



ReLePe

Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

**I Jornadas Latinoamericanas de estudios epistemológicos en Política
Educativa**

15 y 16 de noviembre de 2012

Buenos Aires, Argentina

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS:

**UM DEBATE CONCEITUAL SOBRE LIMITES E NOVAS POSSIBILIDADES DE
INVESTIGAÇÃO.**

Mariângela Bairros.

FaE/UFPEL. Brasil

mmbairros@gmail.com

Luciana Dummer.

FaE/UFPEL. Brasil.

lucianadummer@gmail.com

Eje temático: Problemáticas y limitaciones en el desarrollo investigativo en política
educativa

RESUMO.

Este trabalho pretender rediscutir o campo investigativo sobre políticas educativas a partir de matrizes teóricas que tem orientado a agenda de pesquisa sobre políticas públicas desde a Ciência Política. Na primeira parte apresentaremos um debate investigativo sobre políticas públicas, sua origem, principais vertentes e as debilidades desta investigação, ainda presente na atualidade. Propugnamos a necessidade de retomar bases teóricas condizentes com cada investigação nas

políticas educativas. Para isso retomamos as vertentes teóricas do institucionalismo histórico e neoinstitucionalismo com o objetivo de subsidiar a análise da relação entre instituição e implementação das políticas educativas em curso em nosso país. Na segunda parte do trabalho apresentaremos um conjunto de dados empíricos, onde estabelecemos uma análise comparativa a partir das perspectivas institucionais e os dados sobre políticas públicas que estão sendo efetivadas pelos professores em escola da rede pública estadual da cidade de Pelotas. Defendemos aqui a ideia de que o peso das instituições acaba por definir a implementação de políticas a revelia do entendimento e aceitação destas.

Palavras chave: Políticas Públicas Educacionais; programas do MEC; Docentes.

Introdução.

Considerando que Políticas Públicas é um campo de conhecimento que tem sua origem na ciência política, é uma subdisciplina da área de ciência política, o presente trabalho tem por objetivo retomar algumas das vertentes teóricas que deram origem a este debate. Recolocando no contexto educacional a origem da disciplina políticas públicas e alguns marcos conceituais para o aprofundamento deste estudo, organizamos este trabalho estruturado em duas partes: na primeira apresentaremos um debate investigativo sobre políticas públicas, sua origem, principais vertentes e as debilidades desta investigação na atualidade, principalmente no que concerne à articulação entre Políticas Públicas e Educação. Procurando retomar conceitos cunhados pelos autores da área de políticas públicas percorreremos, ainda que de forma abreviada, algumas das principais vertentes das políticas públicas: institucionalismo e neoinstitucionalismo como conceitos fundamentais para o início do debate acerca de políticas públicas.

Para contribuir com esta análise, na segunda parte deste trabalho, nos apoiaremos em dados empíricos, utilizando as perspectivas institucionais em comparação com os dados recolhidos na escola, objeto de nosso estudo de caso. Apresentaremos resultado parcial de pesquisa, onde procuramos ouvir os

educadores no que diz respeito ao entendimento sobre políticas públicas, sobre a origem das políticas, de quem as formula e propõe. A pesquisa foi realizada em uma escola estadual de ensino fundamental e médio no município de Pelotas no RS, onde aplicamos um conjunto de 35 entrevistas junto aos professores da referida escola, com 14 questões no instrumento de investigação. Todavia, para a análise aqui proposta, foram consideradas apenas as 6 questões referentes às políticas públicas. O objetivo desta pesquisa foi investigar e entender como os docentes, principais responsáveis pela efetivação das políticas públicas educacionais, as entendem.

Retomada histórica da constituição da disciplina políticas públicas.

A análise das políticas públicas no Brasil deve considerar um conjunto de vertentes estruturantes da disciplina políticas públicas, como eixos fundadores da análise e estudos desta matéria. Embora a literatura sobre políticas públicas tenha se expandido no Brasil, devemos aceitar o fato de que estes estudos ainda são recentes.

No Brasil, não se estruturou um campo claramente delimitado de formação, de pesquisa e de atuação profissional voltado à elaboração de alternativas de políticas públicas (análise de políticas públicas). Tampouco houve, na literatura sobre políticas públicas, uma diferenciação entre estudos de políticas públicas e análise de políticas públicas. O campo de políticas públicas *lato sensu* que começara a se estruturar no final dos anos 60 (Farah, 2011e Faria e Marques, no prelo), após sofrer uma solução de continuidade com a ditadura, está ainda em processo de (re) constituição no Brasil. Assim, a identificação de como a análise de políticas públicas ocorreu e ocorre no Brasil – mesmo que não como algo formalmente estruturado, ou enquanto campo de formação e pesquisa específico – constitui ainda um desafio para a pesquisa (FARAH, 2012:2)

Há que se reconhecer que na área da educação, tanto quanto na ciência política, as pesquisas sobre a contribuição da análise de políticas públicas ainda carecem de aprofundamento, pois não se consolidou um campo de estudos sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no âmbito das diferentes esferas de governo. No Brasil as políticas públicas, especialmente educacionais, não possuem um campo acadêmico claramente explicitado.

Nos Estados Unidos já no início da década de setenta do século XX iniciou um movimento designado *movimento de análise de políticas públicas*, cujo objetivo era o de formar funcionários públicos, para que analisassem políticas públicas. Desta forma podemos comparar a lacuna que existe entre Brasil e Estados Unidos no que diz respeito ao estudo, análise e formulação de políticas públicas.

Para contribuir nesta retomada de nosso histórico, um primeiro aspecto é o de que políticas públicas constituem-se, relativamente, em tema novo, considerando os estudos concernentes a análise, implementação e avaliação de PPs. Ainda hoje *policy analysis* reconhecem, que estes estudos seguem sofrendo preconceito, pois estudar o Estado, os governos, os partidos, ocupa *status* diferenciado da análise daquilo que os governos realizam, as políticas públicas.

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

De acordo com Souza (2005) estudar políticas públicas é buscar entender a relação expressa através dos grupos de interesse vinculados ou não às siglas partidárias, o papel da burocracia em cada esfera estatal, em consonância com demandas, necessidades e dificuldades da sociedade. As políticas públicas são resultantes de decisões tomadas pelos formuladores de políticas, notadamente os governos, no contexto de determinado projeto de sociedade. Podemos ainda partir da seguinte premissa: políticas públicas abarcam diferentes sentidos sobre sua definição, não existe uma única definição do que seja política pública, bem como, de como estas se operacionalizam.

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

A política pública como um campo de conhecimento e de atuação profissional necessita aprofundamento, pois como apresentaremos na segunda parte deste trabalho, os agentes envolvidos com as políticas públicas

educacionais, tais como servidores públicos, demonstram desconhecimento em relação às políticas em que são os principais responsáveis por sua operacionalização.

O que estamos afirmando neste trabalho é que a análise das políticas públicas no Brasil, como um campo de estudos, formação, avaliação, ainda é um desafio para todos nós, estudiosos de políticas públicas educacionais.

Pensando em contribuir com este debate propomos uma retomada de algumas das principais correntes teóricas das políticas públicas que veremos a seguir, pensando na articulação destas, com as políticas concretas implementadas pelos governos.

Elemento fundante do debate acerca de políticas públicas, a teoria institucionalista, concentra sua análise na gestão dos espaços institucionais, com amplo poder centrado na importância da instituição, como se esta, por si só, operacionalizasse as políticas públicas. A teoria básica do institucionalismo é que “instituições importam”, ao condicionar comportamentos, escolhas e os resultados das políticas públicas.

O campo teórico e prático deste movimento é amplo, mas sua marca é o saber engendrado pelo aparato de estado, da instituição, da estrutura, das regras, normas, que garantem a ação e desenvolvimentos das políticas.

Uma questão crucial para toda análise institucional é a seguinte: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Afinal, é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que poderíamos designar como a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural”. Cada uma delas responde de modo ligeiramente diferente a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm? (Hall & Taylor, 2003: 197)

A perspectiva neoinstitucionalista afirma que as instituições, responsáveis pela elaboração das políticas públicas, afetam o comportamento dos indivíduos, definem e determinam as políticas públicas educacionais para os docentes. Ocorre que nesta perspectiva, predomina somente a organização da instituição, - no nosso caso estamos falando do Ministério de Educação e Secretária Estadual de Educação - com suas articulações internas, regras, definições, partido político do presidente ou ministro, governador e secretário de educação, dentre outras questões determinantes.

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. Ele emprestou esses dois métodos enquanto se empenhava em ultrapassá-los. Seus teóricos retinham do enfoque dos grupos a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos (Hall, Taylor, 2003: 194).

A crítica de Lindblom (1959) propondo a incorporação de diferentes variáveis à análise inicial de PPs, avançou um passo adiante da simples racionalidade partidária, sendo assim, traz para a análise diferentes elementos tais como: as burocracias, o papel dos atores destas burocracias, os grupos de interesse determinantes dentro de um governo e os arranjos institucionais existentes, importantes para serem estudados. Na análise neoinstitucional a questão preponderante é: as instituições são determinantes.

A pergunta que nos cabe fazer e que consideramos que pode ser aprofundada, é como as instituições que definem as políticas afetam, por exemplo,

a vida dos educadores na escola, na sala de aula, na vida cotidiana, para articular com nosso estudo neste *paper*.

É possível afirmar, assim como os neoinstitucionalistas afirmavam, que as instituições exercem influência sobre a ação dos sujeitos envolvidos com as políticas, no nosso caso, os docentes de escolas de redes públicas. Como a política educacional desmembra-se, desde a instituição Ministério da Educação - MEC até o cotidiano dos docentes responsáveis por sua efetivação? O MEC e a Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul- SEDUC são instituições que têm um peso perante os implementadores das PPs, os docentes. Que força tem estes para imporem-se diante da instituição e negarem-se a colocar em prática determinada política? Voltaremos a esta análise mais adiante neste trabalho.

A vertente neoinstitucionalista desenvolve-se paralela ao institucionalismo histórico, sendo também uma corrente teórica da ciência política com muitos adeptos e críticos. Utilizamo-nos desta também, com o objetivo de instrumentalizar nossa análise, ainda incompleta no campo educacional. Entendemos ser necessário agregarmos diferentes perspectivas neste espectro com o objetivo de aprofundar os estudos das políticas públicas educacionais.

O neoinstitucionalismo acresce a este debate a “*perspectiva calculadora*” e a “*perspectiva cultural*”. O neoinstitucionalismo introduz o debate em que se procura aprofundar o papel dos atores envolvidos, como estes se comportam, perante as determinações das diferentes instituições, no nosso estudo o MEC.

Ambos são calculadores e ambos são “*culturais*”. O institucionalismo (racional) está mais interessado em demonstrar como instituições influenciam indivíduos e políticas públicas; o outro (histórico) quer investigar de onde vem as instituições, como elas são formadas.

Um fato curioso da ciência política contemporânea é o desenvolvimento relativamente recente de um segundo “*neo-institucionalismo*” paralelo ao institucionalismo histórico. Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso

dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir majorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente³⁰. No entanto, as

decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada (Hall, Taylor, 2003: 202).

Enquanto os institucionalistas históricos tentaram explicar as instituições e de como as políticas herdadas determinam e são capazes de produzir respostas as demandas de uma determinada sociedade, o institucionalismo da escolha racional centra sua análise na escolha, ou seja, o ator/docente faz um cálculo, é mais fácil aderir a uma determinada política, do que evitá-la. Esta é a *perspectiva calculadora*.

Na segunda parte do trabalho, através dos dados, mostraremos a postura “colaborativa” dos docentes quanto à efetivação das políticas públicas educacionais propostas pelo MEC. Apesar do espaço dado aos professores, não há como questionar uma instituição tão distante. *Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar* (Hall, Taylor, 2003: 199).

Pretendemos afirmar com estas variáveis é que uma política pública não escapa de uma análise combinatória de probabilidades que reúnem os diferentes ângulos que atravessam a política – relação de partidos entre os governos, o interesse dos atores em relação a política e sua efetivação, comprometimento, responsabilidade, dentre várias outras - desde sua formulação até sua concretização.

As relações de poder entre os entes federados, a relação partidária do governo federal, a relação deste com os municípios, os jogos de interesses destas siglas partidárias, o predomínio de interesses de determinados grupos nos diferentes municípios, os atores envolvidos na política, a formação dos secretários de educação¹, professores, funcionários, pais, alunos e comunidade em geral, determinam um resultado desta política, mas quem determina isso são estes agentes e não a instituição.

O que está em jogo nesta interpretação da política²? As vivências e experiências pessoais de cada professor, do gestor envolvido, no momento de materialização da política educacional. Dentre estas, a relação da sigla partidária do município com a do governo federal, prefeito, secretários, dos gestores educacionais do município, de como foi escolhido o secretário de educação. A relação dos professores, pais, alunos, que, não participaram da formulação da política, com o gestor, apesar de não participar da formulação da política vai operacionalizá-la.

Outra concepção é a de Lahera (2005), que afirma que perdas podem ocorrer na materialização de uma política pública, principalmente se considerarmos que os objetivos de quem as formulou, pode, não ser os mesmos de quem vai operacionalizá-las. O operador da política pode nem saber por que a está concretizando a proposta do proponente, aqui podemos comparar MEC e docentes da escola de nosso estudo de caso.

As políticas públicas, por sua vez, seriam o resultado da própria atividade política na alocação de recursos e na provisão das demandas, logo, não podemos deixar de mencionar que as PPs, têm e devem ter sua origem no Estado, ente responsável pela solução dos problemas educacionais em curso.

¹ É muito comum em municípios do interior encontrarmos secretários de educação que não são da área de educação, possuindo diferentes formações e origens, isto, muitas vezes, deve-se aos acordos das siglas partidárias realizadas durante as campanhas eleitorais.

² É muito comum ouvirmos na escola em que atuamos através da pesquisa: “*Aqui na escola não queremos saber de política*”... normalmente estão se referindo a política partidária.

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem idéias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e freqüentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo.

Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. E' possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (Rua, 1998: 231).

As diferenças entre os municípios do Rio Grande do Sul, por exemplo, foram desconsiderados, assim como ocorreu em outros estados do Brasil. Ao invés destes programas e ações promoverem uma política de estímulo ao fazer pedagógico dos professores, de planejamento, de estudos no interior da escola, impôs a estes, tarefas intermináveis de administração de diferentes programas, que nem sempre coadunam com as tarefas cotidianas dos professores de escolas das redes públicas. Utilizando a afirmação de RUA (1998), a administração de diferentes programas como o Plano de Ações Articuladas – PAR – do MEC, envolveu muito mais uma coerção suave no sentido de obrigar os municípios a planejar ações estrategicamente na área educacional, do que uma mudança cultural na escola.

Articulação entre teoria e pesquisa.

Pretendemos com a apresentação da segunda parte deste trabalho estabelecer uma articulação entre o que consideramos fundamental, retomar o necessário debate acerca do que estabelecemos aqui, como uma equalização de teóricos que podem contribuir no aprofundamento da investigação da análise de políticas públicas, e, além disso, também, defender a empiria como sustentação desta investigação.

Para isso é preciso estabelecer um patamar mínimo de conexão e articulação com a área de onde surgiu a disciplina de políticas públicas, a ciência política.

É a partir de 2002, no Governo do presidente Lula que um intenso número de políticas e de programas governamentais, ingressam no cenário nacional, colocando assim, uma demanda para investigação e análise de PPs. Isto não tem muito mais que uma década de agenda.

O campo educacional é ocupado por um conjunto de novos elementos para a *policy analysis*, tais como: o próprio advento da ampliação da democracia a partir de 1985, período de redemocratização do país, acresce para a análise, o elemento da participação; autonomia dos governos locais; relação direta do Governo Federal com os municípios; novos cargos eletivos e disputas eleitorais e um amplo número de programas governamentais.

(...) seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micros” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas (Arretche, 2003:7).

Com o objetivo de contribuir neste debate, procuraremos estabelecer um paralelo entre a teoria aqui denominada como neoinstitucionalismo e pesquisa realizada por nós junto aos professores. Não temos a pretensão de esgotar o debate, inclusive, devido o pouco espaço para a exposição de nossas ideias.

Kuhn (1976, pp. 29ss) afirma que a aquisição de um paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientem a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados

– é condição para o desenvolvimento de um campo disciplinar. A definição das entidades (ou fatos) relevantes do universo, bem como das questões legítimas de um campo de investigação, implica a exclusão de “fatos” e “crenças” (talvez relevantes), mas permite a concentração na análise e, em articulação com a teoria, a acumulação do conhecimento. Portanto, a pesquisa eficaz supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, particularmente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigação. Nesse sentido, fato e teoria estão constitutivamente interligados (Arretche, 2003:8).

Defendemos, assim como Arretche (2003), a necessidade de um campo de investigação comum, situando a investigação a partir de fatos e resultados reais.

Primeiro:

O que consideramos fato real neste estudo? A instituição.

Para os docentes o MEC ou a Secretaria Estadual de Educação – SEDUC produz um peso, onde, conforme os dados que mostraremos a seguir, impede qualquer movimento de insurreição. O movimento primeiro é o de aceitação,

cooptação. Percebemos através da pesquisa que não há revolta contra as políticas encaminhadas pelas instituições aqui citadas. Há descaso, desconhecimento e desinteresse. Diante disso quais elementos devem ser considerados para concentração de uma análise deste fato concreto, quais são as fronteiras deste conhecimento?

Segundo:

Os atores responsáveis pela implementação das políticas, são igualmente, fato concreto. Sendo assim, qual a relação da instituição com os responsáveis pela implementação da política? O MEC e SEDUC- RS elaboram a política, mas os professores devem implementá-la, sem conhecê-la, sem nunca ter contato com a temática proposta pelas instituições. Muitas vezes jamais ouviram falar sobre o assunto das políticas que vão efetivar, não dominam os campos conceituais, seu *habitus* não coaduna com a política que a instituição encaminhou para a escola, dentre outras questões. Instituição e atores são elementos suficientemente relevantes, sem falar do conteúdo em si das políticas, necessitando de um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores, para a análise, como afirma Arretche (2003).

Neste sentido, logo a seguir, apresentaremos seis quadros com as respostas dos professores entrevistados, fonte de estudo de caso, realizado em uma escola de ensino fundamental e médio da rede estadual da cidade de Pelotas. Nosso objetivo com estes gráficos é estabelecer um paralelo entre instituição e atores envolvidos.

Metodologia da pesquisa.

A escola onde ocorreu a pesquisa havia desencadeado em 2010 um processo heurístico e inédito para elaboração de um projeto próprio de escola, propondo-se a pensar seus desafios para o avanço dos alunos, relação com a comunidade escolar, formação docente, dentre outras várias questões. Durante a

elaboração do projeto da escola, direção e professores foram surpreendidos com duas novas políticas públicas educacionais³ que deveriam ser postas em prática dentro de um curto espaço de tempo. A primeira trata do Ensino Médio Politécnico da Secretaria Estadual de Educação que tem como objetivo reestruturar o EM. O segundo programa é o EM Inovador do MEC. Diante disso, como proceder perante os constantes atravessamentos impetrados por políticas públicas que desrespeitam a caminhada realizada pelas escolas? Como os atores se manifestam diante destes constantes atravessamentos? Isso é o que a pesquisa pretende apresentar a seguir: A pesquisa é um estudo de caso, com 35 entrevistas em um questionário que continha 14 questões abertas. As entrevistas foram realizadas em uma reunião administrativa onde a direção assegurou um espaço de tempo para a aplicação do instrumento. Cabe destacar que a escola possui 61 professores, mas apenas 36 estavam nesta reunião. Apenas um professor retirou-se da sala, quando iniciou a aplicação do instrumento, restando, portanto, 35.

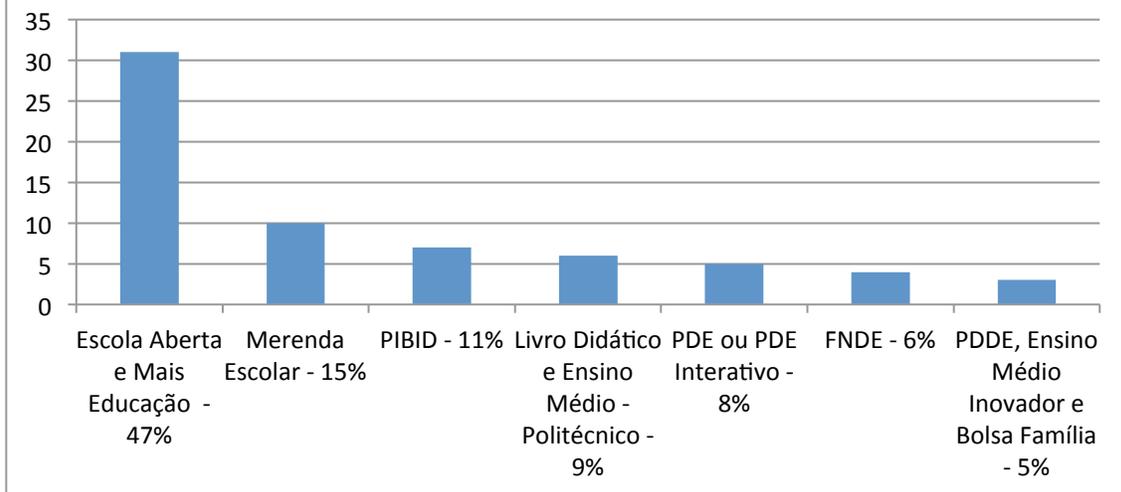
A pesquisa.

As questões do questionário destacadas por nós estão explicitadas em cada quadro abaixo:

Quadro I.

³ Ensino Médio Politécnico do Governo do Estado do RS.
Ensino Médio Inovador do MEC.

Políticas Públicas mais citadas dentre os professores



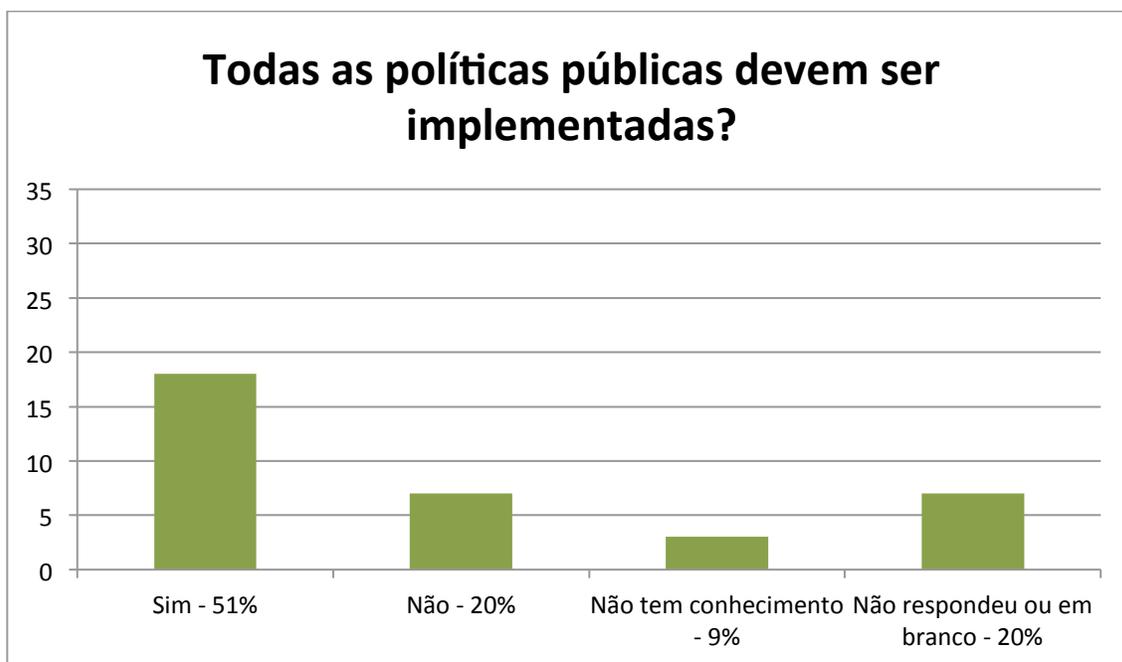
A primeira questão trata das políticas públicas educacionais existentes na escola e as mais conhecidas pelos professores. Chamou-nos atenção que dentre as políticas públicas educacionais mais citadas pelos professores, duas políticas educacionais destacaram-se: Mais Educação e Escola Aberta, estas não tem vínculo com o ensino médio, políticas dos governos, federal e estadual em andamento dentro da escola e junto aos professores neste momento.

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

Dentre os 35 professores, apenas três professores citaram o ensino médio inovador, política do MEC e seis docentes lembraram-se do ensino médio politécnico, política do governo do RS. O PIBID foi mais citado que o de ensino médio. O FNDE não é uma política, mas um fundo nacional de desenvolvimento

da educação. A política nacional do livro didático é uma das mais antigas e remonta os anos de 1960 do século XX.

Quadro II.



É através do quadro II que iniciamos a reflexão apresentada no início deste trabalho, que diz respeito ao peso das instituições. Um expressivo número de docentes responderam que sim, as políticas devem ser implementadas, correspondendo mais da metade dos entrevistados. O instrumento de pesquisa continha questões abertas possibilitando assim que os docentes fizessem algum tipo de questionamento, protesto, reclamação, mas não se manifestaram, principalmente considerando que estávamos trabalhando a partir do projeto de escola. Observamos que se a instituição manda, o professor obedece.

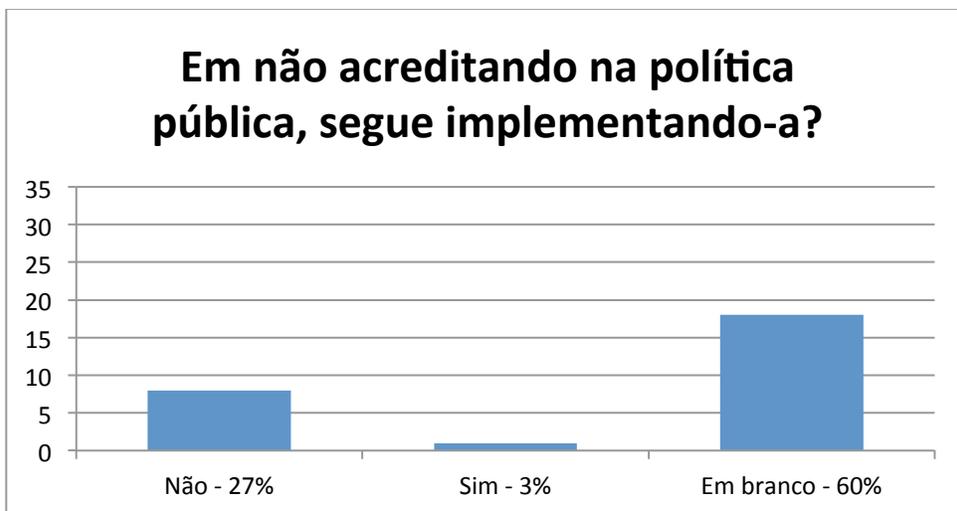
Não há questionamentos à instituição MEC ou SEDUC. As políticas são recebidas sem protestos, sem reclamações, simplesmente efetivam-nas.

Quadro III.



Observemos nesta questão o seguinte: quando se pergunta se há políticas públicas desnecessárias, 31 % dos professores deixaram a resposta em branco. Qual será a razão? Não questionar a instituição? Não se comprometer? 31% em branco é um dado muito significativo, mostra-nos novamente o peso da instituição.

Quadro IV.



Esta questão foi realizada justamente com o objetivo de ouvir e dar voz aos professores, de forma que estes manifestassem seu descontentamento em relação à possibilidade de não seguir com a efetivação de uma determinada política, simplesmente ser contra.

Ocorre que 60% dos entrevistados deixaram a resposta em branco, este

dado é alarmante.

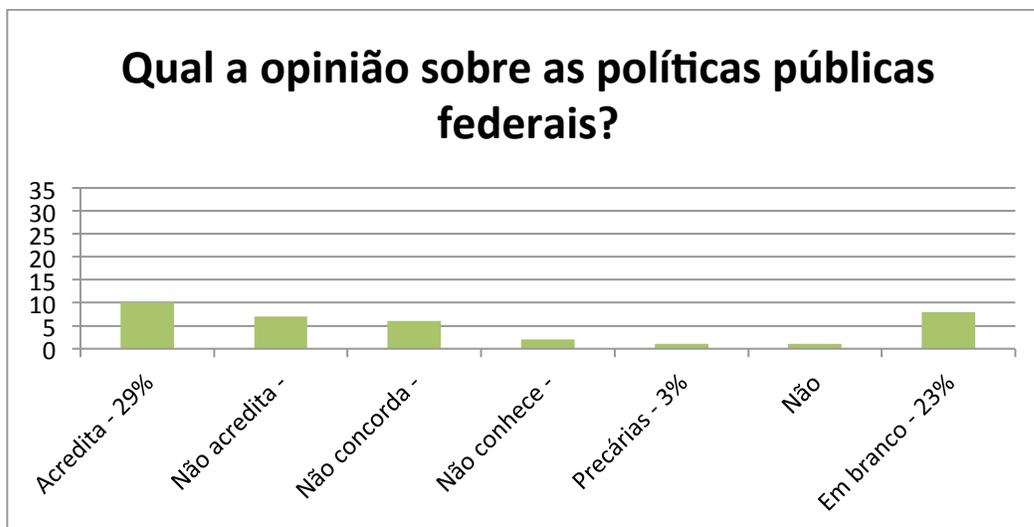
Os demais 27%, disseram que não, foram os corajosos.

Mesmo não acreditando, 3% seguem implementando a política com a qual não concorda.

Desta questão tiramos a seguinte indagação: como as políticas propostas serão implementadas, efetivadas, realizadas? Como fica a relação entre instituição e atores responsáveis pela efetivação da política pública, para torná-la concreta? Para mudar a vida dos alunos. É para isso que políticas são formuladas, para melhorar a vida dos beneficiados, para resolver problemas.

Chamou-nos atenção, entretanto, que o número de professores que deixou em branco essa resposta foi muito alto, mais da metade dos entrevistados. Entendemos que os professores têm dificuldade em contrapor-se a instituição – MEC ou SEDUC - proponentes de políticas educativas, são mantenedoras, e através de regras, normas impõe desde a legislação e normatizações, até salários e demais questões referentes à vida dos docentes.

Quadro V.

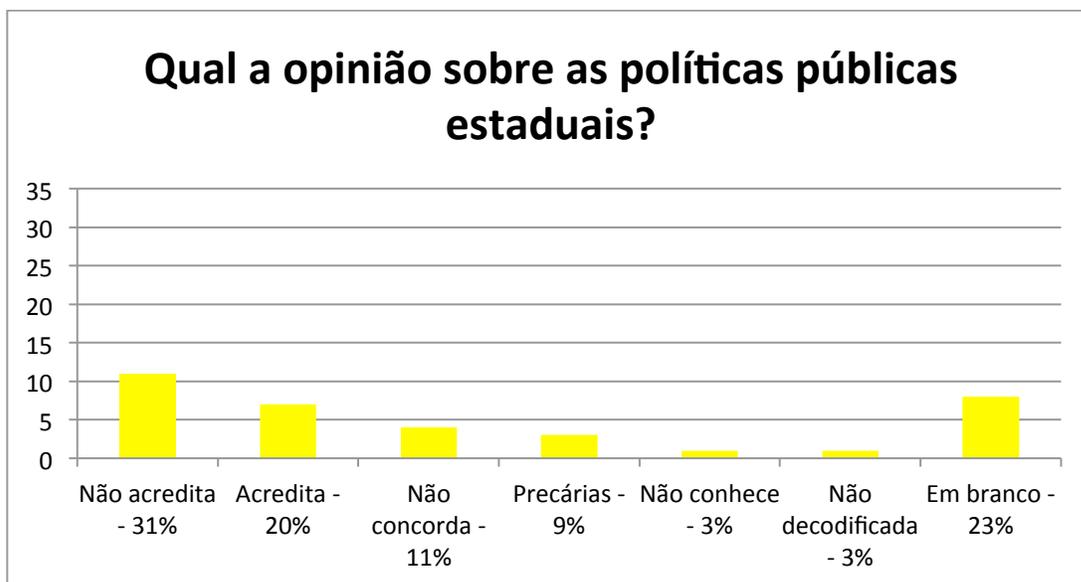


Neste quadro agrupamos não acredita, não concorda, não conhece. No instrumento de pesquisa estão separadas. Cabe registrar que 3% não foram

decodificadas, nós não entendemos o que os professores queriam dizer com as suas respostas.

Dentre os entrevistados, 29% acredita nas PPs, porém, novamente um grande número de docentes, 23%, não responde a questão realizada pelos pesquisadores.

Quadro VI.



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

Considerações finais.

Neste trabalho estabelecemos relação com um campo investigativo sobre políticas educativas a partir de matrizes teóricas que tem orientado a agenda de pesquisa sobre políticas públicas desde a Ciência Política e que consideramos ausente da investigação na área educacional.

Propugnamos a necessidade de retomar bases teóricas condizentes com cada investigação em curso nas políticas educativas, estamos afirmando que nem todos os autores auxiliam as análises e investigações realizadas pelos pesquisadores de políticas públicas. O que pretendemos afirmar é que precisamos

de um consenso, de um patamar mínimo entre a comunidade de *policy analysis*, dentro da área educacional, caso contrário, seguiremos utilizando autores que não tem acúmulo na investigação para a área das políticas públicas educacionais.

Por mais estreita que possa parecer tal afirmação, esta, deve-se ao fato que temos na atualidade um leque tão amplo de autores utilizados na análise e investigação de políticas públicas educacionais que acabamos incorrendo em equívocos.

Em nosso trabalho recorremos ao neoinstitucionalismo por entendermos que esta vertente teórica constitui uma corrente de pensamento que colabora no entendimento da relação entre instituição e atores sociais, responsáveis pela aplicação na prática, das políticas educativas. À luz da contribuição dos neoinstitucionalistas afirmamos aqui, que os docentes não têm força para oporem-se as instituições, no nosso caso, MEC ou SEDUC.

Os atores responsáveis pela efetivação das políticas educativas no cotidiano das escolas preferem simplesmente encaminhá-las, antes de negá-las, pois o custo seria muito alto. Com o estudo aqui apresentado fica claro o desconhecimento dos educadores em relação às políticas educativas, dado relevante também, é a não participação destes atores na formulação das políticas, isto é um dado importante. O desconhecimento das políticas dificulta no sentido de colocá-las em prática, de entendê-las, como observamos através dos gráficos.

A partir disto postulamos que é necessário entabular intercâmbios mais explícitos e sustentados com outras áreas de conhecimento para que possamos avançar na investigação, análise e avaliação de políticas públicas. Estabelecendo inclusive, rupturas com àquelas que não trazem contribuição para a área educacional.

É preciso virar a página, mundialmente está em curso uma nova ordem econômica.

A investigação em políticas educativas precisa adentrar o século XXI e, definitivamente, esquecer a década de 90 do século XX.

Referências Bibliográficas.

Arretche M. “Dossiê agenda de pesquisa em Políticas Públicas” In: Revista Brasileira de Ciências Sociais v. 18 n. 51, São Paulo, pp. 7-9.

Boto, C. (2005) “A educação Escolar como direito Humano de Três gerações: Identidades e Universalismos” In: *Educação e Sociedade* v.26 n.92, Campinas: Cedes, pp. 777-798

Farah, M. “Análise de políticas públicas no nível municipal de governo”. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Ampliando Fronteiras da Ciência Política: Desafios contemporâneos à democracia e ao desenvolvimento. 1 a 4 de agosto de 2012. Gramado, RS: pp. 1-19.

Frey, K. (2000) “Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil” In: *Planejamento e Políticas Públicas* n.21, junho, Brasília.

Hall, P; Taylor, R. (2003) “As três versões do neo-institucionalismo”. In: *Lua Nova* n. 58, São Paulo, pp. 193-223.

Lahera, E. (2006) “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?” En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.35, Caracas.

Lindblom, C. (1959) “The Science of Through” En: *Public administration* v.19, pp. 78-88

Muller, P.; Surel, Y. (2002) *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat

Rua, M.G. (1998) “Análise de políticas públicas: conceitos básicos”. En: Rua, M.G.; Carvalho, M.I.V. (orgs) (1998) *O estudo da política: tópicos relacionados*. Brasília: Paralelo 15, pp. 231-260

Souza, C. (2006) "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". In: *Sociologias* ano 8 n. 16, julho/dezembro, Porto Alegre, pp. 20-45