

# O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O TORTUOSO CAMINHO ENTRE QUEM FORMULA E QUEM IMPLEMENTA A POLÍTICA

Mariângela Bairros<sup>1</sup>

**Resumo:** este artigo tem por objetivo apresentar alguns conceitos para o aprofundamento do debate sobre o ciclo de políticas públicas educacionais, as etapas do ciclo de políticas e um conjunto de elementos que oportunizem a mobilização e geração de conhecimento acerca do campo de políticas públicas. A partir disto apresentamos a importância do PNE como propulsor de políticas educacionais e de quanto estas políticas, quando não entendidas ou aprofundadas acabam por impedir sua implementação. Para isso mostramos os resultados através de uma pesquisa realizada em uma escola da rede pública estadual.

**Palavras chaves:** Políticas Pública Educacionais; Ciclo de Políticas; Plano Nacional de Educação

## The cycle of educational public policies: the tortuous path between policy maker and policy implementer.

**Abstract:** this article aims to present some concepts aiming to deepen the debate on the cycle of educational public policies, the stages of the policy cycle and a set of elements that enable the mobilization and generation of knowledge about the field of public policies. From this, we present the importance of the National Education Plan (PNE) as a driver of educational policies and how many of these policies, when not understood or deepened, ultimately prevent their implementation. For this intent, we show the results through a research carried out in a state public school.

**Keywords:** Educational Public Policies; Policy Cycle; National Education Plan

## INTRODUÇÃO

Neste artigo apresentamos conceitos introdutórios acerca das etapas do ciclo de políticas públicas, seu ingresso na agenda governamental, formulação, implementação e, de forma ainda introdutória, a etapa de avaliação de políticas públicas, e um conjunto de elementos que oportunizem a reflexão acerca da mobilização e geração de conhecimento acerca do campo de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (mmbairros@gmail.com)

O campo conceitual de Políticas Públicas tem sua origem dentro da área da ciência política, nasce como uma subdisciplina da área de ciência política.



Com o objetivo de unir a reflexão sobre o campo das políticas públicas, o ponto de partida destas e a realidade do que ocorre na prática da efetivação das políticas públicas educacionais, propomos neste artigo apresentar alguns resultados a partir de pesquisa realizada e o que ocorrem efetivamente na implementação destas políticas a partir de sua elaboração.

Para isso iniciamos com uma afirmação que diz respeito a importante política que conquistamos no campo educacional: a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996. Desta lei é responsabilidade da União elaborar um PNE - Plano Nacional de Educação. Do PNE, atual Lei 13.005/2014, deveria emanar e porque não dizer, deveria nortear a elaboração das políticas públicas educacionais para atender educação básica e superior no país, mas neste momento o PNE está praticamente paralisado após a aprovação da PEC - Projeto de Emenda Constitucional que congelou os investimentos do Governo Federal, por até 20 anos, atingindo a educação de forma central. O PNE é o instrumento legal que tem a finalidade de propor a permanente vigilância em relação a uma educação pública de qualidade e que garanta acesso, permanência e prime por uma gestão democrática, referenciando-se nos preceitos legais vigentes. O PNE tem um conjunto de metas e estratégias que devem gerar e impulsionar políticas educacionais para atender as diferentes etapas da educação brasileira, devendo ser o ponto de partida para se pensar nos avanços educacionais.

O objetivo no texto é mostrar que o elo de ligação entre PNE e políticas educacionais efetivamente não seguiram um processo de constituição de políticas de forma linear, é, na maioria das vezes, resultado de conflitos de interesses e de valores diferenciados entre os governos de estados e municípios, sociedade, mas, sobretudo, as políticas originam-se como resultado de posicionamento e opções pelo desenvolvimento educacional. Políticas públicas, por sua vez, são o resultado da própria atividade política na alocação de recursos e na provisão das demandas, logo, não podemos deixar de mencionar que as políticas públicas **são públicas**, tem e devem ter **a sua origem no Estado**.

Partimos do pressuposto que a educação pública deve ter no Estado o ente responsável pela solução dos problemas educacionais em curso, todavia, por vezes, o Estado brasileiro, não consegue alcançar questões relevantes para superação de problemas que nos afligem por décadas.


Importante destacar que do PNE, para a formulação das políticas, muitas são as etapas para efetivação de uma política pública que resolva problemas específico na vida cotidiana. Para isso é preciso levar em conta muitos elementos, por exemplo, o distanciamento entre quem pensa a política e quem a implementa. É importante considerar que, ainda que os professores tivessem ou tenham espaço para se opor a uma determinada política, fica a questão: há como questionar uma instituição tão distante como Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul - SEDUC e Ministério de Educação - MEC? *Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar* (HALL, TAYLOR, 2003, p. 199). Por isso debater e defender exaustivamente o PNE é fundamental para a educação brasileira, e entendermos que as políticas educacionais para atender as demandas educacionais estão ligadas a essa defesa.

É muito comum ouvirmos na escola em que atuamos através da pesquisa que apresentaremos na continuidade deste artigo, a seguinte afirmação: “*Aqui na escola não queremos saber de política*”, normalmente quando fazem essa afirmação estão se referindo a prática da política partidária e não fazendo a prudente diferenciação entre a política partidária e política pública educacional enquanto ação do Estado que deve responder pela educação pública.

Logo, aprofundar o conceito de políticas públicas, o sentido destas para o atendimento às diferentes etapas da educação no país, é importante. Dizer que elas se tornarão políticas somente se ingressarem na agenda governamental, oportunizando avanços, mas também recuos no caso da ausência destas. Por isso entender o processo de como elas são elaboradas e com que fins, é um debate necessário estabelecer com docentes e gestores.

O que está em jogo na interpretação da política pública educacional? As vivências e experiências pessoais de cada professor, dos gestores escolares, dos secretários de educação envolvidos no momento de materialização da política educacional, a relação da sigla partidária com a do Governo Federal, papel dos prefeitos, dos gestores educacionais dos municípios e estados, assim como é importante saber a forma de escolha dos secretários de educação das redes de ensino. Todas estas informações fazem parte de um todo quando se trata da política pública educacional.

Retomaremos também, ainda que de forma sucinta, a apresentação de um conjunto de políticas públicas educacionais que tiveram sua efetivação a partir dos anos 2000.



E na segunda parte do trabalho, através dos dados de pesquisa realizada em uma escola pública estadual, apresentaremos os resultados e a postura dos docentes quanto a efetivação das políticas públicas educacionais propostas.

## INICIANDO COM UMA RETOMADA HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO CONCEITUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Se o objetivo fosse estudar a origem das políticas públicas no Brasil deveríamos considerar um conjunto de vertentes estruturantes da disciplina políticas públicas com eixos fundadores desta análise, no entanto, neste artigo, apresentaremos apenas alguns conceitos introdutórios para este estudo.

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação. Assim, investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não. E também por que algumas alternativas são seriamente consideradas, enquanto outras são descartadas. A noção de **definição** é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos. (CAPELLA, 2018, p.9).

Oferecer diferentes possibilidades para a reflexão e debate acerca de conceitos introdutórios do ciclo de políticas públicas, mas não só, a ideia é estimular um estudo que produza uma visão abrangente sobre o processo de produção de políticas públicas, articulando teoria e nossa pesquisa realizada com professores.

Nos estudos sobre políticas públicas, é muito comum que a formulação seja apresentada no contexto do ciclo de políticas, sendo nesse caso identificada como etapa inicial, à qual se seguem, geralmente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas). Quando compreendida por meio da metáfora do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação. Independentemente de considerarmos a formulação como fase inicial do ciclo, os estudos desenvolvidos sobre essa temática têm mostrado que investigar a formação de agenda e alternativas corresponde, em última análise, a investigar o poder político. (CAPELLA, 2018, p.9).

Nos Estados Unidos já no início da década de setenta do século XX iniciou um movimento designado *movimento de análise de políticas públicas*, cujo objetivo era o de formar funcionários públicos para que analisassem políticas públicas desde formulação até a avaliação, passando por todo o ciclo de políticas públicas. Entre nós trabalhadores em educação o caminho e a análise de políticas públicas, sua importância, o papel que os governos realizam, ainda é um desafio.

Na origem do debate sobre políticas públicas, Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além de questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. (SOUZA, 2005, P. 4).

De acordo com SOUZA (2005) estudar políticas públicas é buscar entender a relação expressa através dos grupos de interesse vinculados ou não às siglas partidárias, o papel da burocracia em cada esfera do Estado brasileiro, em consonância com demandas, necessidades e dificuldades da educação. As políticas públicas são resultantes de decisões tomadas pelos formuladores de políticas, notadamente os governos, no contexto de determinado projeto e compromissos com a sociedade.

A literatura acadêmica fora do Brasil diferencia os estudos de políticas públicas da análise de políticas públicas. Segundo esta literatura, os primeiros consistem em estudos *de* políticas públicas, enquanto a análise de políticas públicas se refere a estudos *para* políticas públicas (Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007). Os estudos de políticas públicas são desenvolvidos predominantemente por acadêmicos e procuram *explicar* a ação do Estado. A análise de políticas públicas, por sua vez, é a expressão utilizada para se referir à pesquisa aplicada de base científica desenvolvida com o objetivo de *subsidiar* a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, como afirma Dobuzinskis, Howlett e Laycock (2007: 3-4). No Brasil, não se estruturou um campo claramente delimitado de formação, de pesquisa e de atuação profissional voltado à elaboração de alternativas de políticas públicas (análise de políticas públicas). Tampouco houve, na literatura sobre políticas públicas, uma diferenciação entre estudos de políticas públicas e análise de políticas públicas. O campo de políticas públicas *lato sensu* que começara a se estruturar no final dos anos 60 (Farah, 2011 e Faria e Marques, no prelo), após sofrer uma solução de continuidade com a ditadura, está ainda em processo de (re) constituição no Brasil (FARAH, 2012, p. 2).

Nossa proposta é buscar o contato com um aprofundamento e entendimento sobre políticas públicas, participação de atores, suas ideias, ampliando o contato com a literatura produzida no campo de políticas públicas. Aqui propomos um debate que reflita também, fundamentalmente, o lugar ocupado pelos implementadores das políticas públicas, que, na maioria das vezes, são os principais responsáveis pela sua efetivação, e muitas vezes nada ou muito pouco sabem sobre origem e necessidade da política pública, responsável por viabilizá-la no cotidiano das escolas.

Registro que neste trabalho a palavra efetivação está sendo utilizada como sinônimo de implementação.

A política é formulada a partir da tomada de decisão do Governo e ela é repassada para seus implementadores (professores, gestores) efetivarem as políticas públicas educacionais. O que estamos afirmando neste trabalho é que se os responsáveis pela sua efetivação dominassem a importância de algumas políticas para o avanço das metas do PNE, por exemplo, muito certo que teríamos um outro entendimento sobre a efetivação das políticas educacionais. Na maioria das vezes o que define a política pública educacional é a instituição: Secretarias de educação, municipal ou estadual e MEC e não o fim a ser atingido.

Poderíamos dizer que o Estado e as instituições responsáveis pela elaboração das políticas públicas afetam o comportamento dos indivíduos, definem, no momento em que determinam políticas para os implementadores fazerem com que as mesmas tomem vida no cotidiano. Ocorre que desta forma determinam quase que compulsoriamente políticas que devem ser implementadas. Neste momento predomina somente a organização do Estado, são imperiosas suas definições, sem chances de gestores e professores se oporem a estas políticas.

Na análise neoinstitucional a questão preponderante é: *as instituições importam*. Como as instituições afetam, por exemplo, a vida dos professores na escola, na sala de aula, na vida cotidiana? Sempre que uma política pública educacional adentra as escolas sem que os professores e gestores tenham participado de sua formulação, qual a possibilidade de sucesso desta política? Para introduzir o debate resgatamos ainda que de forma introdutória a vertente do neoinstitucionalismo.

O neoinstitucionalismo introduz o debate em que se procura aprofundar o papel dos atores envolvidos, como estes se comportam, perante as determinações das diferentes instituições. O institucionalismo (racional) está mais interessado em demonstrar como instituições influenciam indivíduos e políticas públicas; o outro (histórico) quer investigar de onde vem as instituições, como elas são formadas. Ambos são calculadores e ambos são “culturais”. Um fato curioso da ciência política contemporânea é o desenvolvimento relativamente recente de um segundo “neoinstitucionalismo” paralelo ao institucionalismo histórico. Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de

preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente<sup>30</sup>. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada (HALL, TAYLOR, 2003, p. 202).

É possível afirmar, assim como os institucionalistas afirmavam, que as instituições exercem influência sobre a ação dos sujeitos envolvidos com as mesmas? Como uma política pública como o PNE desmembra-se, desde a instituição Ministério da Educação – MEC, secretarias de educação até o cotidiano dos professores responsáveis por sua efetivação.

O MEC e as Secretarias Estaduais de Educação são instituições que têm um peso perante os implementadores das políticas públicas educacionais propostas, se os professores não entendem a importância de determinadas políticas para o avanço, dentre outras questões, a do PNE, como vão se posicionar diante de determinada política?

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. E' possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998, p. 231).



As políticas são definidas para atingir metas, solucionar problemas de forma pacífica. Definir o problema é ponto de partida para a formulação de alternativas e inclusão/opção de entrar na agenda de um Governo. É o início, mas o caminho é longo.

Vamos ao ciclo de políticas públicas!

## O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Identificação de um problema existente na sociedade e inclusão na agenda governamental.

1. Formulação de alternativa.
2. Tomada de decisão para que este problema integre a agenda pública, devendo ter alocação de recursos, definição para que tome vida no cotidiano.
3. Implementação/efetivação da política.
4. Avaliação da Política Pública já implementada.

Retomamos agora, ponto a ponto com o objetivo de entrar em cada um dos passos do ciclo de uma política.

## IDENTIFICAÇÃO DE UM PROBLEMA EXISTENTE NA SOCIEDADE E INCLUSÃO NA AGENDA GOVERNAMENTAL



Conforme Kingdon (1995) agenda pode ter diferentes significados, porém aqui o sentido é entendermos como o tema ou o problema ingressa na agenda de um governo. *As agendas governamentais, as listas de temas que são alvo de séria atenção por parte dos funcionários do governo, podem ser estabelecidas exclusivamente por atores visíveis, tendo em vista somente a dinâmica dos problemas ou da política.* Todos conhecemos um conjunto de “problemas” que nunca ingressaram na agenda em diferentes governos e de diferentes partidos. Este é um ponto interessante para o debate, qual a razão de alguns problemas nunca ingressarem na agenda de diferentes governos?

Podemos citar como opção de ingresso na agenda algumas políticas públicas educacionais como: alfabetização; a ampliação/universalização do atendimento dos alunos na idade do ensino fundamental na década de 90 do século XX; o atendimento obrigatório dos 4 aos 17 anos através da EC 59/2009 – Emenda Constitucional 59 de 2009 atendendo desde a educação infantil até o ensino médio; PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola, PAR – Plano de Ações Articuladas, Mais Educação, Bolsa família, Ensino Médio Inovador, Escola aberta, PNAIC – Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, dentre muitas outras que poderíamos trazer para exemplificar.

Entretanto, poderíamos aqui também citar um outro conjunto de problemas que seguimos convivendo na sociedade brasileira sem que ingresse na agenda de diferentes governos.

## FORMULAÇÃO DE UMA ALTERNATIVA E TOMADA DE DECISÃO PARA QUE O PROBLEMA INGRESSE NA AGENDA PÚBLICA.

Podemos pensar como os formuladores decidem o que entra na agenda e o que não entra.

Segundo Capella (2018), *objetivo dos estudos sobre a agenda: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais ou menos relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou falta de ação) governamental.*

Poderíamos então, nos perguntar: como são formuladas as políticas? Na definição de Howlett e Mukherjee (2017):

[...] formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública (Howlett; Mukherjee, 2017, p. 06, tradução nossa). Assim como problemas são formulados na fase de agenda, as alternativas também são formuladas e definidas, consistindo em um processo inerentemente político. Como lembra Schattschneider (1960, p. 68, tradução nossa), “a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder”. (CAPELLA, 2018, p. 71).

A formulação da alternativa para um problema identificado é, como diz Capella (2018), um momento extremamente importante, pois em tese, inicia-se a proposta do que chamo de enfrentamento do problema a ser resolvido. A partir daí inicia-se um processo longo, não linear, que é o como implementar e quem implementa a política formulada.

A seleção de alternativas envolve atores governamentais e atores externos ao governo em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está relacionada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas. Assim, um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas e um conjunto de ações concretas. (CAPELLA, 2018, p. 75).

Podemos então dizer que a formulação é desenhada pelos formuladores a partir de uma avaliação do que é importante ou não entrar na agenda.

Nesse debate é importante destacarmos o papel das comunidades e sua possibilidade de influenciar, ou não, a formulação de políticas.

As comunidades são consideradas pelo autor como espaços fundamentais para a geração e experimentação de ideias que

podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. São espaços de debate e difusão, essenciais à dinâmica do fluxo de soluções ou alternativas (*policystream*). São também regidas por uma lógica distinta do fluxo político (*politicalstream*), funcionando de forma independente do calendário eleitoral ou de mudanças nos postos de comando da alta burocracia. As comunidades também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental. Por outro lado, as ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a serem resolvidos (*problemsstream*). O modelo, baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental – problemas, soluções ou alternativas e contexto político – pressupõe certa independência entre esses três elementos. (CAPELLA, 2018, p. 105).

Este debate acerca da participação das comunidades na elaboração das políticas não aprofundaremos aqui, mas consideramos a participação e a pressão da sociedade na formulação de políticas públicas, parte fundamental do processo de elaboração de políticas públicas educacionais. A autora acima define comunidades como conjunto de setores capazes de influenciar a formulação de políticas.

Defendemos que, enquanto a formulação e ingresso na agenda estiver apenas nas mãos do Governo e da burocracia estatal, estaremos dependentes daquilo e somente daquilo que o Governo considera que deve ingressar na agenda. Para além disso, dependentes de como decide uma nova política.

Assim, Kingdon assegura às comunidades papel fundamental no desenvolvimento das ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas. A atividade das comunidades, entretanto, não constitui condição suficiente para explicar o ingresso de uma questão na agenda governamental, uma vez que o modelo destaca a importância da confluência entre as propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), a percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político). Ou seja, as comunidades e as ideias que circulam nesses espaços são importantes, mas não explicam, por si sós, mudanças em políticas públicas. (CAPELLA, 2018, p. 105).

É importante considerar, ainda, a correlação de forças neste fluxo. A força das comunidades em adentrar espaços governamentais, capacidade de

influenciar os governos, de estabelecer consensos entre os diferentes grupos de uma mesma comunidade e disputar políticas públicas educacionais, sobretudo, garantir sua implementação, sua efetivação.

## IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

O Plano Nacional de Educação que foi aprovado em 26 de junho de 2014 tem sua validade por 10 anos. O PNE estabelece diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área da educação, por isso, todos os estados e municípios devem elaborar seus planos estaduais e municipais em consonância com o PNE, com planejamentos específicos para fundamentar o alcance dos objetivos previstos considerando a situação, as demandas e necessidades de cada município e estado. Estas políticas são elementos estruturantes de um Plano Nacional de educação e devem resultar em ações concretas para as escolas e a educação no Brasil.

A implementação é a transformação da política formulada e entregue aos professores e gestores que busca resultados concretos. É importante registrar outra teoria que tem aprofundados estudos sobre os chamados: *implementadores de linha de frente ou de nível de rua*, mas não aprofundaremos neste artigo.

## A PESQUISA

Neste sentido a pesquisa que apresentaremos aqui tem o objetivo de refletir a importância de trabalharmos com professores sobre a implementação das políticas, pois se de um lado lutamos para que as políticas garantam o avanço educacional, de outro quando elas são formuladas, há uma lacuna entre ingresso na agenda, formulação e implementação.

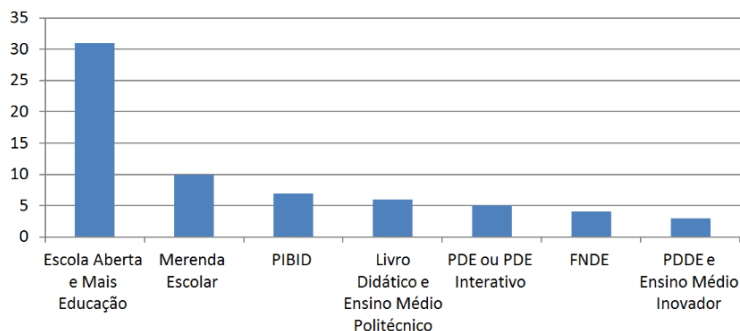
Neste tópico trataremos da implementação de uma política pública a partir de sua formulação, utilizaremos uma pesquisa realizada junto a professores de uma escola da rede pública estadual de anos finais do Ensino

Fundamental e Ensino Médio com o objetivo de pensarmos a distância entre quem pensa a política, quem formula e quem a implementa.

A pesquisa foi realizada em uma escola da rede estadual, sendo assim vinculada a SEDUC-RS Secretaria Estadual de educação do RS e possuía 61 professores, fomos autorizados a aplicar o instrumento de investigação acerca da implementação de políticas públicas educacionais. Estavam na reunião 36 professores, apenas um professor retirou-se da sala quando iniciou a aplicação do instrumento, restando, portanto, 35 entrevistados. Foi apresentado um questionário que continha 14 questões abertas. O instrumento foi aplicado em uma reunião administrativa e a direção assegurou o espaço de tempo para as respostas dos questionários, que apresentaremos abaixo:

Quadro I.

### Políticas Públicas mais citadas dentre os professores



Os 35 entrevistados responderam da seguinte forma: 31 responderam Escola Aberta e Mais educação, 10 merenda escolar, 7 PIBID, 6 Livro Didático e EM Politécnico, 5 PDE, 4 FNDE, 3 PDDE e EM Inovador 3 professores deixaram em branco.

A primeira questão tratava das políticas públicas educacionais existentes na escola e as mais conhecidas pelos professores. PIBID: Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, Escola Aberta: incentiva que a escola seja aberta a comunidade nos finais de semana, Mais Educação: direcionada a ampliação da jornada escolar, Ensino Médio Inovador, Ensino Médio Politécnico, PNAE - O Programa Nacional de Alimentação Escolar - é

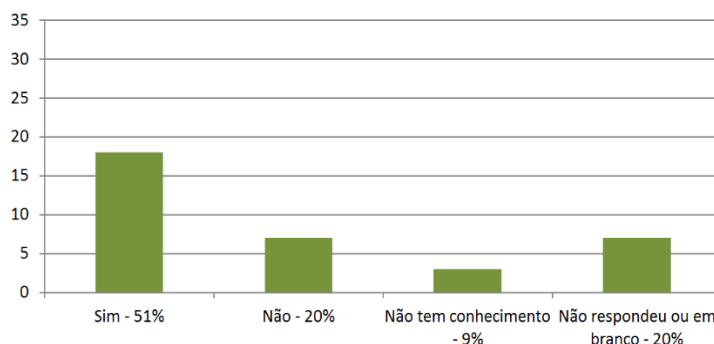
um programa de assistência financeira suplementar com vistas a garantir no mínimo uma refeição diária.

Chamou-nos atenção que dentre as políticas públicas educacionais mais citadas pelos professores, duas destacaram-se: Mais Educação e Escola Aberta, estas não tinham vínculo com o ensino médio, prioridade no debate da escola naquele momento. OPIBID foi mais citado que o de Ensino Médio Inovador.

O FNDE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Brasil, ligado ao MEC e responsável pelo desenvolvimento das ações educacionais no país, e a política nacional do livro didático é uma das mais antigas e remonta os anos de 1960 do século XX.

## Quadro II

### Todas as políticas públicas devem ser implementadas?



É através do quadro II que iniciamos a reflexão proposta neste artigo e diz respeito ao peso da instituição, um expressivo número de docentes respondeu que sim, as políticas devem ser implementadas, mais da metade dos entrevistados, 51%. Chamou-nos atenção também que 49% responderam de alguma forma que não. Dentre estes 9% não tem conhecimento de política nenhuma dentro da escola, 20% não respondeu e 20% afirma que nem todas as políticas devem ser implementadas.

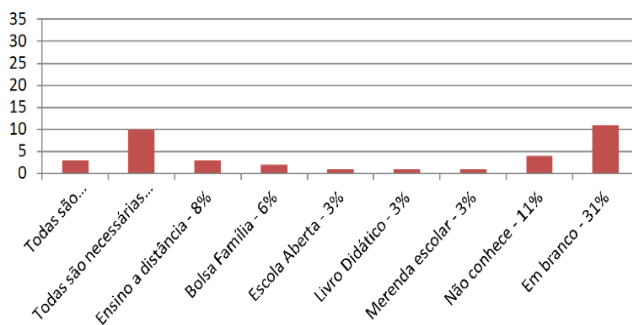
O instrumento de pesquisa continha questões abertas possibilitando que os docentes fizessem algum tipo de questionamento, protesto, reclamação, mas não se manifestaram. Observamos que se a instituição manda, o professor

obedece. Não há questionamentos ao MEC ou SEDUC. As políticas são recebidas sem protestos, sem reclamações, simplesmente efetivam-nas.



Quadro III

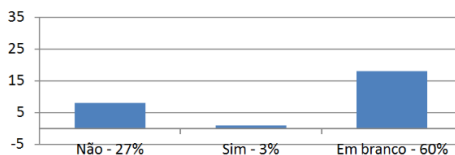
### Há alguma política pública que você não considera necessária?



Observamos nesta questão: quando se pergunta se existem políticas públicas desnecessárias, 31 % dos professores deixaram a resposta em branco. Qual será a razão? Não questionar a instituição? Não se comprometer? 31% em branco foi um dado muito significativo. Menos de 5% afirmaram que todas são importantes, 8% referiram-se ao ensino à distância, 6% ao bolsa família, 3% a política de abrir a escola a comunidade chamado escola aberta e 3% ao Programa Nacional do Livro Didático. Não conhecem nenhuma política 11%. Somando não conhecem com em branco chegamos a 41% das respostas.

Quadro IV

### Em não acreditando na política pública, segue implementando-a?

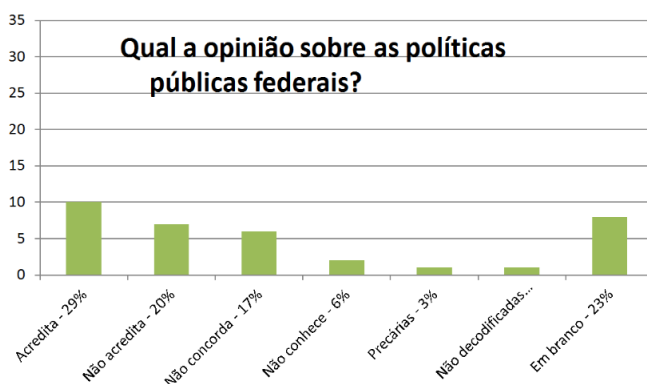




Esta questão foi realizada com o objetivo de dar voz aos professores, de forma que se manifestassem em relação a possibilidade de não seguir com a efetivação de uma determinada política.

Ocorre que 60% dos entrevistados deixaram a resposta em branco, este dado foi considerado preocupante, pois ele indica que mesmo não acreditando segue na implementação de uma política pública educacional, mas sem dar a devida importância aos resultados. Os demais 27%, disseram que não, foram os corajosos. Mesmo não acreditando, 3% seguem implementando a política com a qual não concorda.

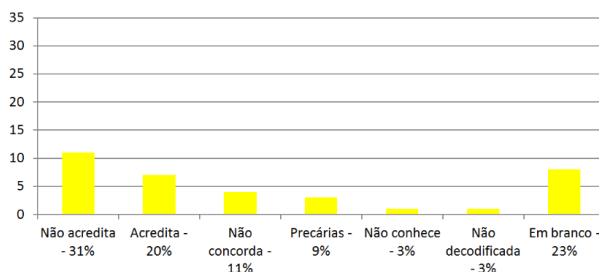
Quadro V



Neste quadro agrupamos não acredita, não concorda, não conhece. No instrumento de pesquisa estavam separadas. Cabe registrar que 3% não foram decodificadas. Dentre os entrevistados, 29% acreditam nas políticas públicas educacionais, porém, novamente um grande número de docentes, 23%, não respondeu à questão realizada.

Quadro VI

### Qual a opinião sobre as políticas públicas estaduais?




Em contraposição a questão anterior 31% não acreditam nas políticas propostas pela instituição SEDUC. Novamente 23% deixou em branco a questão. Dentre os entrevistados 20% acreditam.

Com a apresentação dos dados desta pesquisa pretendemos propor o debate sobre o enorme espaço entre quem pensa a política e quem é responsável pela sua implementação, sua efetivação no cotidiano, os que estão na linha de frente.

No próximo item iremos nos tratar das questões que dizem respeito a avaliação da política.

## AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Esta é a última etapa do ciclo de uma política pública, ainda muito recente no Brasil. Avaliar a política pública significa que esta deve estar consolidada após um período que permita dizer funcionou, atingiu seu objetivo, foi ao encontro do esperado. Não é possível implementar uma política e logo em seguida avaliar. É preciso de tempo para a implementação amadurecimento para após avaliar. Considerar os objetivos desejados para a superação do problema identificado. E então medir a eficácia desta política, para além disso, é necessário o levantamento de dados e informações para que isso ocorra.



A etapa de avaliação requer rigor e um tempo que poderíamos chamar de tempo de maturação da política, o tempo de que uma política precisa para que seja testada e avaliada e isto pode variar de política para política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Registro que o objetivo deste texto foi o de contribuir com o debate sobre o ciclo de políticas, sobretudo, formulação e implementação das políticas públicas educacionais, mas não só, nos desafiamos também a analisar o movimento entre uma grande política como o PNE e a efetivação das políticas educacionais. Se por um lado o PNE cumpre a função de articular os esforços nacionais em regime de colaboração, tendo como objetivo elevar o nível de escolaridade da população, melhorar a qualidade da educação básica e superior, por outro, deve existir igualmente a preocupação com a efetivação destas políticas em âmbito de municípios, estados em articulação com as escolas que são os atores que estão na linha de frente da implementação e efetivação das políticas públicas educacionais.

O que procuramos demonstrar através deste estudo é que os professores, gestores, responsáveis pela efetivação das políticas têm que conhecer a política, saber a razão pela qual ela chegou nas escolas, ter claro a sua importância, ocorre que nem sempre isso é alcançado a partir da formulação de uma política pública educacional. O texto também propôs estimular e aguçar nossa percepção sobre os (des)caminhos de uma política pública da formulação até a implementação.

Propomos o aprofundamento de um debate que traga a reflexão acerca de políticas públicas educacionais desde o ingresso na agenda governamental, formulação e implementação, pois isto diz muito e foi determinante para que muitas das políticas públicas aqui apresentadas, a partir da pesquisa, não existam mais nas escolas.

Vivemos desde o início dos anos 2000 uma década de grande profusão de políticas públicas educacionais que poderiam ter deixado seu legado, sua história. Morreram junto com o fim do governo que as propunha.

Consideramos importante destacarmos neste artigo que algumas políticas precisam de um aporte de recursos financeiros, outras, podem seguir o seu curso natural, inclusive sem que o governo determine ou aporte recursos, um bom exemplo disso é a política pública escola aberta. Comunidade e escola podem estabelecer parcerias de uso comum do espaço público que é a escola.

A pesquisa apontou um distanciamento entre formuladores e implementadores, isso desafia os responsáveis pelas políticas de Estado para uma mirada mais profunda sobre essas duas etapas iniciais do ciclo de políticas públicas. Uma política pública educacional não pode simplesmente adentrar a escola com o absoluto desconhecimento daqueles que vão implementá-las. Conhecer a política pública educacional, sua origem, sua importância, ter formação, debates, aprimoramento faz-se necessário para o avanço dos problemas educacionais. Tão importante quanto a formulação é a implementação de uma política pública, pois busca a solução de problemas que requerem atenção do Estado e da sociedade. Consideramos que as questões aqui apresentadas exigem ainda aprofundamento. Podemos perguntar para onde foram as nossas políticas públicas educacionais implementadas desde o início dos anos 2000? Muitas delas necessitariam de financiamento, outras não, será que se perderam na descrença de seus implementadores?

O PNE é uma política de Estado, um plano do Estado brasileiro para a qualificação da educação pública básica e superior. Nosso desafio: superar o tempo em que políticas de governos estão acima das políticas de Estado!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTO Carlota. *A Educação Escolar como direito Humano de Três gerações: Identidades e Universalismos*. Educação e Sociedade. Campinas, Cedes, Volume 26. N. 92, p. 777-798, 2005.

CAPELLA, Ana Claudia. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília. ENAP. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. COELHO, Denilson Bandeira. SILVA, Sidney Jard. *Difusão de Políticas Públicas*, São Bernardo do Campo, SP. EdUFABC, 2016.

FERREIRA, Vicente da Rocha. MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, nº 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, jul./set. 2016.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, Brasília, n. 21. junho de 2000.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary. *As três versões do Neoinstitucionalismo*. Lua Nova. 2003.

KINGDON, John. *Como chega a hora de uma ideia?* Texto traduzido. Originalmente publicado em *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª edição Addison Wesley Educational Inc, 1995.

LAHERA, Eugenio. Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. No. 35. jun. 2006.


LINDBLOM, Charles. *The Science of Through*. Public administration review 19. P. 78-88. 1959.

MARENCO, André. NOLL, Maria Izabel. *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo editorial, 2018

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Rev. Adm. Pública* – Rio de Janeiro 46(6):1551-73, nov./dez. 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria I. V. de Carvalho (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, p. 231-260. 1998.



SEAP - *Sistema Estadual de Avaliação Participativa*. Documento elaborado pelo grupo de Avaliação do SEAP 2017, Núcleo de Políticas e Gestão da Educação FAGED/UFRGS, 2015-2018.

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

*Recebido em 26/08/2019*

*Aprovado em 07/10/2019*