

Contribuições teórico-metodológicas para a análise de políticas públicas educacionais

Theoretical and methodological contributions to the analysis of educational policies

Resumo

A análise de políticas públicas constitui uma recente área de pesquisa, sendo ainda poucos os estudos desenvolvidos no Brasil. As políticas são construídas em diversos contextos, frequentemente copiadas e adaptadas de outras realidades, num processo que envolve confrontos de valores, interesses, e culturais; portanto, é necessário que sejam considerados os contextos históricos, sociais, econômicos e regionais nos quais elas foram formuladas e implementadas. A partir de uma pesquisa bibliográfica, partimos do surgimento da área de análise de políticas públicas para apresentar alguns conceitos relativos à definição de políticas públicas e políticas educacionais, além de aspectos gerais do modelo do ciclo de políticas de Stephen Ball, o qual constitui uma importante ferramenta para a análise de políticas públicas educacionais, sendo utilizado por muitos autores como instrumentos analítico-metodológicos aplicáveis nas pesquisas educacionais, como as políticas curriculares e de formação de professores.

Palavras chave: políticas públicas, ciclo de Ball, formação de professores

Abstract

The analysis of public policies is a recent research area, and only a few studies are conducted in Brazil. Policies are built in several contexts, often copied and adapted from other realities in a process involving clashes of values, interests, and cultures; therefore, it is necessary to consider the historical, social, economic and regional contexts in which they were formulated and implemented. Based on the literature review, we began the study with the emergence of the policy analysis field in order to present some concepts related to the definition of public policies and educational policies, in addition to the general aspects of the model of Stephen Ball's policy cycle, which is an important tool for the analysis of educational policies and is used by many authors as analytical and methodological tools applied in educational research, such as curriculum and teacher training policies.

Key words: public policies, Ball's cycle, teacher training

Introdução

A formação de professores em cursos específicos no Brasil foi inaugurada no final do

século XIX com as Escolas Normais, sendo os cursos de licenciaturas criados na década de 30, nas antigas Faculdades de Filosofia, construídos sob a fórmula “3 + 1”, em que as disciplinas de natureza pedagógica, cuja duração prevista era de um ano, justapunham-se às disciplinas de conteúdo, com duração de três anos (SAVIANI, 1999). Siqueira (2012) lembra que não foram criadas legislações específicas para a formação de professores na ocasião de seu surgimento: apenas as chamadas “leis orgânicas” (decretos-leis federais promulgados no período de 1942 a 1946) tinham o papel de regulamentar, em nível federal, a organização estrutural e o funcionamento de todos os tipos de ensino no país. Apesar disso, a necessidade de uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação que incorporasse a formação inicial, formação continuada, além das condições de trabalho, salários e carreira, faz parte das utopias e lutas dos educadores há vários anos (FREITAS, 2007).

Enquanto campo de conhecimento, a análise das políticas públicas é recente. No Brasil, Mainardes (2009) enfatiza que são raros os trabalhos que discutem abordagens metodológicas aplicadas à pesquisa em políticas públicas e educacionais, embora tais abordagens sejam fundamentais. Para Frey (2000) esses trabalhos carecem de um embasamento teórico, o qual deve representar um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos.

De acordo com Arretche (2003), a área de políticas públicas tem por objetivo o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. A formulação de políticas públicas representa o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Sendo assim, a autora preconiza que a análise de políticas públicas constitui um campo multidisciplinar.

Stephen Ball, sociólogo inglês, dedicado ao estudo e análise de políticas sociais educacionais, postula que a criação das leis e políticas nacionais costuma seguir um protocolo, ou seja, segue um processo de empréstimo e cópia de fragmentos de outros contextos de investigação, de melhoria das condições existentes, de adoção de tendências e modas, processo que ele denomina de bricolagem. Tal processo leva, frequentemente, à formação de políticas frágeis, que são recriadas no contexto da prática. Por isso, Ball (2006) defende que a análise política deve ser realizada sob cuidadosa pesquisa regional, local e organizacional, para que seja possível compreendermos os processos envolvidos na tradução das políticas na prática.

Alguns modelos são propostos para formulação e análise de políticas públicas, originados especialmente das ciências sociais. Faria (2003), com base em John (1999), lembra que há cinco grandes vertentes analíticas na subárea de políticas públicas: 1) abordagem institucional; 2) abordagem com interesse na compreensão das formas de atuação e impacto dos grupos e das redes; 3) abordagens que enfatizam os condicionantes sociais e econômicos no processo de produção de políticas; 4) teoria da escolha racional e 5) abordagens que destacam o papel do conhecimento e das ideias. Souza (2006) apresenta sinteticamente alguns desses modelos, destacando os seguintes elementos principais comuns: a) política pública envolve vários atores e níveis de decisão e, embora seja materializada pelos governos, inclui participantes informais; b) a política pública não se limita a leis e regras, implicando implementação, execução e avaliação; c) a política pública é uma política a longo prazo; d) a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Frey (2000) concorda com Beyme (1985) ao afirmar que a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme e, por isso, recomenda que haja uma combinação de métodos de análise.

Como referencial teórico-analítico para a pesquisa em políticas educacionais, Mainardes (2006) e Diaz (2009) defendem a utilização da abordagem do ciclo de políticas proposta por Stephen Ball e colaboradores (BALL, 2006). No ciclo de políticas são enfatizados os processos micropolíticos e as ações dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, havendo a necessidade e relevância de se articular os processos macro e micro na análise das políticas educacionais. A proposta de Ball incorpora as noções de rede de políticas e arena de políticas para explicar a dinâmica do campo de produção de políticas, que mobiliza sujeitos, grupos sociais, espaços e discurso, de modo a permitir uma abordagem metodológica que potencialize as relações entre local/ global e entre os fatores econômico, político e cultural (OLIVEIRA; DESTRO 2005). Assim, na abordagem do ciclo de políticas, propõe-se a análise sob cinco diferentes contextos: o contexto da influência, da produção de textos, da prática, dos resultados e efeitos e o contexto da estratégia política, o que demanda uma variedade de procedimentos para a coleta de dados por parte do pesquisador (MAINARDES, 2006).

Nesse estudo teórico, apresentaremos a origem da área de conhecimento em políticas públicas, bem como alguns pontos e conceitos-chave para a análise de políticas públicas educacionais; discutiremos aspectos gerais da abordagem do ciclo de políticas de Ball e sua aplicação para a análise de políticas públicas educacionais, destacando alguns importantes trabalhos produzidos no Brasil direcionados, especialmente, à formação de professores.

Políticas públicas e políticas educacionais: origem e conceito

A área de conhecimento denominada “políticas públicas” surgiu, de acordo com Souza (2006), nos Estados Unidos, num movimento de ruptura com as etapas seguidas pela tradição europeia. Na Europa a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, considerado o produtor das políticas públicas. Nos Estados Unidos, a área surge no mundo acadêmico desconectada de bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

No Brasil, os estudos de avaliação de políticas públicas são oriundos principalmente das áreas de Ciência Política e Administração pública. Autores como Viana (1996), apresentam uma discussão sobre políticas públicas priorizando o entendimento das fases de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas, além da descrição dos principais modelos analíticos utilizados.

Para Vieira (2006) há uma diferença entre “política” e “políticas educacionais”: enquanto a “política educacional” representa a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da Educação, as “políticas educacionais” são múltiplas e diversas, ou seja, a política educacional é a reflexão teórica sobre as políticas educacionais. As políticas educacionais expressam, portanto, a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico. Referem-se a áreas específicas de intervenção; por isso, fala-se em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, etc. Assim, dependendo do referencial adotado para a observação de uma determinada parte da intervenção estatal, a relação entre o todo e as partes se modifica, pois, segundo a autora, “tudo depende do lugar de onde se observam os diferentes fenômenos em foco, seja a partir de uma aproximação mais voltada para a esfera macro ou micro do objeto a ser estudado”. As políticas educacionais não necessariamente focalizam-se apenas no governo central, mas em todas as suas instâncias (federal, municipal e estadual) e espaços (órgãos centrais e intermediários do sistema e unidades escolares) (VIEIRA, 2006)

Já Martins (1993) preconiza que uma política educacional tem função específica e autonomia relativa para modificar-se e ajustar-se de acordo com o contexto e o meio em que está inserida. Sendo uma ação social, revela-se em cada período histórico sendo, por isso, dotada de complexos contraditórios referentes à situação temporal em que se encontra naquele momento.

Para o contexto brasileiro, vários autores (Barreto, 2008, Mainardes, 2009) enfatizam a lacuna de trabalhos que discutam as abordagens metodológicas para a pesquisa sobre políticas públicas e educacionais e, por consequência, não se tem modelos consolidados para serem empregados nessa análise. Desta maneira, apresentam-se assim alguns pressupostos do referencial teórico do ciclo de políticas de Stephen Ball, proposto para a análise de políticas públicas educacionais.

O ciclo de políticas de Stephen Ball como modelo para análise de políticas educacionais: considerações gerais

Como afirmado por Souza (2006) e considerando a análise de políticas públicas como um todo, muitos são os modelos propostos para se tentar compreender como e por quê certos governos fazem ou não algumas ações que repercutem na vida dos cidadãos. Há uma divergência na literatura especializada sobre a denominação de quais seriam esses modelos, sendo alguns deles tratados como vertentes analíticas para as ciências políticas, ou ainda como abordagens para análise das políticas públicas. Essa discussão sobre modelos e métodos de análise de políticas advém, principalmente, das ciências sociais e políticas: há vários trabalhos, como o de Frey (2000), os quais apresentam tais modelos e defendem sua utilização como referencial teórico.

No caso das políticas públicas educacionais, muitos estudos têm utilizado como referencial analítico o ciclo de políticas de Stephenn Ball. Ball e Bowe (apud MAINARDES, 2006, p. 49) fizeram uma proposta caracterizando a política como um ciclo contínuo amparada em três contextos principais: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática. Em livro lançado em 1994, Ball (apud MAINARDES, 2006, p.54) expandiram o ciclo de políticas, acrescentando dois outros contextos aos três originais: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política, totalizando cinco contextos: o da influência, o da produção de texto, o da prática, o dos resultados e o da estratégia política.

O contexto da influência é onde ocorre a elaboração da política pública e os discursos políticos são construídos. Nesse processo, as partes interessadas disputam a definição e propósitos sociais da educação; os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política (SHIROMA et al., 2005; MAINARDES, 2006).

O contexto da produção de textos inclui os documentos oficiais que “representam” a política, a narrativa que lhes dá suporte (SHIROMA et al. 2005); dizem respeito à concretização de uma política e o resultado de disputas e acordos, uma vez que os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos e competem para controlar as representações da política. Podem surgir em vários formatos tais como textos legais oficiais, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, vídeos, entre outros; e podem ser interpretados de várias formas.

O contexto da prática é constituído pelas escolas e pelos indivíduos que dela participam de modo direto; nesse contexto, a política está sujeita à interpretação e recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original; nesse contexto, Mainardes (2006) afirma que é crucial considerarmos que as

políticas não são apenas “implementadas” na prática, mas estão sujeitas à interpretação, o que envolve disputas de ideias, de interesses, entre outros.

Ainda com relação ao contexto da produção de textos, Shiroma et al. (2005) concordam com Ball, ao observar que alguns termos como diversidade, competição, oportunidade, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, dentre outros, são recorrentes nos documentos oficiais; tais termos evidenciam a ideologia do gerencialismo na educação e produção de um híbrido de pedagógico e gerencial.

No contexto de resultados ou de efeitos tomam corpo as questões que envolvem justiça, igualdade e liberdade individual. Nele são analisados os impactos das políticas e interações com desigualdades existentes; Mainardes (2006) ressalta que analisarmos os efeitos parece ser mais adequado do que pensarmos em resultados, que podem ser interpretados como algo pronto e acabado. Os efeitos podem ser classificados em gerais e específicos, sendo que os feitos gerais da política tornam-se evidentes quando “aspectos específicos da mudança e conjunto de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados”; já os efeitos de uma política específica podem ser limitados; por isso, quando consideramos somente os efeitos de uma política específica, os resultados são mais limitados do que se considerarmos os efeitos gerais do conjunto de políticas, que podem fornecer um panorama diferente, uma visão mais ampla.

O último contexto, o contexto da estratégia política, compreende identificar um conjunto de atividades políticas e sociais que seriam necessárias para lidar com as desigualdades da política investigada, tenham sido elas criadas ou reproduzidas (MAINARDES, 2006).

Um exemplo de pesquisa desenvolvida no Brasil que utiliza como referencial analítico o ciclo de políticas de Ball é o de Busnardo e Lopes (2010), no qual analisam o contexto da produção de textos, especificamente os discursos na comunidade disciplinar do ensino de Biologia. Neste contexto, a disputa por poder se estabelece nos discursos advindos das várias forças políticas que estabelecem nas arenas políticas, numa luta pela legitimação do discurso produzido e, além disso, os textos, por nem sempre terem seu significado claro, estão submetidos a interpretações e reinterpretações de sentidos, nos diferentes contextos, marcados por diversos interesses. Ou seja, há uma constante *recontextualização*, isto é, os textos assinados pela esfera oficial, ou não, produzidos e difundidos em diversos contextos, são fragmentados e recriados em processos contínuos (DIAS, 2009) tendo, portanto, alterados os sentidos e significados atribuídos pelos diferentes sujeitos participantes nas várias fases da sua produção e significação.

Complementarmente, Mainardes e Stremel (2010) apresentam as contribuições das teorias e conceitos propostos por Basil Bernstein na análise das políticas educacionais; as ideias desse pesquisador focalizam o papel da educação na reprodução cultural das relações de classe, evidenciando que a pedagogia, o currículo e a avaliação são formas de controle social. Bernstein foi um sociólogo inglês que manteve o enfoque estruturalista em sua análise; os estudos que utilizam suas ideias como referencial teórico exploram o conceito de recontextualização do discurso das políticas, apresentando aspectos do discurso oficial, do discurso pedagógico e do campo recontextualizador local (família e comunidade).

Ball se utilizou do conceito de recontextualização para argumentar que a maior parte das políticas são constituídas de empréstimos e cópias de ideias de outros locais, aproveitando-se de abordagens localmente testadas e experimentadas, remendando-as e reconfigurando-as através de complexos processos de influência, de produção de textos, de disseminação e de recriação no contexto da prática, sendo esses textos alterados ao incorporarem novos sentidos e significados, tornando-se híbridos (LOPES, 2006). Além do conceito de recontextualização, o conceito de comunidades epistêmicas, composta por redes de profissionais com reconhecida

competência em determinada área ou setor para certas política, segundo Antoniades (2003 apud DIAS, 2009, p. 63), também permeia a abordagem do ciclo de políticas de Ball. Os membros dessas comunidades se agregam em torno de uma visão particular de mundo e da compreensão de determinadas questões. Dias (2009, p. 85) postula que “considerar o conceito de comunidades epistêmicas como significativas para a compreensão do processo de produção das políticas de formação de professores, implica entender as políticas, considerando seus diferentes níveis de produção; as relações entre sujeitos/grupos sociais, conhecimento e interesses”.

Apesar da recente, mas ampla, utilização do referencial analítico do ciclo de políticas de Ball nas políticas educacionais, ele foi alvo de várias críticas por parte de pesquisadores ingleses, americanos e australianos; tais críticas são discutidas e apresentadas sinteticamente em Mainardes (2006). Em outro estudo, Mainardes (2009) alerta para o fato de que um dos problemas observados na análise de pesquisas sobre políticas educacionais feitas no Brasil é a falta de clareza quanto aos pressupostos teóricos que fundamentam tais estudos, havendo poucos casos com referenciais teóricos consistentes. Porém, vários autores como Mainardes (2006, 2009), Dias (2009), Dias e López (2006), dentre outros, atestam a validade dessa abordagem na análise das políticas públicas educacionais. Mainardes (2006) afirma que tal abordagem é válida por ser flexível, sendo apresentada como um instrumento heurístico.

No caso específico da formação de professores, destacamos os trabalhos de Rosanne Evangelista Dias(2009) e Alice Casimiro Lopes (2006) como referências importantes no que diz respeito à utilização da abordagem do ciclo de políticas de Ball como fundamento teórico-analítico para a compreensão das políticas de currículo. Em Dias (2009), preconiza-se que o debate sobre a produção de políticas públicas curriculares para a formação de professores se torna mais fundamentado quando envolve o diálogo entre as Ciências Sociais e da Educação, especialmente quando utiliza elementos que contribuam no debate teórico-metodológico para a investigação dessas políticas.

A título de orientação metodológica, Mainardes (2006) apresenta uma série de questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas, divididas entre os cinco contextos que fundamentam essa abordagem. Tais questões podem nortear projetos de pesquisa que objetivem a análise de políticas públicas educacionais e para a formação de professores.

Considerações finais

Há vários modelos e metodologias propostas para nortear a análise das políticas públicas, permeados por conceitos, abordagens e vertentes analíticas diversas. Para a análise das políticas educacionais, a abordagem do ciclo de políticas de Ball é interessante por deslocar, como foco de análise, unicamente ou preponderantemente o papel do Estado e do governo, propondo uma análise mais ampla, que articule os processos macro e micro, o global e o local e, principalmente, que considere o papel dos sujeitos, das instituições, do contexto histórico, econômico e social envolvidos em todas as fases das políticas públicas.

Apesar das críticas à proposta de Ball, é justamente sua flexibilidade e abrangência que viabilizam sua utilização na análise das políticas educacionais. Tal análise deve considerar e explicitar os pressupostos epistemológicos adotados pelo pesquisador, pois um dos problemas observados nas publicações brasileiras é justamente a falta de clareza e embasamento teórico-metodológico; acredita-se assim que aqueles pressupostos podem ampliar as análises, dando-lhes consistência teórica e melhorando sua confiabilidade.

Especificamente para as políticas sobre formação de professores, são consistentes e relevantes alguns estudos brasileiros que tratam da análise das políticas curriculares. Tais

estudos utilizam conceitos como comunidades epistêmicas, recontextualização, hibridismo, arenas políticas, para argumentar que a construção de textos e discursos políticos envolvem uma série de embates ideológicos, de valores e de interesses, por parte dos atores participantes do processo; posteriormente, a leitura dessas produções estão sujeitas à várias interpretações e ressignificações, o que certamente influencia e exerce seus efeitos no momento em que são colocadas em prática. Além disso, é evidente a influência nas políticas educacionais de algumas agências internacionais que gozam de credibilidade e prestígio no Brasil, em várias esferas políticas e sociais.

Por isso, a avaliação e análise de políticas públicas educacionais e, particularmente, para a formação de professores, deve considerar todos esses aspectos e contextos, sendo a abordagem do ciclo de políticas de Ball um dos caminhos para tal, considerando a complexidade e abrangência da construção e aplicação dessas políticas.

Referências

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.51, p. 7-9. Fevereiro, 2003.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem fronteira**, v.6, n.2, p. 10-32. Jul/Dez. 2006.

BUSNARDO, F.; LOPES, A. C. Os discursos da comunidade disciplinar de ensino de Biologia: circulação em múltiplos contextos. Bauru, **Ciência & Educação**, v. 16, n. 1, p. 87-102, 2010.

DIAS, R. E. Ciclo de políticas curriculares na formação de professores no Brasil (1996-2006). 2009, 248f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.curriculo-uerj.pro.br/imagens/pdfTeses/CICLO_DE_P_71.pdf >. Acesso em: 12 ago. 2013.

DIAS, R. E.; LÓPEZ, S. B. Conhecimento, interesse e poder na produção de políticas curriculares. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, pp.53-66, Jul/Dez. 2006. Disponível em: < <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/dias-lopez.pdf> >. Acesso em: 15 set. 2013.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev/ 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FREITAS, H. C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. Campinas, **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

LOPES, A. C. Discursos nas políticas de currículo. **Currículo sem fronteiras**. v. 6, n. 2, p. 33-52, Jul/Dez.2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Campinas, **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr.2006.

MAINARDES, J. A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre processos de implementação. Porto Alegre, **Rev. Brasileira de Política e**

Administração da Educação, v.24, n.1, p. 13-29, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares. Rio de Janeiro, *Revista Teias*, v. 11, n.22, maio/agosto. 2010.

MARTINS, C. **O que é política educacional**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

OLIVEIRA, O. V.; DESTRO, D. S. Política curricular como política cultural: uma abordagem metodológica de pesquisa. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Educação**, n.28, p.140-150, Jan /Fev /Mar /Abr, 2005.

SIQUEIRA, M.C. A legislação educacional sobre formação de professores. 2012, 99f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.unicid.br/old/mestrado_educacao/dissertacoes/2012/dissertacao_maria_do_carmo.pdf . Acesso em: 28 fev. 2013.

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

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP & A, 2005.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, v. 30, n.2, p.5-43, mar./abr. 1996.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. Porto Alegre, **Rev. Brasileira de Política e Administração da Educação –RBP AE**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2006.