



ReLePe

II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

18, 19 e 20 de agosto de 2014 - Curitiba - Paraná - Brasil

ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: OS AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO EM DEBATE – UMA TENTATIVA APLICADA AOS INSTITUTOS FEDERAIS

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: LOS AGENTES DE IMPLEMENTACIÓN EN DEBATE – APLICACIÓN A LOS INSTITUTOS FEDERALES

ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICIES: AGENTS OF IMPLEMENTATION IN DEBATE - TO ENDEAVOR A FEDERAL INSTITUTES

Lívia Cristina Ribeiro dos Reis
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - Brasil
E-mail: liviacristinarr@hotmail.com

Remi Castioni
Universidade de Brasília - Brasil
E-mail: rcastioni@globo.com

Eixo temático 2: Debates, enfoques e perspectivas epistemológicas da Política Educacional

Resumo: O texto problematiza perspectivas e metodologias empregadas nas pesquisas recentes, buscando identificar como os atores/agentes de implementação aparecem nas análises de políticas educacionais. No tocante às metodologias, apresentamos considerações relativas a duas tendências analíticas relevantes: o modelo “tradicional” de análise (agenda, formulação, implementação, avaliação) e a Abordagem do Ciclo de Políticas (contexto de influência, contexto da produção do texto e contexto da prática). Esta problematização tem como foco a análise da implementação dos Institutos Federais por meio dos seus diversos câmpus.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Implementação de Políticas. Agentes de Implementação.

Resumen: El texto problematiza las perspectivas y metodologías empleadas en las investigaciones recientes buscando identificar la forma en que aparecen los actores/agentes de aplicación de las políticas educativas. En cuanto a las metodologías, se presentan consideraciones relativas a dos tendencias analíticas relevante: el modelo "tradicional" de análisis (agenda, formulación, implementación, evaluación) y el enfoque del ciclo de políticas (contexto de influencia, contexto de la producción del texto y el contexto de la práctica). Este cuestionamiento se centra en el análisis de la aplicación de los Institutos Federales a través de sus diferentes campus.

Palabras clave: Política Educativa. Implementación de Políticas. Agentes de Implementación.

Abstract: The text discusses perspectives and methodologies employed in recent research in order to identify how the actors / agents of implementation appear in the



analysis of educational policies. Regarding methodology, we present two important considerations related to analytical trends: the "traditional" model of analysis (schedule, formulation, implementation, evaluation) and the Policy Cycle Approach (context of influence, the context of the production of the text and context of practice). This questioning is focused on the analysis of the implementation of the Federal Institutes through its various *campi*.

Keywords: Education Policy. Policy Implementation. Enforcement Agents.

Estudos Epistemológicos e a Pesquisa em Política Educacional

Compreender a constituição de uma área do conhecimento é importante para entender seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas. Com o objetivo de discutir a relevância de estudos que se ocupam da análise da atuação dos diversos agentes participantes do processo de implementação da política educacional, o presente trabalho apresenta algumas considerações relativas aos principais enfoques e perspectivas empregadas nas pesquisas brasileiras recentes sobre políticas educacionais. Nesse percurso buscamos elementos teóricos, epistemológicos e metodológicos que auxiliem na compreensão do papel dos agentes implementadores na materialização de uma determinada política educacional.

A literatura especializada sinaliza algumas tendências analíticas nas pesquisas em políticas educacionais no Brasil. Esse texto confere ênfase ao modelo "tradicional" de análise (agenda, formulação, implementação, avaliação) e à abordagem do ciclo de políticas (contexto de influência, contexto da produção do texto e contexto da prática), buscando identificar como os atores/agentes de implementação aparecem nas referidas abordagens.

O presente trabalho emerge no âmbito do campo de estudos epistemológicos da pesquisa em política educacional (TELLO, 2013; ALMEIDA; TELLO, 2013), o qual tem se constituído enquanto *lócus* de produção de conhecimento dessa área. A Rede Latinoamericana de Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe), tem avançado significativamente na construção de um espaço de estudos, pesquisas, debates e troca de experiências sobre posicionamentos, perspectivas e enfoques das epistemologias da política educacional.



As análises apresentadas a seguir tem caráter exploratório e constituem o percurso inicial de construção de uma dissertação de mestrado em andamento no PPGE/FE/UnB, a qual se pretende problematizar o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e os seus desdobramentos no contexto local, trazendo as especificidades da expansão do Instituto Federal de Goiás. O percurso investigativo pretende relacionar diferentes ângulos dessa expansão, integrando perspectivas referentes ao contexto nacional, regional e local. A relevância desse texto e, por consequência, da referida dissertação diz respeito à necessidade de pesquisas que possibilitem outros ângulos analíticos no tocante à implementação de políticas educacionais.

A explanação dos elementos relacionados aos agentes de implementação presentes em cada perspectiva epistemológica ou metodológica é uma tarefa complexa, não sendo possível cumpri-la nos limites desse texto. Nossa intenção é apresentar um panorama das perspectivas epistemológicas e, em seguida, algumas contribuições de dois grupos de referenciais analíticos: o modelo tradicional/linear e a abordagem dos ciclos de políticas.

Nos últimos anos alguns autores têm se dedicado à produção de trabalhos versando sobre as políticas educacionais enquanto campo de estudos e pesquisas (MAINARDES, 2009; TELLO 2013). Tais trabalhos são consensuais sobre a necessidade de investigar o modo como as pesquisas desse campo estão sendo desenvolvidas, no tocante às epistemologias e metodologias utilizadas.

Discutir as escolhas epistemológicas das pesquisas é algo essencial para os pesquisadores da área de políticas educacionais, principalmente diante da tendência recente de dar voz aos sujeitos que participam da implementação dessas políticas, sejam eles os agentes implementadores ou os “beneficiários”.

Partimos do pressuposto de que nenhuma metodologia é superior às demais, visto que não há um modelo completamente “correto” e outro “equivocado” em sua totalidade. É necessário compreender que eles constituem caminhos para uma pesquisa, cada um com suas características,



contribuições e limitações. A grande questão é entender como e por que escolher um ou outro caminho: questionar seus contornos, possibilidades e obstáculos.

Observa-se que a área de políticas educacionais ganhou destaque nas últimas duas décadas e atualmente tem espaço garantido no cenário educacional: como disciplina da grade curricular dos cursos de licenciatura; linhas de pesquisa na maior parte dos programas de pós-graduação em educação; grupos de trabalho e núcleos de pesquisa nas universidades; associações nacionais e regionais de grande prestígio social. Mesmo com tamanha expansão várias são as limitações e críticas conferidas às pesquisas em políticas educacionais no tocante às epistemologias e metodologias utilizadas. Essa questão preocupa muitos pesquisadores, em especial aqueles que integram a ReLePe, visto que coloca em risco a cientificidade do que é produzido.

É possível notar que nesse campo, algumas vezes, os pesquisadores atribuem pouca atenção aos fundamentos epistemológicos e às teorias mais amplas subjacentes à produção de sentido advindo dos atores envolvidos nas políticas investigadas. Nisso reside o perigo de cair em um relativismo científico, fazendo com que as pesquisas deixem de contribuir para a construção de conhecimentos suficientemente relevantes e confiáveis. Uma mostra do pouco cuidado dado aos aspectos metodológicos foi a pesquisa feita por Mainardes (2008) sobre os estudos sobre a implementação de políticas de ciclos de aprendizagem.

De acordo com Tello (2013), o campo de estudos epistemológicos em política educacional é constituído por três categorias centrais: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemometodológico.

As perspectivas epistemológicas conferem as diretrizes norteadoras do processo investigativo. Dizem respeito às “teorias gerais”, à “cosmovisão” assumida pelo pesquisador, tais como o marxismo, o estruturalismo, o positivismo, a fenomenologia, dentre outros (TELLO, 2013).



O posicionamento epistemológico está relacionado com as concepções políticas e ideológicas do pesquisador: visão de mundo, de homem e sociedade. Nesse rol estão inseridos posicionamentos diversos: liberal, neoliberal, crítico-reprodutivista, humanista, economicista, pós-moderno, dentre outros (TELLO, 2013).

As perspectivas epistemológicas referem-se às metodologias utilizadas na pesquisa. Tello (2013) opta pelo termo epistemologia evidenciando que se trata de escolha diretamente relacionada à perspectiva e ao posicionamento epistemológico assumidos na pesquisa.

Atualmente a **epistemologia** é considerada como Teoria da Ciência. No entanto, o autor aborda que a epistemologia da política educativa se assenta em diversos enfoques que não permitem constituir uma teoria. E por isso, ele propõe pensar um Enfoque das Epistemologias da Política Educativa - EEPE enquanto enfoque, método e reflexão sistematizada, ou seja, uma EEPE que assuma a conotação social, política e cultural do conhecimento e a pesquisa.

E para isso ele propõe uma reflexão sobre **pesquisas em políticas educativas** a partir de uma estrutura: epistemologia de superfície e a epistemologia profunda. Segundo Tello (2013) com base em Ball (2006), a Epistemologia de Superfície corresponde à relação entre conceituação, condução, modelo e desenvolvimento da pesquisa. Enquanto que Epistemologia Profunda diz respeito à forma de explicação dessa pesquisa, ou seja, realismo, perspectiva crítica. A epistemologia teria dois níveis – Nível I e Nível II. O **Nível I** corresponde a pesquisas que só desenvolvem e explicam uma “epistemologia de superfície”, contraditoriamente ela também explicita o Nível II, visto que assumem um posicionamento epistemológico (ainda que neutro).

Enquanto que o **Nível II** corresponde à presença de uma epistemologia da política educativa, ou seja, corresponde ao marco teórico da pesquisa, o que permite fazer uma análise ou epistemologia da política educativa. Nesse sentido, permitiria refletir sobre as possíveis consequências éticas da pesquisa, de que forma esse trabalho legitimaria certos posicionamentos e não outros. Por isso, ele propõe a necessidade de se considerar, como menciona Gewirtz



(2007), a **reflexividade ética** da produção de conhecimento em política educativa, visto que essa prática tem efeitos sobre o próprio mundo social que o pesquisador analisa.

A partir da reflexão sobre a estrutura das pesquisas o autor apresenta a abordagem de EEPE a partir de três componentes: a perspectiva epistemológica, a posição epistemológica e o enfoque epistemológico. No que diz respeito a **perspectiva epistemológica**, no caso de pesquisas em política educativa, ele defende a cosmo visão de que o pesquisador assume para guiar a pesquisa de algum modo. Com isso, ele relaciona: marxismo, neo-marxismo, estruturalismo, pos-estruturalismo, existencialismo, humanismo, positivismo e pluralismo. Já o componente denominado **posicionamento epistemológico** se desprende da própria perspectiva epistemológica, ou seja, é a própria Teoria Substantiva vinculada particularmente ao campo de estudo, ou seja, as correntes teóricas próprias do campo. Nesse sentido, o posicionamento epistemológico se converte no posicionamento político e ideológico do pesquisador. Por isso, ele relaciona os seguintes posicionamentos: neoinstitucionalista, institucionalista, clássico ou jurídico-legal, construtivista político, da complexidade, eclético, pós-moderno, pós-modernista, hiperglobalista, neoliberal, enfoque transformador, funcionalista, crítico, crítico-analítico, teóricos da resistência, crítico-reprodutivista, humanista, economicista, etc. Por isso, ele defende que não existe um pesquisador de “cabeça vazia”, ou seja, esse pesquisador traz consigo “suposições”, “antecipação de sentido”, “juízos preditivos” - ele desenvolve sua ação a partir de determinada visão de mundo e assim assume inevitavelmente uma perspectiva e um posicionamento epistemológico.

Quanto ao **enfoque epistemológico** o autor não considera enfoques metodológicos como meros instrumentos - de coleta e de análise da informação -, mas como o “método do pensamento”. Ou seja, a metodologia se converte em “**epistemometodologia**” na medida em que está engendradora nos outros componentes - perspectiva epistemológica e posição epistemológica. Portanto, não se pode eliminar a subjetividade e os valores da ciência e de seu uso técnico, haveria que esforçar-se em tornar explícitos, seja para observar



sua contribuição no resultado final da atividade de pesquisa ou para utilizá-la proveitosamente na ação social. E assim poder indagar: **até que ponto esse conhecimento contribui ou não para a possibilidade de construir uma sociedade mais democrática e mais equitativa?** (LANDER 2000, p.54, *apud* TELLO, 2013).

E sobre esse aspecto ele constata a presença de dois sistemas de pesquisa: os acadêmicos pesquisadores das instituições de ensino e os consultores vinculados a empresas. Sendo que os **acadêmicos** são os profissionais que desenvolvem pesquisas subsidiadas pelo Estado - mas que com o passar do tempo perderam seu espaço em função de reducionismo no papel do Estado enquanto organizador e regulador da atividade econômica e social, e em função da perda de espaço da academia enquanto construtora e disseminadora de conhecimentos. Enquanto que **os consultores** são aqueles mantidos por usinas de pensamentos que propõe formular propostas que orientam o desenho e a implantação de políticas educativas com o objetivo de que se incorporem inovações em situações educacionais específicas. Estes seriam os “analistas simbólicos” que desenvolvem pesquisas demandadas pelo mercado para produzir, transportar, usar e aplicar conhecimentos, ou seja, o modo 2 de conhecimento, como menciona Gibbons (1997).

Diante dos elementos apresentados, Tello (2013) propõe a superação da tradicional insuficiência teórica atual e instiga a necessidade de gerar e explicitar novas/velhas insuficiências da teoria, bem como assumir o teórico como um continuo fazer processual e histórico da cultura de pesquisa, ou seja, fazer crítica a todo aquilo que se apresente como única verdade. Por fim, ele propõe tomar os Enfoques das Epistemologias da Política Educativa como enfoque que pode contribuir ao fortalecimento da pesquisa em política pública.

Pesquisar é buscar conhecer ou ampliar nossa compreensão sobre algo ou alguém. Segundo Gatti (2002, p. 10), “o conhecimento obtido pela pesquisa é um conhecimento vinculado a critérios de escolha e interpretações de dados, qualquer que seja a natureza destes dados”. Sendo assim, entendemos que esse processo deve ser iniciado pela escolha de um caminho e de uma maneira de lidar com o objeto investigado.



Nesse mesmo eixo de pensamento, Mainardes (2009, p.9) afirma que “a maneira como um pesquisador encara a política educacional influencia o tipo de investigação que se propõe a realizar”. Nesse sentido, não acreditamos na possibilidade de plena neutralidade no processo de pesquisa. Com entendimento semelhante. Tello (2013) alerta quanto ao risco da pseudoneutralidade, isto é, quando o pesquisador não declara suas concepções e suprime questões importantes - de onde ele fala, sua inserção profissional, sua postura político-ideológica -, na interpretação das discussões e resultados da pesquisa. O fato é que,

Os resultados da pesquisa têm impactos no contexto político e social em que se insere o pesquisador, havendo lutas políticas e ideológicas pelos sentidos de tais resultados, por isso a necessidade de se abandonar uma visão “inocente” de ciência e de se posicionar em relação ao projeto de sociedade que se quer construir (OLIVEIRA, PALAFOX, 2014, p. 437).

Tais considerações demonstram que na construção de uma pesquisa crítica e dialética a escolha das epistemologias deve se articular coerentemente às concepções epistemológicas do pesquisador. Partimos do pressuposto de que as epistemologias não são receituários a serem rigorosamente obedecidos, mas sim instrumentos ou ferramentas que auxiliam no processo de investigação científica.

Defendemos a ideia de que a política educacional é constituída pela ação humana, entendendo que a materialização de uma política é permeada por valores, crenças e ideias que transformam o modo como ela é concebida nos diversos contextos. Essa ação humana influencia e é influenciada pela política educacional, colocando em cena diversas articulações, vontades, necessidades, recursos, disputas e conhecimentos.

A literatura brasileira atribui diversas nomenclaturas àqueles que lidam com a implementação de políticas públicas em nível local: agentes implementadores, atores, burocratas de nível de rua, entre outros. Nesse trabalho optamos pelo termo que consideramos de maior abrangência - agentes de implementação - conferindo assim um caráter mais geral às nossas reflexões.



Existe consenso sobre a necessidade de discussões mais aprofundadas sobre as abordagens metodológicas para as pesquisas em políticas educacionais. Em suas considerações sobre o tema, Mainardes (2009, p. 6) observa que “as abordagens convencionais e lineares da análise de políticas parecem ter sido mais fortemente incorporadas nas pesquisas e publicações brasileiras do que as abordagens críticas e dialéticas”. Partindo desse pressuposto os próximos tópicos apresentam diferentes interpretações quanto à atuação dos agentes de implementação no modelo “tradicional” de análise (agenda, formulação, implementação, avaliação) e na abordagem do ciclo de políticas (contexto de influência, contexto da produção do texto e contexto da prática).

A abordagem tradicional: Políticas Públicas – seus ciclos e esquemas

Em linhas gerais, Souza (2006) define as políticas públicas como um campo multidisciplinar, derivado da ciência política, que busca explicações sobre a natureza da política pública e seus processos visando compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. Em revisão da literatura sobre os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, a autora menciona o clássico “ciclo da política pública” que é basicamente constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Tal modelo é pautado na linearidade e tem sido muito utilizado nas pesquisas brasileiras, seguindo o seguinte formato analítico:

1. Agenda: processo político decisório de assuntos a serem debatidos na sociedade;
2. Formulação: elaboração da política e dos seus planos, projetos e programas;
3. Implementação: materialização da política na prática, ou seja, a política em ação;
4. Avaliação: análise de resultados das políticas implementadas.



Esse modelo é amplamente empregado no Brasil tanto nos estudos das políticas públicas em geral quanto das políticas educacionais. Muitas pesquisas seguem rigorosamente o formato analítico fragmentado em etapas. Outras fazem pequenas adaptações, trazendo a ideia de “fases” ou “estágios” de maneira mais flexível e contextualizada.

Dentro desse modelo analítico tradicional, observa-se grande quantidade de pesquisas que se ocupam de uma “etapa” específica da política (agenda, formulação, implementação ou avaliação). Em alguns casos os pesquisadores até apresentam seus argumentos e justificam a escolha por uma determinada “fase”:

A opção por pesquisar a implementação de políticas educacionais significou não trabalhar com o processo de formulação, que é visto como mais prestigiado do que a implementação, uma vez que a atenção dos analistas se volta mais para a formulação da política do que para os processos operados para as políticas alcançarem os efeitos desejados (RUS PEREZ, 2010, p. 1181).

Essa prática concorre para uma análise fragmentada, muitas vezes distanciando elementos essenciais à compreensão processual da política. O fato de pensar a política educacional em etapas previamente determinadas pode desencadear uma análise simplista ou reducionista, como se toda política pudesse ser traduzida em uma equação universal. Além disso, tal formato linear dificilmente conseguirá explorar a complexidade das múltiplas influências no processo de formulação e implementação.

Apesar dessa fragmentação metodológica, essas pesquisas reconhecem claramente as especificidades de cada contexto onde atuam os agentes de implementação. Segundo Ruz Perez (2010), antigamente a ideia de implementação se restringia ao “cumpra-se” da política, pressupondo que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida em todas as esferas. O autor destaca que atualmente os estudos evidenciam a importância da inter-relação dos distintos níveis de governo com as políticas, contrapondo-se à ênfase na decisão de uma única autoridade, explicitando a atuação dos diversos atores (resistências e adesões).



Se, até meados dos anos 90 do século passado, os pesquisadores identificavam que a análise da implementação da política educacional preocupava-se em perguntar por que a política ou programa era implementado ou não, iluminando as variações em três dimensões: políticas, pessoas (implementadores) e lugares; agora, a ênfase está posta na identificação de suas várias dimensões e como e por que a interação dessas três dimensões molda a complexidade do processo de implementação (RUS PEREZ, 2010, p. 1191).

Lotta (2008) agrega uma interessante perspectiva de análise ao modelo tradicional e linear. A autora propõe um olhar aos agentes implementadores, buscando demonstrar como exercem sua discricionariedade e estabelecem interações. Nessa visão a implementação é vista como um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas.

Analisando a literatura sobre implementação e considerando as lacunas apresentadas pela literatura, podemos identificar dois potenciais analíticos que conseguem incorporar novas dimensões. O primeiro é a integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações. O segundo é a introdução dos valores e referências destes diversos atores às análises, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2008, p. 2).

Assim, entendemos que a atuação dos agentes de implementação nas políticas públicas transforma as mesmas. Nesse sentido, a análise do trabalho desses agentes pode nos ajudar a compreender como as políticas se efetivam, quais seus impactos e resultados. Lotta (2008) define esses agentes como “burocratas de nível de rua” e enfatiza que dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorrida no processo, teremos formas de implementação diferentes.

No caso específico dos Institutos Federais a implementação demonstra um dos modelos discorridos por Lotta (2008).

O modelo *top-down* se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e focando no controle e na hierarquia. Os defensores dessa corrente vêm um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O papel destes estudos de



implementação, portanto, é de identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, controle dos agentes, etc. (LOTTA, 2008, p. 5).

A mesma autora fala da importância de outro modelo, que acompanhe mais proximamente os agentes executores da política. Este modelo é denominado *bottom up*:

Já a visão *bottom-up* observa o processo de criação de política como um continuum, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Parte-se, portanto, para um olhar longitudinal, ou seja, observa-se a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado (LOTTA, 2008, p. 6).

Neste modelo explicitado, a autora destaca a atuação dos denominados “burocratas de rua” estudados por Lipsky (1980). Em nosso contexto, seria analisada a atuação dos agentes de implementação que na realidade tem sido os responsáveis pela “entrega” da política.

Nesta perspectiva, no caso da implementação dos câmpus dos Institutos Federais, identificamos que os agentes de implementação exercem papel importante, seja o de questionar o nível *top-down* ou tornar mais factível o nível *bottom-up*. Porque é importante essa separação?

Há uma vasta literatura derivada dos estudos de Presmann e Wildavsky (1973), que trataram os estudos sobre implementação de políticas, porém os trabalhos derivados de Lipsky (1980) deram particular importância aos agentes de implementação. Nesse sentido, são os que atuam no nível de frente da política os que fazem a ligação entre o que é decidido no nível macro e como é a entrega da política. Muitos desses agentes não manejam recursos, não pertencem ao circuito de decisão, mas tem um papel decisivo para o sucesso da política.



A perspectiva epistemológica na abordagem do ciclo de políticas

Mainardes *et al.* (2011, p. 155) indicam que há uma “restrita interlocução entre as discussões teórico-metodológicas no âmbito das ciências sociais (textos sobre políticas públicas e sociais) e as desenvolvidas no campo da educação (políticas educacionais)”. Concordando com os autores, buscamos na literatura atual sobre políticas sociais no Brasil, uma perspectiva analítica que possa trazer contribuições às nossas reflexões sobre os agentes de implementação.

Diversos autores questionam os modelos que analisam as políticas isoladamente e desconsideram os diversos contextos envolvidos. Stephen Ball e Richard Bowe estão entre os que “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases da formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2006, p. 49). Essa crítica pode ser comprovada, por exemplo, no caráter simplista empregado em muitas dissertações e teses que fazem “recortes” bastante limitados do objeto que se propõem estudar. Sendo assim, parece fundamental que o debate metodológico seja ampliado, buscando novos rumos nas pesquisas.

Caminhando nesse sentido, Stephen Ball e Richard Bowe (1992) formularam a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Interessante observar que no espanhol o termo cunhado por Ball para denominar o seu método foi traduzido como “*estudios de trayectorias de políticas*” (GONZÁLES, PAZ, 2013), o qual, a nosso ver, se aproxima mais do pensamento do autor, visto que o termo “ciclo” remete ao imaginário de fases (algo linear) e o termo “trajetória” conota algo processual e dinâmico.

Trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si. Nessa abordagem a linearidade e o reducionismo de



outros modelos analíticos dão espaço à interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Dessa maneira, a abordagem do ciclo de políticas contempla os espaços de implementação como *lócus* de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. Sobre isso, Mainardes e Gandin (2013) explicam que as políticas não são meramente implementadas. Elas são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações e criações. Nesse sentido, nota-se a visibilidade conferida aos agentes de implementação, visto que são eles que materializam a política nos diversos contextos.

O contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências etc. Tanto no contexto macro quanto no micro, as relações de poder são particularmente significativas para se entender a política ou o programa. A atividade micropolítica pode ser identificada por meio da observação de conflitos, do estilo das negociações durante o processo decisório, das restrições colocadas sobre as questões a serem discutidas e decididas, bem como por meio da identificação de estratégias, influências e interesses empregados nos diferentes contextos e momentos do ciclo de políticas. (MAINARDES, 2006, p. 60).

Diante do que foi demonstrado, é possível perceber que o papel dos agentes no processo de formulação e colocação da política em ação tem centralidade na abordagem do ciclo de políticas. Os profissionais envolvidos (professores, técnicos, gestores, etc.) são percebidos como engrenagens essenciais no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais. Cabe ao pesquisador a construção de um arcabouço teórico que confira sustentação às escolhas epistemológicas e metodológicas de sua investigação.



Uma breve caracterização da problemática de análise de implementação dos Institutos Federais

A Rede Federal de Educação Profissional tem sua origem em 1909, quando o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou 19 escolas de aprendizes e artífices que, posteriormente, deram origem as Escolas Técnicas e aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets), no final dos anos de 1970. Na sua origem, a educação profissional sempre foi classificada com uma educação de segunda categoria, tem sido consagrada na Constituição de 1937 aos desvalidos da sorte. Somente com a Constituição de 1988 a educação profissional teve tratamento equânime, tendo sido classificada como uma modalidade de educação integrada à educação básica.

Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, criados a partir do Decreto Nº 6.095, de 24 de abril de 2007 e da Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, abrigam hoje 39 instituições centrais, e devem chegar a 562 unidades, conforme consta na consolidação da terceira etapa do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional anunciado em agosto de 2011 pela Presidência da República. Essa expansão significa quadruplicar o número de escolas existentes em 2002, quando do início do governo Lula. Tem sido uma expansão vigorosa que vai atender a 600 mil alunos em todos os estados da Federação. Foi um avanço notável em menos de uma década, porque a expansão de fato começou a ocorrer em 2005-2006.

Essa nova estrutura institucional se impôs vários desafios: a ampliação do acesso à educação profissional de nível técnico; a graduação tecnológica, por meio de cursos superiores de tecnologia; os bacharelados; as licenciaturas; e a pós-graduação, além da pesquisa e da extensão tecnológica. Tudo isso embasado naquilo que determinou a ousada lei de criação dos Institutos Federais, que no seu artigo segundo diz que os “Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino”.



A importância que essa nova estrutura institucional da educação profissional assumiu na agenda da sociedade brasileira pode ser dimensionada pelo orçamento no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Com a criação dos Institutos Federais, a função programática (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica), que era da ordem de R\$ 1,2 bilhão, em 2003, passou para R\$ 2,3 bilhões, em 2009, e atingiu, na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013, a marca de R\$ 5,9 bilhões. A participação da educação profissional no orçamento do MEC em 2012 aproxima-se dos 8% do total do ministério, que para 2013 foi de R\$ 81,286 bilhões. Em 2003, essa participação era de 6%. O volume de recursos da educação profissional foi quintuplicado nestes 10 últimos anos.

Ao reunir em torno dos Institutos Federais uma variedade de instituições espalhadas e vinculadas a centros federais, a universidades, a escolas isoladas, a nova institucionalidade da educação profissional pretendeu, além de atender ao ensino técnico de nível médio, ampliar sua ação para os cursos tecnólogos, os bacharelados, as licenciaturas para apoiar a educação básica, atender a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, a pós-graduação com cursos de mestrado e doutorado e ainda realizar a pesquisa e a extensão. É um notável desafio de implementação em realidades muitas delas surgidas literalmente “do nada”. Muitas estruturas foram criadas em regiões que nunca tiveram perspectiva de contar com oferta de cursos com um padrão de qualidade comparado ao das universidades federais. Um contingente de servidores foi contratado e alocado em regiões longínquas de onde iniciaram a implementação de tais estruturas de oferta educativa. Neste particular o apelo para um estudo sobre o papel que estes agentes de implementação operaram é de fundamental importância.

Considerações finais

Nesse trabalho apresentamos a importância das questões epistemológicas e metodológicas e buscamos ampliar o diálogo entre abordagens que têm sido empregadas no campo de pesquisas em políticas



educacionais. Entendemos que esta pesquisa integra um conjunto de trabalhos pautados no comprometimento ético com a investigação, contribuindo dessa maneira para a ampliação de conhecimentos sobre a educação brasileira. Nosso objetivo não foi esgotar a discussão sobre o tema, mas explorar elementos sobre os diversos ângulos possíveis para a análise da atuação dos agentes de implementação de políticas educacionais.

Ressaltamos a necessidade de avançar no que diz respeito à análise do papel dos agentes de implementação da política educacional, estudando os sentidos atribuídos às falas, aos discursos, aos conteúdos e às representações dos sujeitos advindos de sua experiência na formulação e implementação de políticas, sempre considerando o contexto histórico, político, social, econômico e cultural.

Referências

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

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

GATTI, B. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano, 2002.

GEWIRITZ, S. Reflexividade ética na análise de políticas: conceituação e importância. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 1, p. 7-12, jan./jun. 2007.

GIBBONS, M. *et al.* **La nueva producción del conocimiento**. Barcelona: Pomares Corredor, 1997.

GONZÁLEZ, S.; PAZ, I. Las políticas educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball. In: TELLO, C. **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

LANDER, E. **La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.



LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York, Russell Sage Foundation, c, 1980.

LOTTA, G. **Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas.** ABCP. 6º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. GT: Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 27 de julho a 1º de agosto de 2008.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional.** São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v. 9 n. 1, p.4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106v30n106a15.pdf>>.

MAINARDES, J. A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre procesos de implementação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 13-29. jan./abr. 2008.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n.94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

OLIVEIRA, G.; PALAFOX, G. Análise de limitações e possibilidades para as pesquisas sobre políticas educacionais, considerando as abordagens positivista, fenomenológica e materialista dialética. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 419-441, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>.

PRESMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation.** 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

RUS PEREZ, J. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>.



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

TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa – notas históricas y epistemológicas sobre el campo. In: TELLO, C. **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

TELLO, C.; ALMEIDA, M. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.