação de políticas públicas, bem como a metodologia do ciclo de políticas. A análise do contexto de influência, da produção de texto e de prática contribuiu para caracterizar o local de pesquisa e os atores envolvidos na fase de implementação. Os resultados do estudo indicaram que a gestão da execução do programa ocorre de forma centralizada e que os gestores das escolas municipais possuem pouco conhecimento e informações sobre o programa,

evidenciando as tensões e vigores das disputas no contexto local.

IV. CONCLUSÕES

O presente estudo se propôs a identificar elementos do ciclo de políticas que contribuem para a compreensão dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas educacionais. Para tanto, realizou-se um breve estudo teórico de retomada dos referenciais de Ball e Bowe, como também foram apresentados alguns estudos que adotaram essa perspectiva de análise de pesquisa.

No Brasil e em alguns países, os estudos acerca do ciclo de políticas tem sido utilizados para compreensão dos processos de disputa de poder que envolvem a tomada de decisão. Os gestores, ao realizarem encaminhamentos em relação à determinada orientação diretriz presente nos textos legais, adotam concepções e se pautam em referenciais que dão visibilidade ao que pensam e sentem.

Desta forma, na abordagem do ciclo de políticas, as diferentes instâncias decisórias assumem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretção das políticas educacionais, e o que os atores sociais envolvidos pensam e acreditam faz parte do processo de formulação e de implementação das políticas públicas. Não há processo neutro ou isento de disputas, embates, tensões, pois essas fazem parte do processo e revelam as diferentes concepções dos docentes e gestores com poder decisório. Há disputas de poder e os discursos revelam essas diferentes nuances na formulação e na implementação de uma política educacional.

Os ciclos de políticas se constituem como uma forma de análise de pesquisa, a qual dá visibilidade às diferentes concepções e a propostas na constituição de uma política educacional. Os pesquisadores que adotam essa perspectiva estudam, em geral, as políticas públicas educacionais aplicadas a um contexto local, seja na rede estadual ou na rede municipal de ensino, e a abordagem auxilia na análise dos contextos implicados pela perspectiva de Ball.

Sob esse enfoque, conclui-se que a perspectiva do ciclo de políticas contribui na análise dos contextos do processo de formulação de uma política que abarcaria as influências dos diferentes grupos envolvidos. Da mesma forma, na implementação, o contexto da produção do texto, que normalmente é articulado com a linguagem do interesse público mais geral e se constitui como resultado de disputas e acordos, precisa ser considerado na análise nesta perspectiva. E, por último, considera-se o contexto da prática, que é onde a política está sujeita a interpretações e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Por fim, destaca-se que toda pesquisa revela um momento, um olhar e reflexões possíveis acerca da temática analisada. Desta forma, pretende-se deixar algumas contribuições a fim de desencadear novos estudos sobre a temática em questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] M, Jéferson, F. Márcia dos Santos e T. César, "Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos-metodológicos", in B.,

- Stephen, M. Jeferson, Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortes, 2011.
- [2] L, Rodrigo Losada, "Enfoques para el análisis político". Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- [3] B, Stephen J, "Entrevista com Stephen Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Educação e Sociedade", Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- [4] O, Ana de e L, Alice Casimiro, "A abordagem do ciclo de políticas: uma leitura pela teoria do discurso", Cadernos de Educação, FaE/PPGEDU/UFPel. Pelotas, n. 38, p. 19-41, jan./abr., 2011.
- [5] B, Stephen e B, Richard, "Subject departments and 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues". Journal of Curriculum Studies, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- [6] M, Jéferson, "A abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais", Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr., 2006.
- [7] B, Stephen J, "Education reform: a critical and post-structural approach". Buckingham: Open University Press, 1994.
- [8] B, Stephen J, "Sociologia das políticas educacionais e pesquisas crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa política educacional", Currículo sem fronteiras, v. 6, n. 2, p.10-32, jul./dez. 2006.
- [9] M, Jéferson, "As contribuições de Stephen J. Ball para a pesquisa educacional no contexto brasileiro: análises e reflexões", Paraná: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2013. Disponível em: <<http://www.fe.unicamp.br/stephenball/apre-mainardes.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- [10] F, Gillian, "Disabling policies? A comparative approach to education and disability", Sheffield: Philip Armstrong, 1999.
- [11] B, Caroline Duarte Lopes de, "Política de ciclos na perspectiva do ciclo de políticas: interpretações e recontextualizações curriculares na rede municipal de educação de Niterói/RJ", 2008. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- [12] D, Ana Paula e S, Edite Maria, "Políticas Educacionais: textos, contextos e práticas – possíveis interfaces" Vivências: Revista Eletrônica da Extensão da URI, v. 6, n.11, p.65-80, out. 2010.
- [13] A, Josiane Carolina Soares Ramos do, "A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007-2010): o fortalecimento da gestão gerencial". Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, BR-RS, 2010.
- [14] M, Andréia da Silva, "Plano de ações articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS", Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

