

Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil

Theoretical underpinnings for the study of the implementation of educational policies in municipal systems/schools in Brazil

Subsidios teóricos para estudios sobre implementación de políticas educativas en las redes/escuelas municipales en Brasil

*Eudes Oliveira Cunha¹
Lys Maria Vinhaes Dantas²
Robert Evan Verhine³*

Citação: CUNHA, E. O.; DANTAS, L. M. V.; VERHINE, R. E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 12, n. 23. Novembro de 2018.



<http://10.5380/jpe.v12i0.60682>

Resumo:

Neste artigo, defendemos um modelo de análise de implementação de políticas educacionais para aplicação no nível micro – a escola pública municipal em sua relação com a rede municipal de Educação. O modelo é composto por quatro dimensões: uma que observa a política normatizada, uma dimensão organizacional e política, a dimensão que focaliza nas concepções e valores dos agentes e a quarta dimensão voltada ao cotidiano das práticas e processos adotados pelos implementadores. Os elementos de investigação são apresentados como subsídios para a compreensão do que acontece especialmente nos pequenos e médios municípios ao tempo em que discutimos sobre o papel das escolas, em sua atuação como co-formuladoras de políticas públicas.

Palavras-chave: Implementação de Políticas; Educação Municipal; Modelos de Análise.

Abstract:

In this article, we present a model for the analysis of the implementation of educational policies applied to the micro level – the public school in relation to the municipal school district. The model is composed of

¹Professor doutor vinculado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. E-mail: eudesocunha@gmail.com.

² Professora doutora vinculada à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. E-mail: lys.vinhaes@gmail.com.

³ Professor doutor vinculado à Universidade Federal da Bahia. E-mail: rverhine@gmail.com.

four dimensions, dealing, respectively, with policy normalization, organization and politics, agent conceptualizations and values, and the practices and processes adopted by the policy implementors. The model is designed to undergird the study of educational decision-making in municipalities of small and medium size, while, at the same time, providing a basis for discussing the role of schools as co-formulators of public policies.

Key-words: Policy implementation; Municipal Education; Analytical models.

Resumen

En este artículo, defendemos un modelo de análisis de implementación de políticas educativas para aplicación a nivel micro - la escuela pública municipal en su relación con la red municipal de Educación. El modelo es compuesto por cuatro dimensiones: una que observa la política normatizada, una dimensión organizacional y política, la dimensión que se centra en las concepciones y valores de los agentes y la cuarta dimensión volcada al cotidiano de las prácticas y procesos adoptados por los implementadores. Los elementos de investigación se presentan como subsidios para la comprensión de lo que ocurre especialmente en los pequeños y medianos municipios al tiempo en que discutimos sobre el papel de las escuelas en su actuación como co-formuladoras de políticas públicas.

Palabras clave: Implementación de Políticas; Educación Municipal; Modelos de Análisis.

Introdução

A cada divulgação dos resultados de alguma avaliação em larga escala no Brasil (Prova Brasil, ENEM, ENADE), ou de estudo com maior amplitude (PISA), por exemplo, pesquisadores e sociedade se perguntam sobre o que fazer para melhorar a educação no País. Muito antes da divulgação destes resultados e dos alarmes feitos pela grande mídia, concentrados em uma ou outra semana, os professores em sala de aula sentem – a cada dia – as dificuldades acumuladas pelos alunos.

No nível superior pós-expansão do início dos anos 2000, com as possibilidades de acesso a um percentual da população antes alijado do direito à educação, os professores foram obrigados a se adaptarem para acolher um aluno que muitas vezes é o primeiro em sua família a ter terminado o ensino médio ou a ter conseguido realizar o sonho coletivo de “entrar na faculdade”. Sem um “capital universitário” em casa, os desafios de adaptação para este recorte do alunado são consideráveis.

No entanto, não apenas no nível superior os professores precisam adaptar-se. Aqueles que dão aula no Ensino Médio recebem alunos que não dominam a leitura e a escrita ou as operações básicas; professores de 6º ano do Fundamental, em inúmeros casos, necessitam voltar a conteúdos que deveriam ter sido dominados desde o 2º ano, e assim por diante. Se mídia e sociedade se escandalizam com os resultados das avaliações, nas escolas e universidades, eles confirmam o que tem sido observado empiricamente.

Na busca por “soluções” e pela “qualidade de ensino”, na defesa da “escola eficaz”, termos adotados pelos discursos de boa parte dos governos desde os anos 1990,

programas, projetos e ações são planejados centralmente, para implementação local. A cada mandato governamental, novas ideias são aprovadas ou velhas ideias revisitadas. Em 1988, a organização do Estado Brasileiro, pela Constituição Federal, passa a considerar municípios como entes autônomos. Políticas educacionais são formuladas nos níveis federal, estadual e municipal e, interessantemente, a Constituição pressupõe que haja regime de colaboração entre os sistemas de ensino (Art 211.), de forma a assegurar a universalização do ensino obrigatório (hoje de 4 a 17 anos, Educação Básica). Em um panorama amplo, é o município de pequeno e médio porte o elo mais desestruturado nesta colaboração. Em algumas regiões, as relações na rede educacional ainda são marcadas por um patrimonialismo/clientelismo renitentes.

Neste texto argumentamos a necessidade de investigações mais profundas sobre como tem sido implementadas estas políticas no nível micro, nas escolas das redes municipais, que são a “semente” de uma aprendizagem de qualidade, e em suas relações com a própria rede. O fenômeno do acúmulo de dificuldades pelas séries e ciclos, mostrado claramente pelos resultados mais baixos da Prova Brasil nos níveis maiores, por exemplo, não pode ser investigado apenas pelo lado pedagógico ou unicamente pela gestão.

Ainda hoje são poucos os estudos no campo da Educação que, ao lançar mão de teorias da Administração, das Ciências Políticas e da Sociologia, entendem a escola pública, em seu contexto municipal, como co-formuladora das políticas educacionais, mesmo aquelas definidas nos níveis federal e estadual. Neste artigo, provocamos o leitor a refletir sobre este papel da escola. Na próxima seção, apresentamos inicialmente a implementação com um campo de análise de políticas públicas e, em seguida, abordamos, teoricamente, os principais modelos de análise e aportes teóricos que apontam relevantes dimensões que impactam a prática das políticas e que são passíveis de análise por pesquisadores desta área. Estas duas seções contribuem para que o leitor compartilhe do modelo de análise apresentado na quarta seção, que pretendemos seja uma ferramenta a ser utilizada nos estudos em escolas em redes municipais, concluindo o texto com provocações para este campo de estudos.

Implementação como um campo de análise das políticas públicas

Os estudos sobre implementação de políticas públicas têm se intensificado nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (SOUZA, 2006), mas, apesar do

crescimento das pesquisas no Brasil, as produções sobre o tema ainda são incipientes devido à fragmentação temática da área e a escassez de uma literatura robusta na perspectiva da análise de políticas públicas (FARIA, 2012).

A consolidação de modelos analíticos e teorias de implementação se inicia a partir da década de 1970, nos Estados Unidos e na Europa, período em que houve relevantes mudanças nas formas de conceber esta etapa da política. Até então os estudos de caso exploratórios eram predominantes e tiveram maior contribuição do campo da administração, pois, considerava-se que nesta fase se executava o que tinha sido decidido na elaboração da política (VIANA, 1996). A tentativa dos teóricos em superar a visão fragmentada de que a fase de implementação envolveria somente elementos da teoria administrativa e a fase de formulação envolveria instrumentos típicos da teoria política propiciou abordagens abrangentes que integraram teorias políticas à administração pública.

A implementação passa a ser vista não como simplesmente uma questão técnica da administração pública, mas envolve um complexo emaranhado de questões de ordem política (DEUBEL, 2002). Ademais, as políticas são formuladas e implementadas por atores que de algum modo são afetados positivamente ou negativamente por elas e, nesse sentido, as instituições envolvidas no processo de implementação têm características que envolvem conflitos, interesses e disputas próprios dos processos políticos. Nas escolas públicas, isto não é diferente.

Nesse sentido, há um intenso debate sobre a adequação da política nos contextos em que são inseridas, em função de estruturas organizacionais, limitações dos recursos financeiros e a própria compreensão dos atores acerca da política que a transformam de acordo com suas representações e interesses. Ora as discussões ocorrem em torno das intenções expressas nos planos – na busca por compreender como os objetivos foram atendidos –, ora focalizam-se na apropriação das normas a partir dos contextos locais e de que maneira essa interpretação dos planos produzem os resultados da política.

Ao considerar que a implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve decisões nos contextos em que as políticas são colocadas em prática, é forte a compreensão de que a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos e que influenciam de maneira relevante as práticas da política.

Apesar dos avanços da produção de conhecimentos na área de análise de políticas públicas, vê-se que as abordagens ainda são limitadas no contexto brasileiro em face da tradição dos estudos sobre políticas públicas focalizarem nos processos decisórios que se dão antes e durante a formulação de políticas (SOUZA, 2006). Nessa perspectiva, verificam-se lacunas nos estudos sobre os processos e práticas dos implementadores de políticas (DANTAS, 2005; LOTTA, 2010), bem como sobre os múltiplos fatores que impactam a execução de uma determinada política pública, que vão desde a estrutura normativa, às condições institucionais/organizacionais e até mesmo a visão de mundo dos atores responsáveis pela execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Outro desafio a ser superado na área de análise de políticas públicas é a falta de consolidação de aportes teóricos comuns para discussões. O campo de estudo sobre as políticas educacionais não é diferente de outras políticas, pois, verifica-se também a ausência de uma literatura robusta que dê sustentação para as análises. Embora haja o crescimento numérico das pesquisas em educação, no Brasil, há limitações em termos de referenciais teórico-metodológicos, fenômeno que se assemelha ao campo das políticas públicas em geral (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

Uma parte da literatura que analisa as políticas públicas a compreende como um processo dinâmico que se apresenta em etapas, denominado de ciclo de políticas (SOUZA, 2006). Dentre as etapas definidas para a análise, nesta perspectiva sequencial, identificam-se a formulação, implementação e avaliação como as principais fases do processo político. Há concepções, ainda, que incorporam outras etapas, de forma que não há um consenso entre os estudiosos sobre os processos que marcam o desenho de uma política pública.

Ao recorrer à literatura produzida sobre o percurso das abordagens de análise da implementação de políticas, identificam-se concepções distintas e frequentemente utilizadas. Winter (2010), por exemplo, aponta três gerações de estudos. A primeira, que denomina “os pioneiros”, diz respeito aos estudos de caso exploratórios e indutivos que buscavam produzir teorias, os quais começaram a surgir com maior ênfase a partir da década de 1970 (WINTER, 2010). Trata-se de um período em que os estudos de caso identificavam obstáculos no processo de implementação (PEREZ, 2010). A segunda surge a partir da década de 1980 e suas principais aspirações eram o desenvolvimento de modelos analíticos consistentes que conduzissem à análise empírica. Esta segunda

geração elaborou os modelos analíticos (1) *de cima para baixo*(*top-down*) e (2) *de baixo para cima* (*bottom-up*) e (3) modelos de síntese. A terceira geração busca desenvolver estudos comparativos e utilização de dados estatísticos para a análise de processos de implementação. É importante ressaltar que, na visão de Winter (2010), o pesquisador pode pertencer a mais de uma delas e de algum modo há características complementares nestas gerações.

A seguir, serão abordados aspectos conceituais acerca desta segunda geração, pois nela se concentram os modelos analíticos mais difundidos. Estas são abordagens frequentemente discutidas na literatura sobre análise de implementação de políticas públicas e apresentam elementos analíticos para o estudo das políticas no campo da educação.

Principais modelos de análise da implementação de políticas públicas

Nesta seção, estão detalhados três dos principais modelos analíticos: (1) *de cima para baixo*(*top-down*) e (2) *de baixo para cima* (*bottom-up*) e (3) modelos de síntese.

No modelo *de cima para baixo*, a implementação é compreendida como um processo mais técnico, dado que há o entendimento de que a tomada de decisão ocorre na formulação. Assim, “a análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas, que correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103). Partindo do pressuposto que o controle dos processos por meio de regras é fundamental para minimizar a discricionariedade dos implementadores, o processo de execução do que foi planejado na formulação da política é o parâmetro para a análise dos processos. Na implementação, busca-se, portanto, atingir as metas e por isso os implementadores teriam margem de manobra limitada.

Nesta mesma direção, Winter (2010) afirma que os pesquisadores enfocavam uma decisão política específica, normalmente uma lei, e seguiam o processo de implementação sistema abaixo. Ao tomar como referência para a análise os tomadores de decisão nos níveis mais altos, adotavam uma perspectiva de controle sobre a implementação, na tentativa de oferecer sugestões para melhor “estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto” (WINTER, 2010, p. 211). Assim sendo, a ação governamental

expressa em programas e projetos focaliza em aspectos da formulação e nos seus desdobramentos na prática da política.

Com base em variáveis formuladas a partir de uma decisão política central, neste modelo se buscava responder a variáveis como “o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e os objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo” (PEREZ, 2010, p. 1185). Elementos podem ser destacados como síntese do modelo, quais sejam: (1) não há espaço para a discricionariedade; (2) os planos devem ser executados como foram definidos; (3) a implementação começa quando a política acaba; (4) a implementação é a operacionalização do plano (LOTTA, 2010).

Em uma perspectiva mais operacional, Silva e Melo (2000) salientam que, no modelo *de cima para baixo*, os desafios da implementação estão associados a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores, aos problemas de natureza política e às resistências e boicotes realizados por grupos e setores que são afetados pela política. Ressaltam que as críticas a esta abordagem se dão quando esta minimiza a capacidade de tomada de decisão dos implementadores, por não tomar como elementos importantes para a análise as contradições, os processos de negociação e as ambiguidades que ocorrem nas ações que buscam colocar em prática o que foi formulado.

No caso das escolas e redes municipais, este modelo pode ser utilizado para se analisar como as políticas formuladas nos níveis federal e estadual são implementadas, a partir das suas diretrizes e normas. Diferenças na implementação seriam desvios e os implementadores (meros executores das tarefas pré-determinadas), portanto, responsáveis por não cumprirem a norma.

O debate acerca dos limites do uso do modelo *de cima para baixo* tem sido abordado na literatura. Ham e Hill (1993), por exemplo, fazem críticas a essa concepção e apresentam uma lista de motivos que justificam o porquê de determinadas decisões serem deixadas para a fase da implementação, dentre as quais: (a) “os conflitos não podem ser resolvidos durante o estágio de elaboração de políticas”; (b) é necessário que “decisões-chave sejam tomadas quando todos os fatos estão disponíveis aos implementadores”; (c) “implementadores (profissionais, por exemplo) são mais bem equipados para tomar decisões-chave”; (d) há limites no diagnóstico de impacto de

novas medidas; (e) “as decisões diárias terão que envolver negociação e compromisso com grupos poderosos”, dentre outros (HAM; HILL, 1993, p. 147).

Ao considerar que muitos destes elementos não podem ser definidos na fase da formulação, Ham e Hill (1993, p. 147) são enfáticos em dizerem que o processo de elaboração de política é algo que “frequentemente continua durante a chamada fase de implementação”. E nesse sentido, pode-se ter maiores margens de flexibilidade e autonomia dos implantadores na materialização da política em ação e pode ser visto como um processo que se configura com retomadas entre a política e a sua prática. Observando-se escolas e redes municipais por este prisma, os implementadores não seriam desviantes, mas igualmente formuladores, cuja discricionariedade passa a ser valorizada.

Com relação ao modelo *de baixo para cima*, os trabalhadores de campo são vistos como atores essenciais na implementação de políticas públicas e a “incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada” (WINTER, 2010, p. 212). Neste modelo, a influência decisiva dos formuladores é questionada, valoriza-se a discricionariedade dos implementadores e a análise é centrada nos atores responsáveis pela execução da política. Com efeito, as regras informais são elementos fundamentais para a compreensão dos processos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Ao tomarem como referência o processo de descentralização, estes modelos centram-se na prática dos atores, nos tipos de serviços prestados e na relação com o público-alvo da política. Busca-se compreender os padrões de comportamento, vontades e desejos dos atores implementadores e sua compatibilidade com os programas (PEREZ, 2010). Em síntese, destacam-se elementos que contribuem para a compreensão desta perspectiva de implementação, como: (1) o foco nos processos; (2) a política é sujeita a adaptações; (3) dá-se pouca importância aos planos; (4) os resultados não dependem dos planos (sucesso ou fracasso); (5) a implementação se dá como processo de interação entre diferentes atores (LOTTA, 2010).

Dentre os modelos *de baixo para cima*, destaca-se a teoria de Lipsky (1980), chamada “burocracia no nível da rua”. Nesta abordagem, o foco de análise está nas ações dos implementadores que lidam diretamente com os cidadãos – daí burocratas no nível da rua - e, nesta ótica, não apenas executam, mas transformam ativamente os resultados das políticas, ao interpretarem regras, desenvolverem estratégias de sobrevivência e alocarem recursos normalmente escassos. Para este autor, os burocratas da rua são,

portanto, verdadeiros formuladores por terem tido substancial discricção na execução de seu trabalho. Tudo isso, em função das decisões tomadas no cotidiano do seu trabalho, que representam de maneira direta a ação do Estado na interação com o usuário (LIPSKY, 1980).

Os servidores em escolas públicas – professores, coordenadores pedagógicos, merendeiras, porteiros, e outros – são clássicos burocratas no nível de rua. Servindo em um contexto de restrição orçamentária e baixa governança, com demandas sempre crescentes, tendo que implementar políticas muitas vezes com objetivos pouco claros, precisam tomar decisões cotidianas no cumprimento de suas funções. Ao fazê-lo, vão traduzindo e transformando os desenhos – muitas vezes difusos – das políticas que lhes cabem implementar.

Com relação aos estudos que focalizam na análise da relação entre funcionário público e usuários, verificam-se poucas abordagens no caso brasileiro (DANTAS, 2005; LOTTA, 2010). Ao considerar que a implementação de política pública é “um complexo processo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos” (LOTTA, 2010, p. 15), Lotta – analisando uma política de saúde – destaca aspectos importantes que devem ser incorporados às análises da burocracia de ponta: (1) como os burocratas constroem suas ações; (2) como os diversos atores envolvidos as impactam; (3) como ocorrem as pequenas decisões; e (4) como se dão os níveis de discricionariedade. A discricção dos atores implementadores, neste caso, é vista não como erro de execução do que foi formulado, como ocorre em concepções *top-down*, mas, como condições implícitas na operacionalização da política.

Sobre os aspectos elencados como centrais na sua pesquisa, Lotta (2010) destaca duas perspectivas para a análise da implementação: (1) as práticas dos agentes; (2) as formas de interação. Nesse sentido, argumenta que a depender dos tipos de interação entre o burocrata de linha e o usuário, produzem-se impactos e aceitações diferentes e, portanto, a implementação pode ser concebida como o “resultado de uma somatória entre práticas e interações” (LOTTA, 2010, p. 16). Quanto aos fatores que podem influenciar estes processos, que envolvem práticas e interações, a autora destaca como fundamental para a análise os (1) elementos organizacionais (gestão); e (2) os aspectos relacionais (redes sociais dos agentes). Nesse estudo, ganham ênfase as seguintes variáveis: (a) como as políticas são colocadas em prática e (b) o que influencia a prática dos implementadores.

Ham e Hill (1993, p. 151) salientam que parte do pensamento da escola *bottom-up* sustenta que a racionalidade em ações políticas pode somente ocorrer em espaços locais para que nessas instâncias a efetiva responsabilidade para os usuários possa ser atingida. Entretanto, alertam sobre o perigo dessa abordagem, pois abandona a responsabilidade da decisão política central e, por consequência, facilmente o resultado pode levar à “dominação política por funcionários e profissionais responsáveis pela respectiva implementação”, sem a garantia da efetiva responsabilidade dos implementadores da política (HAM; HILL, 1993, p. 151).

Em síntese, se por um lado, o foco dos estudos no modelo *top-down* é a prescrição, por outro, o foco dos estudos no modelo *bottom-up* é o entendimento da prática da política, o que tem levado a reflexões acerca destas duas escolas consagradas, no intuito de avançar nas discussões sobre os problemas de implementação. Em grande medida, estes modelos se relacionam com concepções que ora tendem a defender decisões centralizadas, ora saem em defesa de decisões locais, ou seja, é colocado em pauta o debate sobre a relação entre decisões macro e micro em políticas públicas.

Nesta considerada segunda geração dos estudos sobre implementação de políticas, vê-se ainda, os chamados *modelos de síntese*, os quais buscam a integração de conceitos que emergem tanto dos dois modelos. Dentre os autores que buscam a articulação dos modelos, pode-se citar Elmore (1980), o qual apresenta uma abordagem que envolve os mapeamentos descendente (*forward mapping*) e ascendente (*backward mapping*) como possibilidades de análise. Na visão deste autor, neste primeiro mapeamento, que corresponde à abordagem *de cima para baixo*, os formuladores influenciam a implementação, definindo-se o que se espera em cada fase. A ideia é a de que os formuladores controlam os processos organizacionais, políticos e técnicos na implementação de políticas. O segundo modelo, que corresponde ao *de baixo para cima*, pressupõe que os fazedores de políticas não controlam a implementação e, nesse caso, esta é concebida no processo em que as ações são influenciadas por interesses dos implementadores. Nesse sentido, Elmore (1980) recomenda a utilização destas duas abordagens de análise, na qual as dimensões macro e micro do processo de implementação de políticas estão presentes e, apesar de guardarem distinções significativas, podem ser vistas como complementares.

Nesta perspectiva, no campo das políticas educacionais, um importante estudo foi desenvolvido por Dantas (2005), quando analisou as diferenças entre a política de

Avaliação da Aprendizagem desenhada pelos formuladores e o seu formato após a sua implementação depois de dois anos de instituída. Dantas (2005) afirma que a implementação em contextos *top-down* “não é necessariamente unidirecional, assim como as ações de atores locais não são vistas como inteiramente restritas aos direcionamentos e obrigações que emanam dos formuladores da política”. Nesta concepção, abre-se espaço para estudos que considerem categorias de ambos os modelos, a implementação é vista em termos mais “fluidos e dinâmicos”, na qual “a ação local tem possibilidades de transformação” (DANTAS, 2005, p. 80).

A compreensão das dimensões de análise propostas por esta literatura pode oferecer categorias e caminhos teórico-metodológicos para a análise de políticas educacionais no contexto brasileiro. Todavia, entende-se que a adoção exclusivamente das abordagens *bottom-up* ou *top-down* como referência para análise de uma política educacional pode restringir a compreensão de aspectos próprios destas políticas. Assim, conclui-se que a adoção do modelo de síntese é o mais apropriado para o estudo da implementação de políticas públicas.

Com base nestes três modelos de análise de implementação de políticas, autores como Winter (2010), Lima e D'Ascenzi (2013) e Perez (2010) apresentam reflexões na tentativa de buscar avanços para consolidação de modelos mais críticos e adequados para as análises.

Na ótica de Winter (2010), há a necessidade de uma nova pauta de pesquisa sobre implementação. Este autor considera que ao invés de buscar uma teoria geral da implementação, como sugerem alguns estudiosos, deve-se valorizar a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas.

Lima e D'Ascenzi (2013, p. 109) sugerem um quadro para a análise da implementação de uma política ao defenderem que “[...] a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores”. Esta perspectiva permite sustentar que os agentes públicos exercem discricionariedade com base nas regras formais e informais dos espaços organizacionais que constroem e incentivam determinados comportamentos. Os instrumentos de planejamento são interpretados pelos agentes e adaptados aos contextos locais. Nesse sentido, as concepções dos atores

são variáveis mediadoras entre a política definida nos planos e sua efetivação nos espaços locais.

Deste ponto de vista, o estudo da implementação pode ser compreendido como a análise das dimensões que impactam as práticas da política. Nesta mesma direção, Perez (2010), ao analisar resultados empíricos sobre implementação de políticas, desenvolve pelo menos três dimensões com base nos modelos de análise do processo de implementação de políticas educacionais: (a) que aborda as relações entre o desenho da política e os formatos que adquirem ao final do processo; (b) sobre os “efeitos” sobre a organização e “os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais”; (c) e às condições que propiciam ou entram o processo de implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

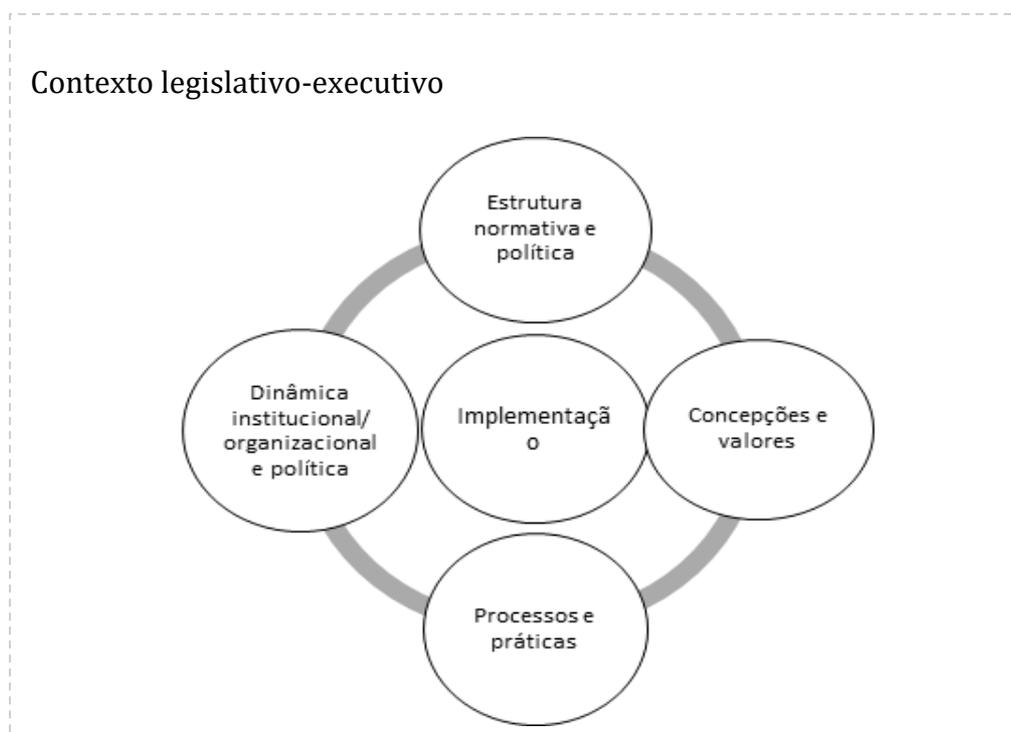
Ao analisar estas questões apresentadas na literatura, bem como as lacunas discutidas, compreende-se a implementação como um conjunto de processos e práticas de atores que são influenciados por instrumentos de planejamento e pelos contextos em que a política é implementada, se configurando como uma abordagem mista.

Feita esta revisão, a seção a seguir apresenta uma proposta de modelo misto para análise de implementação de políticas educacionais nas escolas públicas e redes municipais.

Dimensões para a análise da implementação de políticas educacionais em escolas da rede municipal

Com base nesta concepção de análise de implementação de políticas públicas, extraída da literatura, compreende-se que algumas destas dimensões podem ser utilizadas para a compreensão de políticas públicas de educação, especialmente quando observados os atores nas unidades escolares municipais e em suas redes, em contexto de pequenos e médios municípios. Portanto, a seguir, elencaram-se dimensões e subdimensões que são passíveis de observação e análise do processo de implementação dessas políticas. A Figura 01 sintetiza as quatro dimensões de análise, a serem consideradas em um contexto no qual legislativo e executivo têm uma relação próxima e, em vários casos, promíscua, que deve ser levada em consideração, visto que, nestes casos, o legislativo perde a função fiscalizadora.

Figura 01: Ilustração das dimensões do modelo de análise proposto, considerando-se o contexto das redes municipais de educação



- Características da estrutura normativa da política e sua utilização por agentes implementadores:
 - a. Princípios que orientam a política;
 - b. Regramento da estrutura administrativa da política;
 - c. Utilização de instrumentos normativos pelos agentes;
 - d. Repasses (valores e cronograma) de recursos;
 - e. Em caso de política municipal, relação do executivo e legislativo.
- Dinâmica institucional/organizacional e política que promove as ações:
 - a. Atribuições das coordenações e funcionamento dos setores;
 - b. Capacidade/capacitação das equipes,
 - c. Estrutura física do órgão gestor e condições técnico-operacionais;
 - d. Participação nos processos decisórios.
 - e. Autonomia da escola e da secretaria em relação à prefeitura
 - f. Relação entre escola e secretaria
- Concepções e valores dos implementadores sobre a política:
 - a. Conhecimento sobre a natureza da política;

- b. Expectativas para a política a ser implementada;
- c. Conformidade dos implementadores com a política;
- d. Perfil dos implementadores.
- Processos e práticas de implementação da política:
 - a. Práticas/processos de implementação;
 - b. Perfil dos usuários da política;
 - c. Produtos entregues aos usuários;
 - d. Problemas identificados no processo de execução;
 - e. Soluções identificadas no processo de execução;
 - f. Expectativas em relação à política implementada.

Conforme referido, para que uma política pública seja operacionalizada, da maneira mais comum, há instrumentos de planejamento que expressam as intenções dos formuladores, os quais se definem como a dimensão “estrutura normativa da política”. A elaboração da política ocorre após a constituição da agenda, a escolha do campo de interesse e a identificação de alternativas. Desse modo, a política nos planos adquire característica própria que a identifica em suas concepções e nas intenções dos formuladores. No entanto, há algumas questões que devem ser explicitadas nesta dimensão: entre a formação da agenda e a elaboração dos instrumentos normativos, é possível a perda de alguns elementos da política, ainda na fase de formulação. O próprio não cumprimento do cronograma de repasses – alheio à capacidade da unidade escolar ou mesmo da rede municipal, em vários casos – afeta a política a ser implementada em um nível fora do escopo do implementador. No caso de políticas municipais, é importante perceber a relação entre executivo e legislativo. Esta é a primeira dimensão a ser analisada, ainda que, do mesmo modo que no ciclo de políticas, a sequência de análise não seja linear: não é necessário finalizar a análise de uma dimensão para se iniciar a próxima.

Com relação à dimensão “dinâmicas institucionais/organizacionais e política”, compreende-se como o comportamento institucional que resulta da interação entre a estrutura formal da unidade escolar e as ações dos servidores em seus cotidianos de trabalho, e entre a unidade escolar e a rede municipal de educação, bem como secretaria e prefeitura. Pode ser compreendida por pelo menos duas subdimensões: (1) administrativa (técnico-burocrática) e (2) política (participação social e autonomia). A

primeira diz respeito diretamente aos processos de condução dos esforços para a realização de objetivos previamente definidos. Pode ocorrer mediante tomadas de decisão e orientação dos processos e práticas de coordenação e supervisão de pessoas, na administração dos recursos financeiros e dos espaços organizacionais que envolvem as condições oferecidas em termos de estrutura física e disponibilidade e qualidade dos recursos humanos. Se considerar a implementação como o momento de entrega do produto, a qual pode ser observada na interação entre funcionário público e usuário, a administração exerce forte influência nas práticas dos implementadores. A segunda subdimensão, *política*, diz respeito aos processos de participação social com fins de tomadas de decisões coletivas e controle dos processos para o aprimoramento dos resultados. Um dos seus elementos centrais refere-se à *participação social*, que deve ser considerado quando se discutem as formas de controle social e a execução de uma política pública no Brasil. Um segundo elemento diz respeito à autonomia decisória que a escola mantém (ou não) em relação à secretaria de educação do município.

A terceira dimensão do modelo aqui propostopara a compreensão de processos de implementação de políticas por escolas e redes municipais, em especial em municípios de pequeno e médio porte, diz respeito aos valores e concepções dos implementadores quando apresentados à política sob análise. Quais as suas expectativas em relação a esta política? Qual o seu grau de conhecimento e entendimento sobre ela? O quanto a implementação da política afeta seus valores e ideias sobre educação? A literatura (COSTA; BRONZO, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2017) tem apontado que as “concepções dos implementadores acerca da política”, que envolvem, dentre outros fatores, conhecimentos sobre normas e procedimentos para a sua operacionalização, podem influenciar de maneira relevante e até mesmo determinante os seus resultados.

A quarta dimensão - “Processos e práticas” – é tratada a partir das rotinas das “burocracias do nível da rua” e da relação entre os implementadores e os destinatários da política. Trata-se de uma dimensão que pode demonstrar, ainda, os resultados do processo de implementação ao observar os produtos entregues aos usuários e suas concepções sobre as práticas dos agentes.

Provocações Finais

Neste texto, defendemos um modelo de análise de implementação de políticas educacionais para aplicação no nível micro – a escola pública municipal em sua relação com a rede municipal de Educação.

Ao longo do texto, foram feitas várias provocações ao(à) leitor(a): a) há uma grande discricionariedade por parte de quem implementa a política educacional, seja isto um traço desejável ou não por parte de seu formulador; b) assim, o implementador é co-responsável pela formulação, ou seja a política se faz na escola; c) nos municípios pequenos e médios, é mais provável haver maior relação entre agentes políticos e escolares e isto pode afetar o que acontece nas escolas; d) neste caso, para se saber o que acontece com as políticas de educação, também é fundamental observar o que acontece nas escolas; e e) o processo não é homogêneo, o que vale a análise em muitos casos.

O modelo de análise de implementação proposto é composto por quatro dimensões: uma dimensão estrutural (que observa a política tal qual ela terá sido normatizada), uma dimensão organizacional e política (que observa as condições da escola e de sua relação com a rede de ensino), a dimensão que lida com as concepções e valores dos implementadores e a quarta dimensão, a das rotinas cotidianas, que vai investigar as práticas e os processos adotados.

Por mais que sejam necessárias investigações sobre a formulação de políticas educacionais, seu monitoramento e avaliação, a compreensão do que acontece especialmente nos pequenos e médios municípios – nos quais as relações políticas se mesclam com as relações familiares e por vezes escolares – é importante no sentido de desvendarmos o que acontece com as políticas públicas. Em última análise, é uma contribuição na busca por melhorar a qualidade da educação no Brasil, tão castigada. Talvez resultados futuros de avaliações em larga escala possam ser diferentes.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 dezembro 2017

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**. 2005. 255 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2005.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, COL: Ed. Aurora, 2002.

ELMORE, Richard. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, winter 1980. Disponível em: <http://georgialend.weebly.com/uploads/1/1/8/4/11844781/backward_mapping.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259. jun. 2000.

HAM, Christopher; HILL, Michael James: **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**. v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma contribuição para a análise das políticas educacionais. In; **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006. Acesso em: 24 de fev. 2015. Disponível em: <<https://www.cedes.unicamp.br>>.

SILVA, Pedro Luiz de Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP-Unicamp**, Caderno n. 48, 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2015.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação Social**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em:

CUNHA, E. O.; DANTAS, L. M. V.; VERHINE, R. E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil.

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>.

Acesso em: 30 mai. 2015.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

Recebido em Julho de 2018
Aprovado em Setembro de 2018
Publicado em Novembro de 2018

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 12

Número 23

30 de novembro de 2018



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)
Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)
Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)
Google Scholar
Index Copernicus
Portal de Periódicos (CAPES)
SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)
Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)
DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 12, número 23 – Novembro de 2018

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)
Gabriela Schneider (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar GernominoTello (Universidad Nacional TresFebrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Marcos Edgard Bassi (UFSC), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), TheresaAdrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3360-5380
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>