

O ESTUDO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO: alguns aportes teóricos

Paula Arcoverde Cavalcanti¹

RESUMO

O estudo das políticas públicas supõe uma intenção ou interesse (aspectos ideológicos políticos, técnicos, organizacionais e culturais) de quem estuda os quais influenciam a escolha do enfoque a utilizar e das aproximações que cada um oferece. Essa escolha condiciona o tipo de informações e resultados que serão produzidos pelos profissionais envolvidos nos estudos das políticas. Portanto, o objetivo deste trabalho é mostrar Enfoque Análise de Políticas Públicas como um insumo analítico fundamental para o estudo das políticas públicas na área educacional.

Palavras – Chave: Políticas Públicas – Análise de Políticas Públicas – Política Educacional

ABSTRACT

The study of public policy presupposes intention or interest (political and ideological aspects, technical, organizational and cultural) that studies which influence the choice of focus and approaches that each offers. This choice determines the type of information and results that will be produced by professionals involved in the studies of policies. Therefore, the goal of this paper is to show Focus Analysis of public policies as a basic analytical input to the study of public policy in the educational area.

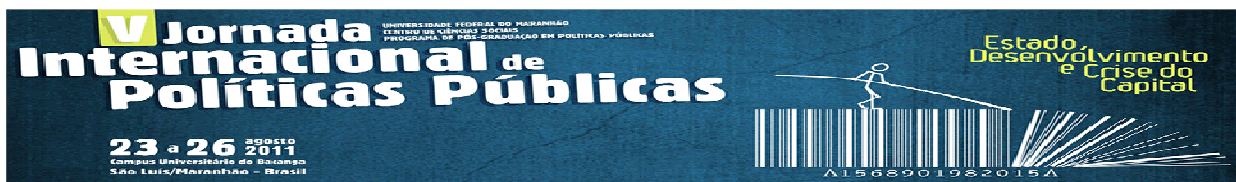
Keywords: Public Policy – Public Policy Analysis – Educational Policy

INTRODUÇÃO

É inegável a importância dos estudos das políticas públicas no atual contexto sócio-político e econômico brasileiro, principalmente se considerarmos que parece ser crescente a preocupação em “conhecer” as políticas e melhorar seu processo de elaboração.

Várias abordagens teóricas e métodos vêm sendo utilizados para o estudo e explicação das políticas públicas, na área educacional não poderia ser diferente.

¹ Doutora. Universidade do Estado da Bahia (UNEB). paularcoverde@yahoo.com.br



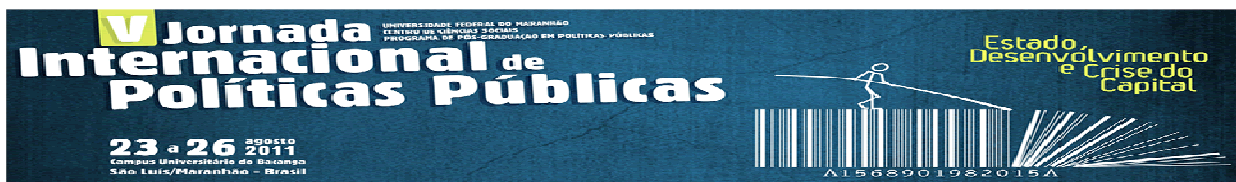
Paralelamente ao crescimento constante do interesse em estudar as políticas públicas e a conformação de varias abordagens acerca do tema, temos, também, mais um fator que influencia diretamente esses estudos que são as distintas e complexas conjunturas da sociedade. Essa última tem demandado constantemente o acréscimo de novas variáveis ao referencial teórico-metodológico na tentativa de facilitar os estudos e conseqüente entendimento de seu processo.

Se consideramos que a política publica é 'fruto' de um jogo político-social com os mais variados níveis de pressão e influencia, então, o processo de democratização em curso colocaria para o ambiente acadêmico um desafio cognitivo enorme, tendo em vista que, governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais que clamam por solução, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que temos. E construir essas capacidades e habilidades é um desafio acadêmico da maior relevância

É importante, ressaltar a esse respeito, que um país que durante muitos anos esteve submetido a um regime autoritário, como o Brasil, e que tem se tornado progressivamente democrático não pode prescindir de modos de tomada de decisão e implementação de políticas específicas. Suas características, suas dimensões assim como as estruturas decisórias, amplitude/seletividade de tópicos e inclusão/exclusão de atores sociais e outras variáveis, devem ser consideradas a partir dos modelos teóricos disponíveis (gerados em países de capitalismo avançado) com o objetivo de produzir abordagens adaptadas à nossa realidade.

Essa crescente preocupação visualizada a partir do processo de democratização assim como traz ao ambiente acadêmico um desafio cognitivo significativo também traz aos gestores públicos e explicita a necessidade de um maior aprofundamento dos aspectos, analítico-conceituais que fundamentam os estudos do Estado em ação e as conseqüências por ele produzidas através da compreensão das políticas públicas.

Em evidente contraste com as questões acima caracterizadas, existem poucos trabalhos acerca das políticas públicas na área educacional que aborde aspectos relacionados aos interesses políticos, ao jogo de poder, ao jogo político-social, necessidades sociais, dentre outros; como se a política pública de cunho educacional e tudo que a envolve fosse cercada de neutralidade. Como se as políticas que



conformam toda a estrutura educacional do país e seus respectivos desdobramentos não estivessem cercadas pelo jogo de poder entre os mais diversos atores sociais.

Em contra partida, existe uma gama de trabalhos que se destinam a averiguar os resultados das políticas públicas na área educacional, através de explicações e estudos limitados a um parco arsenal, normalmente derivado de marcos conceituais concebidos a partir de simplórias racionalidades ‘custo-benefício’, ou ‘maximizadoras de eficácia e eficiência administrativa’.

Ainda que sem pretender uma formulação original, é possível propor uma síntese dizendo que uma política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expresso no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos.

As políticas públicas são geralmente entendidas como públicas ‘quando ela possui algum tipo de envolvimento com o governo, aqui definido como ‘o braço executivo’ do Estado. Elas podem ser implementadas por atores do setor público, ou do setor privado ou ainda por atores de organizações não governamentais (ONGs); a política pública, portanto o que o governo pretende fazer ou não fazer.

Deste modo, a expressão **pública** da política não está associado à idéia de ser antônimo do termo ‘privado’. Também se diferencia da idéia de que o termo “público (a)” refere-se a “para todos’ ou ‘para a maioria’ ou ‘pela coletividade’. Ou ainda, a palavra **pública** da política não está associada à quantidade de pessoas envolvidas no processo de elaboração ou ao modo de como ele foi produzido. (democraticamente, de cima para baixo, com participação da sociedade civil, etc.). O **público** da **política** está diretamente relacionado ao fato de que para ser **pública** a política na área da educação esta relacionada com o poder público e com toda a sua organização (*polity* e *politics*). Ou seja, é de responsabilidade do Estado e como tal é disputada por diversos atores sociais dentro de um determinado ‘jogo’. A partir dessa ‘lógica’ é possível afirmar



que uma política pública na área educacional abarca todas as interconexões como qualquer outra política pública, com menor ou maior gama de conflitos e interesses.

Portanto, enfatizamos que as políticas na área educacional não devem apenas ser abordadas com o auxílio de ferramentas e metodologias específicas da área, e sim, devem ser abordadas através de insumos analítico-conceituais que permitem entender aspectos relacionados às atividades do governo, tais como a política – no sentido de *politics* – a conformação da agenda pública, o processo de elaboração da própria política pública, os atores sociais, a distribuição e os 'jogos de poder', os conflitos sociais, etc. Ou seja, devem proporcionar o entendimento mais abrangente que desvele aspectos para além dos técnicos e burocráticos.

É fundamental enfatizar que o entendimento das relações e interesses entre Estado e sociedade depende da corrente ou enfoque utilizado para o estudo da política. Aqui denominamos de enfoque para destacar que se trata de perspectivas, pontos de vista, formas de olhar a mesmo objeto. E, que os resultados do estudo variam consideravelmente em função dessa escolha. E mais, que ao adotar um determinado enfoque, quer se queira ou não, se estará também alterando de alguma forma a realidade que nos cerca.

Portanto, tendo em vista que a literatura sugere a existência de correntes (enfoques) que estudam as ações governamentais tendo como foco as políticas públicas, este artigo possui como objetivo expor o Enfoque de Análise de Políticas (EAN) que deveria ser utilizado para o estudo das políticas públicas da área educacional.

1. O ENFOQUE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS (EAN)

O enfoque aqui tratado é conhecido nos países de língua inglesa de onde se originou de *Policy Analysis* ou *Policy Studies* e aqui denominado de Enfoque de Análise de Políticas (EAN) surge na interface entre as áreas de Ciência Política e de Administração Pública, parte do entendimento do conceito de *policy process* ou *policy making process* (cuja tradução ao português originou o termo “processo de elaboração de política”) como constituído por três momentos que representam um Ciclo de Política (*policy cycle*) ideal e modelizado (Formulação, Implementação e Avaliação). O EAN,



então, abarca desde o processo de tomada de decisão (momento da Formulação) das políticas públicas até a verificação de seus resultados (momento da Avaliação), passando pelo momento da Implementação. Esses momentos são concebidos como ligados através de laços de entrecruzamento e realimentação. Sua análise, portanto, deve abordar, de forma inter-relacionada desse processo e, investigar as causas e conseqüências do que ocorre em cada momento.

O EAn agrega elementos de diferentes Ciências Sociais e muitos dos conceitos e ferramentas analíticas necessárias para o desenvolvimento da análise de uma política pública foram desenvolvidos no âmbito desse corpo de conhecimento.

De maneira geral, o EAn, tem como objetivo descrever a política pública (entender o que o governo está fazendo ou não fazendo), indagar sobre as causas ou seus determinantes, questionar sobre os seus efeitos, processos, e comportamentos ao elaborar políticas públicas (por que a política pública é o que é? Por que os governos fazem o que eles fazem?). E, por fim, analisar as conseqüências, ou impactos, de uma política pública (qual a diferença que a política pública faz nas vidas de pessoas?).

Para Bardach (1998) Análise de Política é um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar analisar ou resolver problemas concretos concernentes à política (*policy*) pública. Segundo Dye (1992, p.1), fazer “análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação do governo.

O escopo da Análise de Política, porém, vai muito além dos estudos e decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem a vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um *locus* privilegiado de expressão.

O EAn contempla também a avaliação como um dos três momentos que constituem o seu foco. Momento este que se insere num processo mais amplo, de

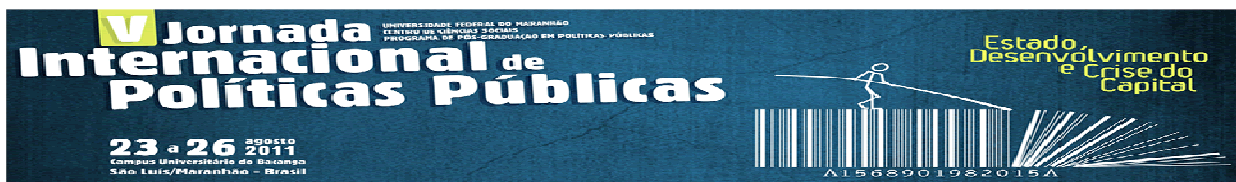


elaboração de políticas (*policy process*), cujo estudo ou pesquisa ele denomina análise de políticas (*policy analysis ou policy studies*).

Entre os autores que entendem a Análise de Política a partir do conceito de Ciclo da Política, como um conjunto de três momentos interligados por laços de realimentação, aqueles com os quais mais nos identificamos são Ham e Hill (1993) e Hogwood e Gunn (1984). Esse ciclo é muito mais um recorte analítico para efeito de análise do que 'reprodução' da realidade. E foge-se da idéia de que a política é elaborada de maneira racional através de etapas ou fases estanques e seqüenciais

O Ciclo da Política (*policy cycle*) proposto pelo EAn pode ser esboçado da seguinte maneira. Em um primeiro momento, a política é formulada. Isto é, concebida pelos "tomadores de decisão" no âmbito de um processo decisório que pode assumir características bastante variadas. Pode ser democrático e participativo, ou autoritário e "de gabinete"; de "baixo para cima", ou de "cima para baixo"; de tipo racional e planejado, ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes, "porque sempre se fez dessa maneira e não há porque mudar"; com ou sem manipulação e controle da agenda pelos atores com maior poder; enunciar detalhadamente a política ou deixá-la propositadamente incompleta para 'ver se cola' e como é que fica 'na prática' no momento seguinte, de Implementação. Quando o grau de racionalidade do processo decisório é elevado, o momento de Formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais etc.

Segundo a modelização proposta pelo EAn, depois de a política ser formulada pelos 'fazedores de política' (*policy makers*), inicia-se a sua implementação, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas ou funcionários públicos. Dependendo do grau em que estão definidas as metas, recursos, prazos etc. da política, e do poder político da população alvo, eles exercem seu poder delegado pelo Estado. O que é feito com um grau de 'discricionaridade' que varia em função do nível em que se encontram na hierarquia, e da proximidade e posição que ocupam em relação ao público. É assim que transcorre o momento da Implementação, quando os burocratas vão adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.



E, finalmente, ocorreria a Avaliação da política. Numa situação em que a política é formulada segundo um processo semelhante ao modelo racional, é aí quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como implicações sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperadas ou desejadas –, decorrentes de sua Implementação são comparados com o que foi decidido no momento da Formulação. Ou, no limite, quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental (não-racional) aprovada através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define o que irá ocorrer no momento da Avaliação. No extremo do modelo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária. É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a uma outra, tida como desejada, pode ser promovido. É o momento da Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação destas novas ações, e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas políticas que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

A utilização do EAn possui portanto uma particularidade: o objeto de sua análise não é apenas o momento da Implementação da política e os resultados dele advindos. Seu objeto de análise é, também, e muito especialmente, o momento da Formulação. Mas ele é ainda mais abrangente, uma vez que inclui o próprio momento da Avaliação da política.

Nesse sentido, é possível dizer que a utilização do EAn compreende também uma análise dos próprios processos de avaliação. Isso porque de maneira similar ao que ocorre no âmbito do processo decisório (momento da Formulação, em que valores, preferências e interesses dos atores influenciam o conteúdo da política formulado), o momento da Avaliação tem o seu resultado influenciado de modo semelhante.

O EAn permite desvelar o caráter de *politics* que às vezes fica obscurecido em algumas políticas públicas. O caso das políticas de Educação é um exemplo. O emprego do EAn permite mostrar como apesar de serem apresentadas pelos interessados como políticas desprovidas de qualquer conflito, uma vez que teriam como objetivo tão-somente proporcionar conhecimento à sociedade e aos cidadãos de



maneira a garantir seu pleno desenvolvimento e a aumentar sua capacidade de gerar seus meios de vida, elas não podem ser consideradas como políticas (*policy*) não sujeitas a injunções políticas (*politics*).

Ao abordar criticamente o conteúdo das políticas públicas, o EAn permite desvendar os aspectos políticos associados a políticas desse tipo, envoltas por uma 'neblina ideológica de consenso' e evidenciar como elas são determinadas pelos interesses e valores dos atores envolvidos com sua elaboração. Em especial, como esses interesses e valores, embora em geral não sejam explicitados durante o processo de formulação da agenda e da tomada de decisões (em particular no caso de políticas de tipo incremental), deve merecer atenção daqueles que estudam as políticas.

O emprego do EAn é capaz de proporcionar, com um caráter antecipatório, uma visão do resultado da política. Isso porque ele considera que os resultados da política (se cumpriu suas metas, etc.), suas implicações colaterais (ou não-buscadas), seu impacto (associado aos atributos de eficiência, eficácia e efetividade), são predicados da política que estão em grande medida determinados pelo (e no) momento da Formulação, mas que compreensivelmente só se revelam no momento da Implementação.

É intuitivo que quanto mais explicitadas estiverem às motivações e interesses dos atores, mais difícil será para os que possuem maior poder conservar a assimetria que os favorece, melhores serão as políticas públicas e mais próximo se estará do ideal democrático. Essa apreciação tem a ver com o fato de que o pleno entendimento do conteúdo e dos resultados da política não pode prescindir de aspectos que, por serem muitas vezes de difícil observação, só podem ser percebidos através do estudo do momento da Formulação. E, como salientado, a partir de características que só o EAn proporciona. Ela está, portanto, referida a algo bem mais pragmático e menos ideológico: a necessidade de, no dizer de Dye (1992, p.1) "fazer análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz".



CONCLUSÃO

O argumento de que sociedades onde existe uma grande assimetria na distribuição do poder tendem a favorecer a ocorrência de processos decisórios de tipo incremental, apesar de intuitivo, é de difícil comprovação. De fato, é freqüente que processos decisórios onde prevalece um estilo autoritário e com participação restrita (“de gabinete”) sejam maquiados para ganhar uma aparência racional que esconda a assimetria na distribuição do poder.

Um programa ou projeto com essas características é intrinsecamente frágil, no sentido de que dificilmente poderá alcançar seus objetivos se, no momento da Implementação da política, existir um nível de participação significativamente maior do que aquele que vigorou no momento da Formulação. Seu aspecto técnico (ou tecnocrático), preciso, exato, racional por esconder uma manipulação ideológica ou o exercício de um autoritarismo que poderá ‘desabar’ caso se verifique uma maior participação na Implementação (daí sua designação de ‘planejamento ilusório’ por um autor latino-americano). Isso, ainda que num grau variável, costuma acontecer quando da implementação da política por parte de gestores capazes de fazer valer a autonomia relativa da burocracia e do próprio Estado capitalista contemporâneo que tem sido destacada pelo marxismo. Às vezes em seu próprio interesse, outras vezes enviesando políticas já formuladas no sentido de favorecer as classes subalternas.

Não é raro, por isso, na América Latina, que o plano apareça aos olhos da sociedade como ineficaz, que não seja levado a efeito. Isso pode ocorrer por ele ser o resultado artificial de um processo decisório que, na verdade, possui um caráter incremental (não-racional), o que termina colocando o conteúdo da política a mercê do modo como ela será implementada de fato. Ou porque as metas autoritariamente definidas costumam ser irrealistas. Ou, finalmente, porque o plano é, na realidade, uma política simbólica, uma política que é formulada para atingir um objetivo que se materializa no impacto político positivo do tomador de decisão que a enuncia no seu ato de lançamento e não uma política formulada para ser de fato implementada (Roth Deubel, 2006a).

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais que clamam por solução, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de



um Estado como o que temos. E construir essas capacidades e habilidades é um desafio acadêmico da maior relevância.

É um sério obstáculo a este desejo o fato de que a disponibilidade de ferramentas de diagnóstico, explicação e análise se encontrem limitadas a um magro arsenal, normalmente derivado de marcos conceituais concebidos a partir de simplórias racionalidades ‘custo-benefício’, ou ‘maximizadoras de eficiência administrativa’.

Segundo Frey (2000), os modelos analíticos de *policy-making* têm sido elaborados tendo como referência contextos democráticos. Nossa realidade obriga a que se adapte o conhecimento produzido em outras latitudes formulando “teorizações” derivadas da observação da mudança gradual em curso do processo de elaboração de políticas.

REFERÊNCIAS

BARDACH, E. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. México: CIDE, 1998.

DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1992.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Revista de Sociologia e Política*, v.17, n.15, nov, 2000.

HAM, C.; HILL M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOGWOOD, B; GUNN, L. *Policy analysis for the real world*. Oxford:Oxford University Press, 1984.

ROTH DEUBEL, A. N. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Aurora, 2006.