

Análise de políticas públicas: histórico e aportes metodológicos

Resumo

Este estudo objetiva colocar em destaque a análise de políticas públicas. Estas se constituem em espaço de disputas requerendo orientações teórico-metodológicas que possibilitem a compreensão das diversas etapas: constituição, implementação e avaliação. Diante da necessidade de enfrentar o desafio de compreender a política educacional, foram selecionadas orientações, que a partir de 2005 tem ocupado espaço entre os pesquisadores de três estados diversos, são eles: Celina Souza (2006) do Rio de Janeiro, Jefferson Mainardes (2006) do Paraná e o grupo de pesquisadoras Eneida Oto Shiroma, Roselane Fátima Campos e Rosalba Maria Cardoso (2005) de Santa Catarina. Com este estudo, foi possível recuperar a dinâmica da constituição histórica da análise em políticas públicas e entender o quanto se faz necessário, aportes teórico-metodológicos que contribuam com explicações diversificadas em relação a questões contemporâneas que envolvem a educação.

Palavras-chave: Política Pública. Política Educacional. Pesquisa Educacional.

Natalina Francisca Mezzari Lopes
Universidade Estadual Metodista
natalinamezzari@hotmail.com

Introdução

Desde a década de 1920, a constituição do campo educacional como campo de produção de conhecimento constitui-se multidisciplinar, tendo como expoentes os Pioneiros da Educação¹ impulsionados, mais tarde, pela criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira² - INEP.

Na última década do século XX proliferaram documentos elaborados pelo Ministério da Educação tomando uma ampla proporção na reorganização do sistema educativo. A produção no campo educacional também se intensificou percorrendo por questões que extrapolaram as especificidades educacionais. A busca da cientificidade desvelou novos problemas, novas metodologias e novos enfoques com o rigor científico requerido no contexto discursivo.

As evidências são também observadas pela conquista, nos últimos anos, de investimentos na pesquisa educacional provenientes dos diversos níveis da esfera pública e de outros organismos nacionais e internacionais. Isso não significa que os problemas relacionados à pesquisa educacional foram integralizados.

A organização da sociedade sob os auspícios da democracia apresenta novos elementos na forma de proposição e de implantação de ações. Em se tratando da educação, é na efetivação de tais políticas públicas que se configuram as intencionalidades. Emolduradas pelo sistema democrático, as leis, as reformas, os programas introduzem ideias, valores, conceitos, ações que se realizam, ou não, no nível micro das relações educativas. Proposições essas que nem sempre atendem a questões fundamentais para o desenvolvimento do ser humano. Neste caso, a referência é ao acesso ao saber como necessidade básica para a proteção e realização dos direitos humanos.

É necessário considerar, no entanto, que estamos assistindo a um complicado processo de desgaste no qual a política democrática perde fôlego na exata proporção

¹ Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Lourenço Filho, Sampaio Dória, Afrânio Peixoto, entre outros.

² O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia.

que se espetaculariza em algo a ser consumido como um produto qualquer (NOGUEIRA, 2001). É preciso, pois, resgatar a “política dos cidadãos” conforme descrita por Nogueira,

concentrada na busca do bem comum, no aproveitamento civilizado do conflito e da diferença, na valorização do diálogo, no consenso e da comunicação, na defesa da crítica e da participação, da transparência e da integridade, numa operação que se volta para uma aposta na inesgotável capacidade criativa dos homens (NOGUEIRA, 2001, p. 58).

O desafio que se coloca para os pesquisadores consiste em buscar caminhos teórico-metodológicos que possam apresentar diferentes formas para análise e interpretação das políticas públicas, com destaque para as políticas educacionais. Em decorrência, incorporar contribuições teóricas que reafirmem, em distintos enfoques, a cientificidade do campo de estudo da educação. O terreno é sempre sinuoso uma vez que trata de estudo que abrange a empiria e/ou a militância política. O distanciamento é circunscrito por uma linha tênue. Vale, então, indagar-se como enfrentar o desafio de compreender a política educacional?

Interpretar, analisar as políticas educacionais não é tão simples quanto parece. O primeiro passo é sempre o de conhecer as orientações teórico-metodológicas para nortear as análises dessa modalidade de pesquisa. A preocupação com a análise de documentos das políticas educacionais fez com que pesquisadores se ocupassem em apresentar orientações teórico-metodológicas que contribuíssem para o estudo e aprofundamento explicativos desse campo de pesquisa.

Para este trabalho, destacam-se as orientações de três pesquisadores brasileiros que têm contribuído para a análise da política educacional brasileira: Celina Maria de Souza³ (2006) faz uma revisão de literatura trazendo os principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas a partir da Guerra Fria; Jefferson Mainardes⁴ explora a abordagem do ciclo de políticas contribuindo com o debate e reflexão para a análise de

³ PhD em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science. Pesquisadora do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Doutor (PhD) pelo Institute of Education/University of London. Pesquisador do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa e International Alumni Ambassador - Alumni Association - Institute of Education/ University of London. Co-director da Red Latinamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa ReLePe.

políticas educacionais; e Eneida Oto Shiroma, Roselane Fátima Campos e Rosalba Maria Cardoso⁵ (2005) apresentam subsídios teóricos utilizados pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO) na análise de políticas a partir de conceitos, conteúdo e discursos presentes nos documentos de política educacional.

Na sequência, são apresentadas as diferentes abordagens exploradas pelos autores acima citados. Tem-se como objetivo colocar em evidência a importância do debate em torno das políticas públicas com a comunidade educacional, tendo como aporte análises que deem conta de explicar a dinâmica das políticas educacionais.

Visão geral sobre políticas públicas e tendências teóricas para análise por Celina Souza

Com o objetivo de identificar como a literatura clássica e as mais recentes tratam as políticas públicas, Souza (2006) traz para o debate os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias específicas da área.

De acordo com Souza (2006), são três os fatores que contribuíram para maior visibilidade das políticas públicas: a restrição de gastos; a substituição da visão de governo das políticas keynesianas; e a falta de coalizões políticas para desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

A área de estudos das políticas públicas, segundo Souza (2006), surge no mundo acadêmico, nos Estados Unidos da América, como subárea da ciência política não estabelecendo relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. A ênfase nos estudos recaía sobre a ação do governo cujo objetivo era a análise sobre as “regras” como elementos que regem as decisões, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, ou seja, como estudo da ação e da produção dos governos. Na tradição europeia, o estudo das políticas públicas surge como desdobramento das teorias

⁵ Eneida Oto Shiroma, professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Roselane Fátima Campos professora do Mestrado em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e Rosalba Maria Cardoso Garcia professora do Mestrado em Educação da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

explicativas sobre o papel do Estado e sua mais importante instituição: o Governo, o qual é o produtor de políticas públicas.

Ainda trilhando a gênese do estudo das políticas públicas, Souza (2006) mostra a consolidação da disciplina como subáreas da ciência política. O primeiro caminho da ciência política seria dado por Madison com o foco dos estudos nas instituições consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. Como segundo caminho, tem-se Paine e Tocqueville, os quais viam nas organizações locais, a virtude cívica para promover o bom governo. E no terceiro caminho encontram-se, por fim, as políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

A área de políticas públicas para Souza (2006) tem seus “pais” fundadores. O primeiro foi na década de 1930, H. Laswell (1936) que introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) e tenta estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Na década de 1950, H. Simon (1957) traz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). A racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Nesse mesmo período, C. Lindblom (1959; 1979) questiona a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e traz as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio, como opção de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. A partir daí é que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006).

E, tem-se ainda, D. Easton (1965) que definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. As políticas

públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Celina Souza (2006) apresenta conceitos de políticas públicas a partir do debate entre os autores americanos. Para L. M. Mead (1995), políticas públicas seria um campo dentro do estudo da política que analisa o governo tendo em vista as grandes questões públicas. No conceito de B. G. Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Autores como L. E. Lynn (1980) define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos e T. D. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Tem-se ainda a definição de H. Laswell para o qual as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Esta definição, segundo Souza (2006), continua sendo a mais conhecida. Souza (2006) finaliza delineando políticas públicas como o campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação” e/ ou analisar essa ação, e quando necessário, propor mudanças.

As definições de políticas públicas, para Souza (2006), assumem uma visão holística do tema, ou seja, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes, que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses precisam ser levados em consideração. Por fim, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Depois de desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. E quando postas em ação, são implementadas ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Outro aspecto relevante apresentado por Souza (2006), é a abordagem que se refere ao espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Na versão simplificada do *pluralismo* os governos simplesmente refletem as pressões dos grupos de interesse; no *elitismo* os governos optam por políticas definidas

apenas por aqueles que estão no poder; na versão *estruturalista* e *funcionalista* do Estado o governo serve apenas ao interesse de determinados grupos sociais. O destaque é para a *autonomia relativa* do Estado na qual o governo tem um espaço de atuação próprio, porém, permeado por influências externas e internas. Este gera capacidades, as quais criam condições para implementar as políticas públicas.

Com o objetivo de entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação, Souza (2006) apresenta, dentre tantos, oito modelos de formulação e análise de políticas públicas.

O primeiro modelo apresentado é denominado por Souza (2006) de “o tipo de política pública”. Desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972), pautado na máxima: “a política pública faz a política”. Para esse autor, as políticas podem assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, que consiste em decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos, mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; é, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

O segundo modelo de análise das políticas públicas é o denominado por Souza (2006) de incrementalismo desenvolvido por C. E. Lindblom (1979), N. Caiden e A. Wildavsky (1980) e A. Wildavisky (1992). Pautado em argumentos empíricos, o argumento mostrava que os recursos governamentais (programa, órgão ou uma dada política pública) não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Desse modo, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. Para esses autores, as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos.

O terceiro modelo trata a política pública como um ciclo deliberativo constituído por estágios. Souza (2006) delimita os estágios como sendo: a definição de agenda, identificação de alternativas; avaliação das opções, seleção das opções; e, por fim, implementação e avaliação. Para cada estágio, incluem-se várias indagações e encaminhamentos que norteiam a análise.

O quarto modelo, Souza (2006) identifica como “garbage can” ou “lata de lixo”, o qual foi desenvolvido por M. Cohen, J. March e J. Olsen (1972). Para os autores existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (policy makers) têm no momento. As organizações são entendidas como formas anárquicas (ideias com pouca consistência) construindo as preferências para as soluções ou ação.

O quinto modelo denominado de coalizão de defesa foi desenvolvido por P. Sabatier e H. Jenkins-Smith (1993). Nesse modelo, política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Os autores, segundo Souza (2006), defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas.

Arenas sociais é a denominação dada ao sexto modelo de análise das políticas públicas. Ao explorar esse modelo de análise, Souza (2006) remete ao texto de Marques (2000) e explicita que a política pública é entendida como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas, criam-se mecanismos como: divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Os empreendedores políticos são pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, isso leva a criarem redes sociais. O foco investigativo está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Também é indispensável conhecer a integração entre as estruturas e as ações, estratégias,

constrangimentos, identidades e valores. Para Souza (2006), a força desse modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

O modelo do “equilíbrio interrompido” foi elaborado por F. Baumgartner e B. Jones (1993) baseado em noções de biologia e equilíbrio. Da biologia veio a noção de longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da informática veio a ideia da capacidade limitada de processar informação. As questões se processam paralelamente e as mudanças se realizam a partir da experiência de implementação e de avaliação. Essa forma de análise explica como o governo pode agir de forma incremental, mantendo o *status quo*. Neste modelo, é fundamental a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública para tanto, a mídia ocupa um papel preponderante (SOUZA, 2006).

Souza (2006) apresenta como último modelo os influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal. O desenho das políticas públicas passou a ter como base os princípios de eficiência (alcançada pela desregulamentação, privatização e reforma no sistema social), de credibilidade (prevalência de *regras claras* em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas) e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política ou independência nacional. Essas ideias vieram de M. Olson (1965), o qual defendia que os interesses comuns não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Souza (2006) esclarece que existe um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. A “boa” política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional (eficiência). A racionalidade desenvolve novas políticas: desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social. O poder delegado a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais gera a credibilidade. Influenciados por esse modelo, são implementadas políticas públicas de caráter participativo como conselhos comunitários, orçamento participativo, delegação de poder e/ou responsabilidade a grupos sociais comunitários. No entanto, os governos continuam tomando as decisões sobre situações problemas e desenhando políticas para enfrentá-las.

Por fim, Souza (2006) apresenta um novo campo teórico que tem influenciado o debate sobre políticas públicas, o chamado neo-institucionalismo o qual enfatiza a importância crucial das instituições (entendidas como regras formais e informais) para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Influenciado pela teoria da escolha racional, a tendência neo-institucionalista propõem-se romper tanto com o mito de que os interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (M. Olson, 1965), como com o mito de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (K. Arrow, 1951).

O neo-institucionalismo tem sua estrutura decorrente de vários ramos como o institucionalismo histórico e o estruturalista. Esses ramos acentuam que as instituições moldam os decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus autointeresses. Para os neo-institucionalistas os interesses

são mobilizados não só pelo autointeresse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas⁶ (SOUZA, 2006, p. 38).

Por outro lado, a teoria da escolha pública nas palavras de Souza (2006, p. 38), “adota um viés normativamente cético à capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como autointeresse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura de agências governamentais por interesses particularistas”.

Na corrente neoinstitucionalista, as instituições, com suas variáveis, influenciam os resultados das políticas públicas. Pois, não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. Souza (2006) alerta, ao finalizar a temática, que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.

Com esse estudo foi possível perceber que não é tarefa fácil integrar os quatro elementos como propôs Souza (2006): a própria política pública, a política (politics), a

⁶ Essa discussão é apresentada e desenvolvida por J. G. March e J. P. Olsen (1995).

sociedade política (polity) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. O caminho possível é a “identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública” (SOUZA, 2006, p. 40).

Análise de programas e políticas educacionais por “Ciclo de políticas”- Jefferson Mainardes

A análise de programas e políticas educacionais proposta na abordagem do ciclo de políticas, de orientação pós-moderna ou pós-estruturalista, permite explorar desde o processo de formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos. Essa abordagem tem sua origem com os ingleses Stephen Ball e Richard Bowe, é uma primeira tentativa de introduzir o conceito de ciclo contínuo pautando-a em três facetas: política proposta, política de fato e política em uso. A rigidez empregada pelos autores na linguagem orientadora não representava o que de fato propunham fazendo com que, em 1992, rompessem com esse momento inicial de suas reflexões teóricas.

Para Ball e Bowe (1992), nas palavras de Mainardes (2006, p. 50), “o foco de análise 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”. Para o desenvolvimento nessa direção de análise, os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de resistência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos se relacionam de forma linear, sem preponderância individual, fazendo, no entanto, parte de cada contexto arenas, lugares e grupos de interesse envolvendo disputas e embates.

Mainardes (2006) explora cada um desses contextos. Em linhas gerais, o contexto de influência, onde são iniciadas as políticas públicas e os discursos são construídos, envolve as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo, do processo legislativo podendo sofrer influências globais e internacionais. Essas influências podem vir tanto em forma de ideias envolvendo a circulação internacional de ideias; o empréstimo

de políticas; e soluções do mercado acadêmico, como por patrocínio vinculado a soluções recomendadas. As principais agências que exercem influência na elaboração das políticas públicas são o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Unesco e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mainardes (2006) chama a atenção para estudos que mostram que a globalização de políticas está sempre sujeita a um processo de recontextualização nacional.

Os textos políticos podem apresentar-se como textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos, vídeos. A análise do contexto da produção de texto, proposta por Ball e Bowe (1992), considera as disputas e acordos que o produziram; a linguagem que normalmente está articulada com interesses diversificados; e a relação com o tempo e o local de sua produção. É importante considerar que carregam limitações materiais e possibilidades (MAINARDES, 2006).

A análise delimitada como contexto da prática explora as limitações do texto, conforme explicita Mainardes (2006, p. 53) “é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeito e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política proposta”. Os profissionais que atuam na implementação das políticas exercem um papel ativo que envolve a (re) interpretação que poderá rejeitar, selecionar ou ignorar parte da política conforme experiências, valores, propósitos e interesses diversos.

O teórico inglês Stephen Ball, em 1993, explora mais claramente os conceitos de política como texto e política como discurso. As primeiras são sempre codificadas de maneiras complexas, conforme a pluralidade de leitores e conforme as múltiplas influências (nacionais e internacionais) em sua formulação. Já os discursos tem a possibilidade através proposições e palavras de construir proposições e pensamentos, algumas se tornam legítimas configurando-se como “regimes de verdades”. Destaca-se que “os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses” (MAINARDES, 2006, p. 54).

Na continuidade dos estudos, Stephen Ball, em 1994, expandiu o ciclo de políticas acrescentando o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Mainardes (2006), ao explorar o quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – explica que neste ciclo a preocupação volta-se para as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Ao serem analisados os efeitos (tanto gerais como específicos) de impacto e das interações da política precisam levar em consideração a sua relação com desigualdades existentes. O que significa que

a análise de uma política deve envolver o exame (a) das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas (MAINARDES, 2006, p. 54/55).

Os efeitos da política precisam ser analisados, também, como sendo de primeira ordem (mudanças na prática ou na estrutura) e de segunda ordem (o impacto nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social).

O último contexto do ciclo de políticas – contexto de estratégia política – apresentado por Mainardes (2006, p. 55) de forma sucinta, “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada”.

Mainardes (2006) destaca, ainda, que há um campo amplo de debate na extensa bibliografia em língua inglesa entre os referenciais analíticos que enfatizam o controle do Estado e aqueles que enfatizam a interpenetração entre macro e microcontextos e influências.

A abordagem do ciclo de políticas, em que pese as críticas, como por exemplo, a falta de uma teoria de Estado mais consistente, falta engajamento com as perspectivas neomarxistas e feministas e análise do impacto da políticas sobre grupos específicos e localizados, Mainardes (2006, p. 58) afirma “que a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais”

Análise de política educacionais através de estudo dos documentos: Eneida Oto Shiroma, Roselane Fátima Campos, Rosalba Maria Cardoso

Shiroma, Campos e Cardoso (2005) apresentam subsídios teóricos utilizados pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho- Gepeto⁷, em torno da análise da política tendo por base os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos de organismos nacionais e internacionais. O grupo de pesquisa volta seus estudos no sentido de compreender como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização, uma vez que muitos dos documentos oficiais, nacionais e internacionais popularizam um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almejadas.

A preocupação do grupo é desvendar a complexa teia conceitual em torno da qual se estrutura a linguagem apresentada nos documentos relacionados à política pública especialmente a imensa quantidade deles surgida a partir de 1990. Quais os caminhos trilhados na busca de legitimação das reformas? Como seriam eles capazes de transformar as práticas que ocorrem nas instituições educacionais? Como chegam a alterar a cultura das organizações escolares, as práticas e relações sociais que se travam em seu interior? E como poderemos construir novas lentes para interpretar os textos da reforma, compreender e intervir criticamente nos rumos desta política?

Os estudos nessa direção têm demonstrado que a reforma educacional pretende dar relevo aos processos intertextuais que constituem os discursos. Por isso, o interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que permite ter acesso ao discurso para compreender a política. Desse modo, o texto é o ponto de partida e objeto de interpretação.

Para o desenvolvimento de um caminho teórico-metodológico para análise crítica de documentos políticos, o grupo recorreu a teóricos como Stephen Ball (1994), S. Taylor (1997), Stephen Ball e Richard Bowe (1992), N. Fairclough (2001) e E. P. Orlandi (1999).

Todo documento para ser compreendido de forma apropriada é necessário dar atenção à linguagem. Esta se apresenta, muitas vezes, como bricolagem, com termos

⁷ Publicações do GEPETO estão disponíveis no website <www.gepeto.ced.ufsc.br>

carregados de interesses, valores e perspectivas ideologizadas, lógica e racionalidade específicas vinculadas às condições históricas que lhe conferem este ou aquele sentido. A linguagem dá sustentação à reforma articulando-se com as ideias dos sujeitos que realizam as mudanças.

As recomendações presentes nos documentos de política educacional não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade.

Diante da carência de ferramentas diversificadas de conceitos e teorias para analisar os textos e as disputas, o grupo de pesquisa encontrou fundamentos teóricos no pensamento dos ingleses Ball (1994), Taylor (1997) e Bowe e Ball (1992). Na abordagem desses teóricos, a política necessita ser entendida como processos e resultados e a política educacional entendida na interação com as políticas de outros campos.

Para Ball (1994), os textos (normalmente contraditórios) devem ser lidos em relação ao tempo e contexto em que foram produzidos assim como devem ser confrontados a outros do mesmo período e local. É preciso buscar os sentidos com que as palavras são empregadas e “entram em disputas dentro de lutas mais amplas” produzindo a “hegemonia discursiva” (BOWE & BALL, 1992).

Shiroma, Campos e Cardoso (2005) chamam a atenção para as intenções políticas as quais podem conter ambigüidades, contradições e omissões, mas todas as formas fornecem oportunidades particulares para serem debatidas no processo de sua implementação.

Em Fairclough (2001), as autoras buscam o conceito de intertextualidade uma vez que este aponta a produtividade dos textos que em sua maioria apresentam-se cheios de fragmentos de outros textos. Para Fairclough (2001), os sentidos com que as palavras são empregadas “entram em disputas dentro de lutas mais amplas”, mas com o tempo tendem a fazer parte de um processo de naturalização de mudança discursiva independente do contexto social em que são utilizadas.

A “desconstrução” dos textos também é apresentada por Shiroma, Campos e Cardoso (2005), como um caminho que objetiva a compreensão de seu processo de produção permitindo localizar a inconsistência dos textos e os pontos em que transgride os limites dentro dos quais foi construído.

Para a análise de contextos para compreensão da política, o grupo de pesquisa recorre ao modelo de análise de política educacional apresentado por Bowe e Ball (1992) e Ball (1994). Os autores apresentam três contextos de análise: a) contexto de influência; b) contexto da produção de textos; c) contexto da prática⁸. Mais tarde em 1994, Ball acrescenta mais dois contextos: o contexto dos resultados e o contexto das estratégias políticas.

Shiroma, Campos e Cardoso (2005), ao apresentarem os fundamentos de análise de Bowe e Ball e as contribuições de Fairclough (2001), afirmam que buscam a análise dos conteúdos dos discursos, mas, sobretudo os sentidos que produzem e as condições em que são produzidos. “As múltiplas leituras pelos textos admitidas, as diferentes interpretações e reinterpretções de que são objeto podem provocar a contestação de seus significados e resultados” (SHIROMA, et al., 2005, p 436).

Desse modo, para as autoras, o campo da política educacional é ao mesmo tempo processo e produto. Recorrem a Ball (1994) com a explicação de que as políticas são produtos de compromissos nos vários estágios, na micropolítica da formulação da legislação no debate entre parlamentares e na micropolítica da articulação dos grupos de interesse.

A linguagem, nos documentos oficiais e nos relatórios, é utilizada conforme Apple (1995), com a finalidade de mobilizar pessoas em direção ao consenso social, em especial quando esse consenso se acha ameaçado por uma crise econômica e política emergente. Esse entendimento remete para Shiroma, Campos e Cardoso (2005), à necessidade de analisar as informações quanto a sua veracidade e por seu aspecto retórico, por sua forma de seleção, organização e apresentação.

⁸ Os cinco contextos de Ball e Bowe (1992) foram descritos quanto apresentamos as orientações teóricas defendidas por Mainardes (2006). Nesta parte do texto somente os apresentaremos como etapas da análise.

A atenção deve estar voltada para palavras de uso recorrente como “nosso”, exprime noção de crise ou de palavras/vocabulário do mundo dos negócios, pois ao enfatizar determinados objetos e certos conceitos, omite outros (BALL, 1994 apud SHIROMA, et al., 2005), portanto a sua análise é necessária para o entendimento da política educacional. Nesses termos, “documentos disseminam afirmações sobre o mundo em que vivemos que tanto pretendem oferecer representações únicas sobre a realidade como trazer soluções idealizadas para problemas diagnosticados” (SHIROMA, et al., 2005, p. 439).

Por fim, Shiroma, Campos e Cardoso (2005) recorrem ao pensamento de Orlandi (1999) para explicar que o discurso problematiza a relação do sujeito com o sentido, da língua com a história o que requer a mediação teórica permanente por parte do pesquisador.

Algumas considerações

Ao conhecer as diferentes teorias de análise das políticas públicas destacaram-se os enfoques teórico-metodológicos defendidos por pesquisadores brasileiros que ocupam diferentes espaços educativos e/ou grupos de pesquisa em políticas educacionais.

Observou-se o esforço dos pesquisadores cujo objetivo é o de contribuir para a construção de metodologia para a análise de políticas. Souza (2006) propôs-se a um amplo objetivo visando apresentar o estado da arte em teoria de análise de políticas públicas. O texto denso de informações contribui, de forma singular, com o mapeamento do estudo sobre políticas extrapolando o nível nacional trazendo para o palco das discussões o delineamento histórico dessa forma de estudo. As pistas apresentadas por Souza (2006) fornecem o caminho para os textos originais, leitura necessária aos que se propõem desenvolver pesquisa nessa área.

Mainardes (2006), ao apresentar as contribuições da abordagem do ciclo de políticas formuladas por Stephen Ball e Richard Bowe, disponibiliza elementos teórico-

metodológicos para o desenvolvimento de análises da trajetória de políticas e de programas educacionais brasileiros.

Shiroma, Campos e Cardoso (2005) apresentam o caminho metodológico para análise de políticas educacionais desenvolvido por seu grupo de pesquisa Gepeto. O grupo articula a análise dos contextos apresentado por Stephen Ball e Richard Bowe com a análise da linguagem N. Fairclough. O empenho das autoras foi o de mergulhar nos documentos a fim de compreender o complexo conceitual em torno da qual se estrutura a linguagem da reforma política.

Com esse estudo, entende-se que analisar as políticas abrange também as suas intenções que podem conter ambiguidades, contradições e omissões, por isso fornecem oportunidades particulares para serem debatidas, especialmente no processo de sua implementação (EVANGELISTA, 2009).

Evangelista (2009, p. 10) afirma que “se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta”. O desafio que se coloca em análise de políticas é que ao fazer análise o pesquisador tem a possibilidade de “discutir, elucidar e desconstruir compreensões do mundo” e ao produzir documentos, produzir conhecimentos que é produzir consciências (EVANGELISTA, 2009).

Observa-se que, independentemente do aporte metodológico escolhido na pesquisa, a posição do pesquisador é fundamental em todo processo, pois a relação de investigação passa ser de construção de conhecimento e de um possível despertar de consciência.

Referências

APPLE, M. W. **Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acessos em 02 mar. 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac, v. 1, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, dez. 2005. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732005000200009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 mar. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006. (p. 20-45). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> acessos em 02 mar. 2014.