

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: perspectivas e apontamentos

Josélia Rita da Silva¹

RESUMO: Dada a relevância da educação e a importância de políticas públicas que a consolide enquanto direito social, o presente artigo objetiva discutir a temática das políticas públicas educacionais, seus processos e desafios enquanto tema e agenda de estudos. Para tanto, utiliza-se de uma revisão teórica, a partir de autores que podem, com suas abordagens, contribuir para uma melhor visão da área enquanto campo de estudo da gestão pública. Considera-se salutar a análise de políticas educacionais a partir da relevância do contexto e dos atores vinculados à implementação, bem como as abordagens relevantes de Stephen Ball. Acrescenta-se a importância de pensar as escolas não como empresas, mas como organizações peculiares, cuja abordagem da economia organizacional muito tem a contribuir. Salienta-se ainda que a participação das ciências sociais e sociais aplicadas precisa transpor a análise dos problemas e incluir o foco nas alternativas de políticas.

Palavras-chaves: Políticas educacionais. Gestão públicas. Agenda de pesquisa.

1. Introdução

A área das políticas públicas tem se mostrado de enorme importância e, ao mesmo tempo, ainda carente de estudos mais robusto no Brasil (LOTTA, 2014). Se por um lado a influência das políticas desenvolvidas por governos na vida de todos já justifica a existência de muitos estudos sobre os processos que as envolvem, por outro, a dificuldade em reunir dados e a heterogeneidade da sociedade brasileira dificultam a tarefa.

A educação no Brasil, marcada por disputas desde o Império, foi assentada em uma lógica excludente e dominada por outros interesses tornando-a, por muito tempo, distante da concepção de política pública (SAVIANI, 2013). Esse quadro muda, nos últimos tempos, quando tempos, a partir da redemocratização do Brasil, um processo de universalização da educação básica e da ampliação do ensino superior (SAVIANI, 2018).

Analisando a educação básica (ensino fundamental anos iniciais e anos finais e o ensino médio), observa-se um quadro de profunda desigualdade na educação brasileira. A partir dos dados do IDEB (BRASIL, 2020), constata-se uma enorme disparidade entre os indicadores de desempenho obtidos pelas redes pública e privada, além de diferenças significativas de resultados em diferentes regiões do País.

A análise qualitativa também deixa claro o impacto da situação socioeconômica dos estudantes e de suas famílias sobre os resultados escolares e se relaciona diretamente com as profundas desigualdades de nossa sociedade e aponta para os impactos do nível socioeconômico (NSE) sobre a aprendizagem discente (BRASIL, 2020).

¹ Doutoranda em Sociologia Política (UENF). Mestre em Administração. Professora do Instituto Federal Fluminense.

Esses dados permitem observar que os desafios quantitativos de outrora (oferta, acesso, inclusão escolar) foram substituídos por desafios que envolvem a melhoria da qualidade da educação e a conseqüente necessidade de políticas públicas que aprimorem mecanismos para a permanência dos alunos na escola, a melhoria da aprendizagem e da proficiência, a igualdade nas condições do ensino-aprendizagem, entre outros. Certamente que tais mecanismos envolvem a construção e implementação de políticas públicas de educação capazes de assegurar a inclusão e a qualidade do ensino, em face a tantas questões sociais vigentes em nossos dias.

Demonstrados, ainda que superficialmente os desafios da educação básica no Brasil, o objetivo deste artigo é discutir a temática das políticas públicas educacionais, seus processos e desafios enquanto tema e agenda de estudos no Brasil. O texto se baseia em uma revisão bibliográfica (GIL, 2002), a partir de autores que podem, com suas abordagens e estudos, contribuir para uma melhor visão da área enquanto campo de estudo da gestão pública.

2. Discutindo políticas públicas e seus elementos

Devido ao uso da mesma palavra em português para definir política enquanto atividade humana ligada à obtenção e manutenção do poder (*politics*) e para conceituar as orientações da decisão e da ação (*policy*), por vezes ocorre uma confusão na compreensão do termo (GARCIA, 2020). Neste sentido, apesar de definida em um ambiente político, políticas públicas estão relacionadas ao segundo sentido do termo (*policy*), uma vez que, “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 1).

O campo das políticas públicas envolve as ações que os governos escolhem ou não realizar, e de como respondem às questões sobre quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz (SOUZA, 2006), sendo que a inação do governo e sua decisão de não fazer nada frente a um determinado problema, também pode ser um tema de análise das políticas públicas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

As decisões governamentais e como estas são tomadas tornam as políticas públicas envoltas em uma disputa de forças sociais que se articulam pelo poder num espaço altamente organizado, estruturado e institucionalizado (LINDBLUM, 1991; FERRAZ, 2016) e, desse modo, estudar políticas públicas requer uma análise multidisciplinar, posto que essas sempre abarcam inter-relações entre Estado, política, economia, mercado e sociedade (SOUZA, 2006).

Apesar de não serem de exclusiva formulação por governos, é no âmbito do Estado que a maior parte das políticas públicas são concebidas e implementadas, podendo ou não contar com a participação de outros grupos sociais em sua concepção e execução (SECHI, 2013; GARCIA, 2020). Souza (2016, p. 14) acrescenta que “é necessário considerar que qualquer política pública não pode ser entendida como iniciativa isolada e unidirecional do Estado”, uma vez que o Estado “se relaciona/responde à pressão ou à ausência de pressão social”.

Assim, toda política pública possui como característica básica a intencionalidade de resposta a um problema coletivo e considerado relevante. Desse modo, ao identificar um problema como relevante e passível de ser amenizado ou eliminado, uma política pública busca, deliberadamente, agir com a intenção de criar respostas a ele (SECCHI, 2013), sendo fundamental encontrar o equilíbrio entre o tecnicamente eficiente e o politicamente viável (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 16).

Acerca do poder da influência de grupos, há distintas formas de concepção na literatura. Alguns autores entendem que as decisões políticas pertencem a um grupo de privilegiados do poder; outros, com uma visão mais marxista, concebem que a elite capitalista domina a pauta política para defender seus interesses, usando seu poder econômico; um terceiro grupo mais pluralista, entende que há um somatório de forças distribuídas na sociedade que atuam sobre as políticas públicas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Em nosso entendimento, a concepção de Lindblom (1991) é mais adequada, uma vez que, compreende os distintos grupos de interesse existentes na sociedade, mas reconhece o poder assimétrico e desigual existente entre tais grupos, em cada sociedade, época, contexto e tipo de política.

Apesar de contarem com forte influência na fase de seleção de problemas é na fase de definição da agenda que a atuação de grupos de interesse mostra-se mais contundente, atuando para fazer prevalecer suas preferências que, posteriormente, serão usadas por burocratas para dar corpo e estrutura à políticas públicas (KINGDON, 2003).

Na fase de desenho da política pública é requerida uma escolha a partir da definição de quais problemas serão priorizados pela sociedade e, obviamente, esse não é um processo neutro ou isento de tensões, mas um espaço de exercício do poder de grupos sociais dominantes que exercem enorme influência na seleção e construção da agenda das políticas públicas (KRAWCZYK, 2014).

Notadamente, é no processo de priorização de um problema e na definição das alternativas para seu enfrentamento que podem ocorrer as maiores influências e interferências de grupos sobre as decisões governamentais. Isso porque, o que é prioritário bem como a forma de melhor se alcançar um resultado, pode abarcar distintas visões e interesses que podem ser colocados em pauta.

Nesse processo de definição da relevância de um problema no âmbito das políticas públicas diversos são os critérios que podem pesar, destacando-se, dentre eles: a influência de grupos articulados e com poder político e ou econômico, a pressão popular e até mesmo as preferências políticas do governo (SECCHI, 2013).

Existem diferentes maneiras de se conceber um planejamento público; este pode ser idealizado como catalizador de mobilização social e atender os anseios e demandas de determinada população, pode ter um caráter mais técnico e formado distante de pressões políticas e sociais e, em último caso pode ter como foco o maior controle institucional, estatal e de indivíduos ou grupos (GIL, 2016).

Tomemos como exemplo o problema da baixa qualidade da educação expressa pelos indicadores oficiais (BRASIL, 2020). Considerando que o problema seja definido como prioridade para determinado governo e que tal governo escolha agir sobre ele, os caminhos a serem traçados nessa empreitada podem ser diversos e é nesse processo que as influências se apresentam, tanto na escolha das alternativas quanto nas formas e, até mesmo, nos parceiros de implementação e mecanismos de avaliação.

Um foco útil para o estudo das políticas é a análise da disputa pelo poder entre o Estado e aqueles que o enfrentam (SOUZA, 2016), cujo dissenso, seja nas narrativas ou nas ações, fornece importantes elementos para a compreensão do planejamento e da implementação de uma determinada política pública.

Conforme delineado por Lindblon (1991), uma política pública é composta por um ciclo, se desenvolvendo em etapas. Apesar de alguns autores abordarem mais ou menos etapas, em síntese, essas são as que melhor definem o processo cíclico de uma política pública: definição do problema, estabelecimento da agenda, elaboração de alternativas, decisões, implementação e avaliação (SECCHI, 2013; GARCIA, 2020).

Apesar dessa composição em etapas, uma política pública nem sempre será feita de maneira linear, isso porque, elas são constituídas em um contexto social complexo, formado por diferentes agentes que interagem em sua construção (BALL, 2001). De toda forma, o

ciclo de políticas é um importante recurso metodológico para se avaliar os processos e percursos de uma política pública (LOTTA *et al.*, 2018).

O contexto em que uma política pública será desenvolvida, também precisa ser analisado a partir dos graus de conflito e ambiguidade existentes. O primeiro refere-se ao nível de congruência ou incompatibilidade dos objetivos da política com os atores que a implementam, podendo se concentrar em aspectos relacionados aos meios ou aos fins da política; por sua vez, a ambiguidade está atrelada ao espaço existente para a discricionariedade por parte dos atores, em termos de interpretação e adaptação tanto dos meios quanto dos fins (LOTTA *et al.*, 2021).

Apesar de não haver um consenso na literatura a respeito do impacto do conflito e da ambiguidade sobre as políticas públicas, observa-se que a acentuada presença de ambos atuando em conjunto tende a diminuir tanto as possibilidades de controle dos resultados previstos, ao mesmo tempo em que permitem uma maior aprendizagem sobre o caminho da política e sua implementação prática (LOTTA *et al.*, 2021).

3. Políticas públicas educacionais: a relevância do contexto e dos atores

Considerando as diversas teias que se articulam em torno da educação, o estudo das políticas públicas destinadas ao ensino, seja em nível de gestão e/ou intervenção, sempre vai requerer um mergulho mais fundo nas questões estruturantes da sociedade em cada época (ARROYO, 2011; CORTI, 2019). Isso porque, as disputas em torno das políticas públicas de educação sempre irão ressaltar embates sociais maiores que envolvem os agentes políticos, econômicos e financeiros em torno das agendas educacionais e seus objetivos que ocorrem especialmente por meio das reformas da educação², materializando-se como diretrizes de implementação e de execução.

No contexto de implementação das políticas educacionais, ou seja, no seio de cada escola, também existe uma dinâmica própria que executa mediações sobre a proposta originalmente planejada, modificando sua execução, adequando e adaptando uma política a cada *locus* (CALDAS, 2016). Isso faz com que, ao mesmo tempo, uma política educacional precise ser estudada de maneira macro (estruturas sociais, econômicas e políticas) e micro (ambiente escolar, interações locais, cultura e clima escolar).

² Destacamos aqui a necessidade de emprego crítico do termo “reforma”, uma vez que, como salienta Mészáros (2008) as mudanças têm sido sempre mais cosméticas e pouco estruturais nas causas dos problemas educacionais.

Concebidas em um ambiente da alta burocracia estatal, as políticas de educação, descem pela hierarquia, adentrando espaços de menor amplitude organizacional, no qual serão implementadas e, como salientam Lotta *et al.* (2018) o contexto da implementação tem elevada importância, uma vez que, muitas decisões são tomadas no espaço de execução por agentes que não apenas seguem regras, mas as interpretam e transformam, tornando central a questão da discricionariedade, merecendo destaque a atuação de dois grupos no contexto da educação: os burocratas de médio escalão — BME e os burocratas de nível de rua (professores).

Analisando o primeiro grupo, pode-se conceituá-los como “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária [...] em burocracias públicas e privadas” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 465). Tais profissionais desempenham o papel de intermediação entre as diretrizes definidas pela alta gestão e a implementação na ponta, atuando como elo entre os formuladores e os executores da política, exercendo um papel crucial de negociação entre os que querem a política e os que a tornam real (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Observa-se uma mudança de perfil destes profissionais, sobretudo a partir da incorporação dos preceitos da *New Public Management* pelas organizações estatais, na qual, os burocratas de médio escalão passaram a exercer com maior ênfase papéis interpessoais, informacionais e decisórios, que se contrapõem à visão tradicional de que, gerentes são apenas porta-vozes dos interesses do nível institucional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Essa nova forma de conceber a atuação do médio escalão torna-se importante no estudo das políticas públicas educacionais, ao abrir espaço à investigação de aspectos como liderança, motivações pessoais, diálogo, negociação e outros atributos que concebem os burocratas intermediários não apenas como elo pacífico, mas antes, como atores políticos que também interpretam, traduzem e adaptam as políticas públicas. Na análise de Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 475):

BME participa não apenas do “fazer”, mas do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora. Portanto, a atuação da BME é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos determinados para a sua organização, traduzindo-os em planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais.

Outro grupo importante na análise são os profissionais que executam uma política, os chamados burocratas do nível de rua, que exercem enorme influência sobre as políticas e seus resultados, podendo acarretar discrepâncias nos resultados pelas lacunas criadas entre os contextos de formulação e execução (LOTTA; PAVEZ, 2010; LOTTA, 2014), podendo ser compreendidos como “funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos [...] e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 467), no caso da educação, professores.

A principal diferença de atuação destes dois grupos de burocratas na educação e suas políticas está atrelada à responsabilidade, que entre os de médio escalão concentra-se no gerenciamento de pessoas e recursos e entre os de nível de rua, na interação com os usuários finais, no caso, as formas de ensino e o resultado obtido com e pelos discentes (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), em todo o caso, ambos os grupos desfrutam de certos graus de discricionariedade.

Diante do exposto, defende-se que a investigação de uma política pública de educação, a partir da ótica dos burocratas de médio escalão (coordenadores regionais, supervisores, diretores e coordenadores administrativos e pedagógicos) e dos burocratas de nível de rua, no caso os professores, mostra-se relevante para compreender a forma como tais agentes influenciam e moldam a política ao concebê-la e implementá-la.

Outros aspectos peculiares das políticas ou reformas voltadas à educação também são importantes para se compreender o contexto geral em que estas ocorrem, destacando-se “a ubiquidade e o poder de sindicatos de professores; a opacidade das salas de aula; a dificuldade de monitorar a performance; e o fato de as reformas produzirem resultados a longo prazo” (LOTTA *et al.*, 2021, p. 401). Em decorrência, no estudo das políticas públicas de educação, há que se pensar em dois pontos: o quanto estas afetam o processo de aprendizagem dos alunos e quais as condições necessárias para que as mudanças de fato ocorram (CHARLOT; REIS, 2014).

No tocante à avaliação de uma política pública educacional, essa etapa também pode focar em diversos aspectos, tais como: a economicidade, a produtividade, a eficiência, a eficácia e a equidade (GARCIA, 2020). Os pontos a serem priorizados na avaliação, se todos

ou alguns, dependerá do foco que o gestor desta política quer ressaltar como relevante para os resultados alcançados por sua execução.

Por exemplo, ao limitarem os recursos orçamentários para a educação, o Estado acaba por tornar as políticas menos equitativas, restringindo o acesso, principalmente a populações mais vulneráveis. Neste ponto, cumpre destacar que no tocante à avaliação das políticas educacionais, por vezes, têm se colocado como resultados inconciliáveis a eficácia e a equidade de tais políticas, argumentando que, para construir um ensino público de mais qualidade este não tem como abranger todos os alunos, conforme demonstrado em estudo de Giroto e Cássio (2018) acerca da política educacional na cidade de São Paulo.

Deste modo, as avaliações de resultados podem priorizar outros aspectos, tais como eficiência do gasto e eficácia de resultados de aprendizagem, desconsiderando a equidade e outros elementos passíveis de avaliação que podem permitir uma melhor análise da política por parte de um maior número de cidadãos, possibilitando que estes avaliem se realmente esta política (ou a forma como a referida política está concebida e implementada) é a que eles mais almejam.

Em síntese, é importante compreender qual o propósito da avaliação, quais aspectos estão sendo priorizados, quem está avaliando, atendendo a quais interesses, quais os procedimentos adotados e os financiadores (GARCIA, 2020), de modo que se possa elaborar uma análise consciente do processo de avaliação da política educacional.

4. Contribuições de Stephen Ball

Uma contribuição fundamental para se pensar as políticas educacionais e sugere-se seja incorporada por pesquisadores brasileiros, são os estudos do sociólogo inglês Stephen Ball³, em especial a Abordagem do Ciclo de Políticas e a Teoria da interpretação/tradução da política no contexto da prática, as quais forneceram muitos elementos para o pensar teórica e a investigação empírica.

O Ciclo de Políticas constitui-se um método de análise de políticas em educação, considerando os contextos de sua elaboração e implementação. Na visão de Ball (2001), as políticas existem em contextos interrelacionados e compostos por arenas de disputas e grupos

³ Em 2013, o autor ocupava a 18ª posição no ranking de autores com maior número de publicações no mundo, com destaque significativo para pesquisas nas áreas de: política de escolha, performatividade, privatização da educação, classe social, política de escolhas e gênero, políticas de privatização da educação, governança, negócio e nova filantropia, teoria, pesquisa e sociologia da educação, *policy enactment*, subjetividade e resistência (HOSTINS; ROCHADEL, 2019).

de interesse que agem sobre os propósitos, os métodos, as avaliações e outros aspectos das políticas educacionais. De acordo com o autor (1994; 2001), são os contextos:

- Contexto da Influência: local onde iniciam-se as políticas públicas e as disputas discursivas tomam corpo. Neste contexto, os grupos de interesse disputam a influência sobre as definições de finalidades e propósitos da educação e quais aspectos sociais precisam ser valorizados.
- Contexto do Texto: neste espaço e momento, ocorre a transformação dos interesses colocados como prioritários em uma linguagem de acesso geral e legitimadora da política educacional. Aqui se constroem as leis, decretos, diretrizes, documentos orientadores, documentos de divulgação e informação (panfletos, vídeos etc.).
- Contexto da Prática: é o *locus* no qual a política educacional se materializa e as ideias assumem uma dimensão real de execução em contato com os atores que implementam a política, os profissionais de ponta da educação, em especial, os professores. A escola, também constituída por seus grupos de interesse, torna-se arena de apoio e resistência às políticas, interpretando e recriando a política.
- Contexto dos resultados ou efeitos: ocupa-se das discussões acerca da efetividade da política educacional em relação aos propósitos de justiça social, liberdade, emancipação e igualdade, para além de resultados numéricos de aprendizagem obtidos em testes de larga escala. Nessa esfera, faz-se fundamental a investigação de variáveis socioeconômicas, no qual a pesquisa crítica da educação constitui-se
- Contexto de estratégia política: compreende a identificação das atividades sociais, oriundas da política educacional em específico, que atuando isolada ou conjuntamente, consegue lidar com as desigualdades sociais ou econômicas produzidas ou reproduzidas pela implementação da política.

Cumprir destacar que a obra de Ball não propõe o desenvolvimento das etapas do ciclo ou sua investigação de maneira simples, isolada ou linear, mas tal abordagem permite uma análise abrangente da trajetória de políticas educacionais, sem dimensão sequencial, não lineares ou verticalizadas, mas integradas e inter-relacionadas, reconhecendo o complexo cenário em que tais políticas se desenvolvem (MAINARDES, 2006). Ao mesmo tempo, as propostas de Ball visam analisar as políticas educacionais a partir dos interesses por trás das

mesmas, desvelando a essência do que o autor chama de “imaginário neoliberal” (HOSTINS; ROCHADEL, 2019).

Outro aspecto relevante proposto por Ball (2001) para o estudo das políticas educacionais refere-se ao que ele chama de Teoria da interpretação/tradução da política no contexto da prática, cujas proposições visam demonstrar a natureza dinâmica no qual a implementação ocorre e que, faz com que as políticas sejam interpretadas, traduzidas e recriadas pelos atores que as implementam na ponta, quais sejam, os profissionais da educação, com destaque para os professores.

O autor busca romper com a ideia de que as políticas são feitas para as pessoas e estas as implementam. As políticas são antes objetos de alguma forma de tradução ou de leitura ativa; um tipo de “ação social criativa”. Em seus processos e atos, é necessário capturar não os efeitos sobre coletividades sociais abstratas, mas antes a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p. 64, grifos das autoras).

Ademais, a visão de Ball (2001) nos permite compreender que as políticas são mais que documentos; tornam-se entidades ao interagirem com espaços e atores, moldando e sendo moldadas pelo contexto social. De maneira similar Lotta *et al.* (2018), observam que no processo de implementação de uma política, a atuação dos burocratas, a partir de questões organizacionais e do status social, são fundamentais para compreender a materialização da política.

Assim, elementos relacionados à posição social dos atores, suas trajetórias e fatores organizacionais se tornam inseparáveis para compreender como e por que os burocratas exercem a discricionariedade na construção de práticas que têm impactos inclusivos ou excludentes (LOTTA *et al.*, 2018, p. 798).

Observa-se das proposições de Ball (1994; 2001) acerca do papel dos professores enquanto atores políticos na execução das políticas educacionais, que estes não apenas recebem e implementam passivamente uma política, mas são antes capazes de interpretar, traduzir, transformar, seja pelo apoio ou resistência. Em geral, os estudos de políticas na educação têm se concentrado mais sobre os resultados gerados, desconsiderando a materialidade, multiplicidade, opacidade e contradições inerentes aos ambientes escolares e seus atores, em especial os docentes (HOSTINS; ROCHADEL, 2019).

Na análise da política como interpretação e tradução – *policy enactment* – o pesquisador precisa levar em conta “as histórias e ideologias das pessoas que recebem a política e seus textos e o que os direciona no processo de reinterpretação da política no caminho em que o fazem” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012, p. 3).

Sugere-se, a pesquisas futuras, aplicar essa compreensão à pesquisa empírica, reconhecendo, a importância da ótica dos atores que executam a política, quais sejam os profissionais da educação para o entendimento desta, o que “envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (MAINARDES, 2006, p. 50), bem como avaliar ainda os efeitos da política contando com o olhar dos seus destinatários, nesse caso, discentes, pais e comunidades.

5. Reformas educacionais: escolas se assemelham a empresas?

Desponta no país movimentos reformistas que, mais fortemente após a década de 1990, vêm alterando as políticas de educação em curso, amplamente ancorados em preceitos neoliberais e do empresariado (BRANCO *et al.*, 2018). No âmbito das políticas públicas tem-se visto uma incorporação intensa da participação privada, incluindo a representação, o planejamento, a execução e avaliação de ações, que se entende não tratar de *benchmarking* como pressupõe os defensores da *New Management*, tornando mais relevante, nesse contexto, o estudo da inserção de métodos da iniciativa privada na gestão escolar e seus efeitos.

Michael Apple (2005) descreve um movimento de reforma educacional, iniciado nos EUA e na Inglaterra, que fora reproduzido em várias partes do mundo e cujos princípios se encontram muito próximos à lógica de mercantilização da educação. O autor chama esse movimento de modernização conservadora, definida por ele como

a complicada aliança, por trás das ondas ininterruptas de reformas educacionais, que centraram em torno de compromissos neoliberais com o mercado e um suposto Estado fraco, ênfase neoconservadora acerca de um controle mais forte sobre currículos e valores e “novas propostas de gerenciamento” para instalar formas rigorosas de responsabilidade na escola, em todos os níveis (APPLE, 2005, p. 30).

Esse processo, que não se limita apenas à educação, visa de maneira mais ampla reestruturar as instituições públicas e suas políticas, tendo como objetivos: atrelar o Estado ao interesse de negócios; moldar as atividades do Estado tornando-as semelhantes às práticas empresariais; tirar a política das instituições públicas afastando-as de pressões eleitorais e sociais (APPLE, 2005, p. 30-31).

Em adição, as propostas empreendidas objetivam em última instância conservar estruturas de poder e de posição social, econômica e cultural, nas quais o mercado (e seus apoiadores conservadores) continuam exercendo o domínio da educação, enquanto espaço

gerador de crítica e mobilização social de grupos e comunidades, em um processo contínuo que envolve a despolitização da escola enquanto instituição pública.

Uma visão distinta e muito salutar da análise do processo de reformas educacionais sob influência do mercado é encontrada em Peetz (2019), na qual o autor, a partir da obra de Niklas Luhmann e do estudo empírico de escolas alemãs, desenvolve o conceito de economia organizacional. Em seu entendimento, na contemporaneidade vivemos em uma sociedade de organizações, na qual, os diferentes tipos de organizações (escolas, partidos políticos, universidades, empresas), constituem-se subsistemas da vida social, dedicados a atuar com foco em determinado problema e entregar um produto esperado pela coletividade (PEETZ, 2019).

O neoliberalismo, por sua vez, objetiva imprimir a lógica mercadológica a todos esses subsistemas sociais ou tipos de organizações, tornando-as mais semelhantes às organizações empresariais com a valorização de termos como eficiência, redução de gastos, liderança organizacional etc. Contudo, estas organizações possuem uma história e formas de atuar que as conferem certa estabilidade e, até certo ponto, resistência a uma mudança completa para se “mercantilizarem” (PEETZ, 2019).

Desta maneira, o autor desenvolve o conceito de economia organizacional para explicar as transformações que ocorrem nas estruturas organizacionais a partir do avanço do neoliberalismo pelo mundo. “Os estudos do neoliberalismo analisam o surgimento e a difusão de uma ideologia ou semântica hegemônica que posiciona o mercado como o melhor mecanismo de coordenação, orientações empreendedoras dos sujeitos e a redução da regulação (PEETZ, 2019, p. 593, tradução nossa).

De maneira distinta, a abordagem da economia organizacional, analisa as transformações das estruturas organizacionais a partir da influência da economia de mercado reconhecendo, todavia, que o impacto não é o mesmo sobre todas as organizações, tanto em termos de extensão quanto em termos de aspectos transformados (PEETZ, 2019).

O estudo de Peetz (2019) com escolas alemãs de ensino médio, que estavam sob forte cobrança por resultados no PISA, comprovou que os programas, as formas de comunicação e as pessoas apresentaram mudanças moderadas a partir das reformas, todavia, as estruturas posicionais foram fortemente afetadas pela incorporação de um novo perfil de liderança escolar mais similar à gestão privada e outras questões como flexibilização de cargos e contratações.

Desta maneira, considera-se as proposições do autor pertinentes, uma vez que, mais do que concluir que as escolas estão se transformando em empresas, é importante estudar cada caso e contexto, tendo em vista que, enquanto organizações histórica, social e culturalmente formadas, estas também possuem resistência e aspectos mais difíceis de serem modificados, como o vocabulário, a forma de atuação, a conexão com a comunidade etc.

O que merece atenção é o fato de que a abordagem da economia organizacional não invalida as transformações provocadas pelo neoliberalismo, todavia, estimula uma investigação mais focada em aspectos das teorias das organizações que permitem uma compreensão mais apurada não apenas das transformações como também das resistências organizacionais para com as reformas educacionais em sociedades neoliberais.

6. A participação das ciências sociais e sociais aplicadas: limites e perspectivas

Apesar da crescente valorização da visão economicista nas políticas de educação (KRAWCZYK, 2014), buscaremos demonstrar a fundamental importância da inserção das ciências sociais e sociais aplicadas nos estudos de políticas educacionais.

Primeiro, é salutar pensar que as fontes de conhecimento alocadas no desenvolvimento das políticas públicas são escolhidas e condicionadas por interesses e grupos que exercem algum tipo de poder, o que permite ao campo das ciências sociais e ciências sociais aplicadas contribuir para a compreensão das dinâmicas destas políticas, seja de maneira macro, seja no âmbito interno das escolas (KRAWCZYK, 2014).

Krawczyk (2014) salienta que a participação das ciências sociais na identificação dos problemas e na definição de agendas da educação pública pode contribuir para o processo de democratização da sociedade e das políticas estatais ao ampliar o debate acerca das novas vinculações e configurações que se moldam em nossos dias. Contudo, na visão da autora, há uma dificuldade em conciliar o estudo crítico da educação com a ação governamental empreendida por meio das políticas públicas.

Ao se concentrar no estudo do poder que adentra as instituições que, por sua vez, são estas também legitimadoras das posições e, até certo ponto, comprometidas com a reprodução social, os estudos de Bourdieu e Passeron (1992) contribuíram para uma compreensão inovadora da escola, não mais como ambiente neutro e isento de interferências, mas como um *locus* de segregação, manutenção e reprodução social.

A partir da teoria bourdieusiana abriu-se um campo de estudos críticos em educação, que fez aprofundar o foco de análise da sociologia da educação o que, em contraste com as abordagens tecnocráticas e economicistas, contribui para ampliar a compreensão acerca das políticas e práticas educacionais e as múltiplas relações que as circundam (KRAWCZYK, 2014).

Ao sinalizar para a escola enquanto uma instituição legitimadora do interesse das elites e com *autonomia relativa* os estudos de Bourdieu e Passeron (1992) contribuem, ainda hoje, para: “desvendar as desigualdades escondidas, arrancar as máscaras, evidenciar a contribuição da própria escola para a produção das desigualdades sócio escolares, despertar uma consciência crítica sempre alerta” (CHARLOT; REIS, 2014, p. 71).

Se por um lado esse pensamento abriu espaço para uma participação crítica e reflexiva das ciências sociais na educação, por outro, ao não conceberem as escolas enquanto organizações com processos e comunicação próprias (PEETZ, 2019), seu uso não contribuiu para apontar caminhos para as políticas educacionais. Com o acesso das camadas mais populares ao ensino, o foco da análise sociológica centrou-se em analisar os processos de *desclassação*, seleção, massificação, baixa democratização etc., o que afastou a participação das ciências sociais da arena de contribuições na construção das políticas (SPOSITO; SOUZA, 2014; CHARLOT; REIS, 2014).

Em uma consideração mais crítica da participação das ciências sociais nas políticas públicas de educação, Charlot e Reis (2014) observam que este campo de estudos se aperfeiçoou em apontar as disfunções dos sistemas educacionais, revelando e denunciando os pontos críticos, porém, pouco se esforçando em contribuir para a busca por soluções, o que afastou sua participação no desenho de alternativas políticas.

Acrescentam as autoras que a sociologia da reprodução fora reinterpretada por muitos docentes abrindo espaço para uma perspectiva de que, não adiantava ensinar os jovens mais pobres se eles não possuíam capital cultural trazido de sua base familiar. Esse discurso levou a uma espécie de conformismo derrotista na educação: se a sociedade não provê recursos às famílias, a escola e as políticas educacionais nada podem fazer para contribuir na redução das desigualdades entre os discentes (CHARLOT; REIS, 2014).

Essa visão, ainda que imperceptível, moldou o comportamento de vários docentes e até de gestores que se viram incapazes perante o sistema social maior, esquecendo-se de que a

escola é um espaço de atividades, onde pode existir luta, debate, resistência, construção de alternativas e, acima de tudo, educação e formação (CHARLOT; REIS, 2014).

Em adição, tal linha de pensamento também pode ter comprometido a interação dos agentes escolares com as políticas públicas de educação, pelo entendimento antecipado de que estas últimas não fariam surtir resultados efetivos, mas apenas cosméticos, distanciando cada vez mais a análise crítica social do planejamento e execução das políticas voltadas ao ensino (KRAWCZYK, 2014).

É preciso, todavia, compreender que os processos segregadores na escola podem ser alterados. Recorrendo às palavras de Zanten (2014, p. 178-179):

Eles podem ser combatidos, na escala local e nacional, levando em consideração, todavia, o fato de que não se deve questionar unicamente a escola e de que as políticas educacionais, para serem plenamente eficazes, devem inscrever-se em uma ação pública ambiciosa e coordenada nos domínios da fiscalidade e do emprego, do urbanismo e do alojamento ou, ainda, da ação social e cultural.

Em complementação, a participação das ciências sociais e sociais aplicadas na definição das políticas públicas de educação precisa partir da premissa de que a análise do problema ou problemas sociais é fundamental para o diagnóstico, porém, pouco efetiva quanto ao apontamento das soluções. Ao mesmo tempo é preciso tomar a ideia da escola enquanto espaço reprodutor das desigualdades um obstáculo a ser vencido e não uma realidade a ser aceita. Este talvez seja o grande desafio que é colocado no tocante à interface das ciências sociais e sociais aplicadas com as políticas públicas.

7. Considerações finais

Este artigo objetivou discutir a temática das políticas públicas voltadas à educação, seus processos e desafios enquanto tema e agenda de estudos no Brasil, apresentando, uma síntese das conceituações gerais e dos elementos que envolvem as políticas públicas e, especialmente, as políticas educacionais.

A partir da apresentação dos elementos constituidores e das especificidades das políticas públicas de educação, chama atenção a necessidade de estudos que contemplem tanto o contexto, quanto a participação dos atores, uma vez que, a concentração apenas no processo de elaboração tem sido insuficiente para dar conta da multiplicidade de questões que envolvem a implementação nas escolas e o poder de discricionariedade e interpretação dos atores de nível médio e de nível de rua.

Propôs-se assim que as abordagens de Stephen Ball sejam consideradas quando do desenvolvimento de estudos empíricos o que, em termos metodológicos, significa analisar uma política educacional a partir da ótica de quem a executa e com foco nos contextos que a envolvem.

Sugere-se ainda que a influência neoliberal sobre a educação e a análise das escolas enquanto empresas, seja realizada de maneira cautelara, considerando a visão proposta por Peetz (2019) acerca da economia organizacional e dos processos próprios que envolvem as escolas.

Por fim, salienta-se as limitações e os desafios que a participação das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas possuem na elaboração de políticas educacionais, cuja superação do foco nos problemas bem como do conformismo derrotista são fundamentais para se construir uma agenda de estudos que agregue os problemas educacionais com foco em propor alternativas de políticas à sua superação e ao avanço do campo.

Espera-se que, no âmbito proposto, este texto possa contribuir com estudiosos e pesquisadores de políticas educacionais na ampliação de suas perspectivas metodológicas para estudos empíricos.

Referências

- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**. São Carlos, vol. 3, n. 2, jul./de. 2015.
- APPLE, M. W. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Trad. GARCIA, G. L. ACHE, L. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.
- ARROYO, M. G. Políticas Educacionais, Igualdade e Diferenças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.27, n.1, jan./abr. 2011, p. 83-94.
- BALL, S.J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, jul./dez. 2001.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy**. Abingdon: Routledge. 2012.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução**: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino, (Tradução de C. Perdigão Gomes da Silva), Ed. Vega, Lisboa, 1992.
- BRANCO, E. P.; BRANCO, A. B. de G.; IWASSE, L. F. A.; ZANATTA, S. C. Uma visão crítica sobre a implantação da Base Nacional Comum Curricular em consonância com a reforma do Ensino Médio. In: **Debates em Educação**, vol. 10, n. 21, maio/ago. 2018. p.47-70.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020**: notas estatísticas.

- CALDAS, A. do R. Profissionais da educação: entre o encantamento da resistência individual e o sofrimento do trabalho. In: SOUZA, A. R. de.; GOUVEIA A. B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 3.ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 169-187
- CHARLOT, B.; REIS, R. As relações com os estudos de alunos brasileiros de ensino médio. In: KRAWCZYK, N (org.). **Sociologia do Ensino Médio: crítica ao economicismo na política educacional**. São Paulo: CORTEZ, 2014, p. 63-92
- CORTI, A. P. Ensino médio: entre a deriva e o naufrágio. In: CASSIO, F. (Org.). **Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 41-46.
- FERRAZ, M. Estado, Política e Sociabilidade. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2016. p. 23-45.
- GARCIA, R. P. M. O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas. In: GARCIA, R. P. M. **Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2020, p. 14-37
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, J. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. SOUZA, A. R. de.; GOUVEIA A. B.; TAVARES, T. M. (Org.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 3.ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 121-146
- GIROTTI, E. D.; CASSIO, F. L. A Desigualdade é a Meta: Implicações Socioespaciais do Programa Ensino Integral na Cidade de São Paulo. **Arquivos analíticos de políticas educativas**. v. 26, n. 109, set. 2018.
- HOSTINS, R. C. L.; ROCHADEL, O. Contribuições de Stephen Ball para o campo das políticas educacionais. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 1, p. 61-84, jan./abr., 2019.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 2003.
- KRAWCZYK, N. Conhecimento crítico e política educacional: um diálogo difícil, mas necessário. In: KRAWCZYK, N (Org.). **Sociologia do Ensino Médio: crítica ao economicismo na política educacional**. São Paulo: CORTEZ, 2014, p. 13-32.
- LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- LOTTA, G. S.; NUNES, A. C.; CAVALCANTE, S.; FERREIRA, D. D.; BONAT, J. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. In: Rev. Serv. Público, Brasília: 69 (4) 779-816 out/dez 2018.
- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, São Paulo: 2010.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Revista do Serviço Público, Brasília 65 (4), p. 463-492, out/dez 2014.
- LOTTA, G. S.; BAUER, M.; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 55(2): 395-413, mar. - abr. 2021.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. Trad. Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEETZ, T. Neoliberalism or organizational economization? **Ephemera**: theory & politics in organization. v. 19(3), ago. 2019, p. 591-613.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

_____. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Rev. HISTEDBR - On-line**, Campinas, v. 18, n. 2 [76], p. 291-304, abr./jun. 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n. 16, p. 20-45.

SOUZA, A. R. de. Por que estudar políticas educacionais? In: SOUZA, A. R. de.; GOUVEIA A. B.; TAVARES, T. M. (org.). **Políticas Educacionais**: conceitos e debates. 3.ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 13-22.

ZANTEN, A. V. *L'école de la périphérie*. In: KRAWCZYK, N (org.). **Sociologia do Ensino Médio**: crítica ao economicismo na política educacional. São Paulo: CORTEZ, 2014, p. 163-183.