

## Um diálogo entre políticas públicas e fracasso escolar

Vicente de Paulo Morais Junior<sup>1</sup>

**Resumo:** A presente pesquisa teve como objetivo trilhar, a princípio, uma discussão sobre os conceitos que envolvem o termo política pública e sua respectiva área de abrangência, análise e discussão. Pretende-se, por oportuno, estabelecer uma conexão com políticas públicas educacionais e fracasso escolar. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com base em referências que proporcionaram um outro e/ou um novo olhar para o mesmo cenário. A partir da polissemia de conceitos encontrada, estabeleceu-se um recorte focando os ciclos técnicos das políticas públicas. Constatou-se, também, que as políticas públicas têm seu respectivo dinamismo. Fez-se uso de metáforas, para então conectá-las as heranças das políticas públicas educacionais e seu quinteto histórico nocivo, assim vinculando-as direta e intrinsecamente ao fracasso escolar.

**Palavras Chave:** Políticas Públicas; Políticas públicas educacionais; Fracasso escolar.

**Abstract:** This research aimed to walk at first, a discussion of the concepts that involve public policy term and its respective area of coverage, analysis and discussion. It is intended for appropriate, establish a connection with educational policies and school failure. This is a literature search, based on references provided another and / or a new look at the same scenario . From the polysemy concepts found, it established a cut focusing on the technical cycles of public policy. It was noted, too, that public policies have their respective dynamics . There was use of metaphors, and then connect them inheritances of educational policies and their harmful historical quintet, thus linking them directly and intrinsically school failure .

**Keywords:** Public Policy; educational policies; School failure.

### Introdução

De que forma as políticas públicas se ordenam? Existe um dinamismo nas políticas públicas? Quais são as influências e heranças históricas que as políticas públicas educacionais atuais sofrem? Qual a relação entre fracasso escolar e políticas públicas educacionais?

No intuito, não de responder “friamente” tais questionamentos, mas de identificar possíveis caminhos para reflexões e discussões que envolvem as entrelinhas dos questionamentos propostos, a presente pesquisa tateou a polissemia de conceitos que envolvem a temática políticas públicas, passando por uma abordagem técnica e usando de metáforas para estabelecer uma conexão entre políticas públicas educacionais e fracasso escolar.

### Ciclo técnico das políticas públicas

Ao iniciar a pesquisa em relação a conceitos e definições de políticas públicas, logo se deparou com a “polissemia do conceito” (BARROSO, 2005, p.727). Inúmeros termos e “afluentes” eram postos na bibliografia consultada, trazendo muito mais um emaranhado de definições do que um aclarar de conceitos. Mesmo com todo esse “emaranhado”, que por vezes mostrou-se “obscuro”, houve a necessidade de realizar um recorte conceitual em relação a conceitos e definições que envolvem a temática políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Vicente de Paulo Morais Junior é Doutorando em Educação na Universidade Metodista de São Paulo (UMESP/SP) e Mestre em Educação pela mesma Universidade onde apresentou a dissertação “De uma crise a outra de um darwinismo a outro: a implantação da progressão continuada no estado de São Paulo”. Atualmente exerce a função de Professor Coordenador do Núcleo Pedagógico na Diretoria de Ensino de São José dos Campos. Contato: vicentemjunior@hotmail.com

Nesse emaranhado, identificou-se entre os conceitos e definições duas possíveis variantes de discussões: a. o ciclo técnico das políticas públicas; e b. a dinâmica das políticas públicas.

Em relação ao ciclo técnico das políticas públicas, estes terão como alicerce a relação intrínseca do binômio direito e demanda (GIOVANNI, 2009, p.16). A partir deste alicerce, o ciclo técnico pode ser ordenado sequencialmente em: definição de agenda (seleção das prioridades); formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas); adoção (implantação); implementação (ou execução das ações) e avaliação (SOUZA, 2006; CALDAS e LOPES, 2008; BALL e MAINARDES, 2011). Vale destacar que, esse ciclo técnico, não pode ser encarado como “manufatura de políticas públicas”, mas sim como um movimento de engenharia social, ou ainda “um tipo de ‘engenharia política’” (FAY apud BALL e MAINARDES, 2011, p.83).

Nesta ordenação, a formulação de políticas com apresentação de soluções e alternativas deve ter como fator estruturante a participação de todos os atores<sup>2</sup> envolvidos em uma política pública. O Boletim REPENTE<sup>3</sup> (2006) ressalta que essa participação não está restrita a discussões iniciais, e se ampliando ao processo de formulação, implementação e avaliação. Porém, observamos muito mais uma “cultura paroquial” com seus respectivos súditos, havendo passividade dos atores diretamente envolvidos na política pública, do que uma cultura de participação (FREY, 2000, p.237).

Silva e Melo mencionam que não havendo a participação dos atores diretamente envolvidos com a política pública proposta, esta por sua vez passa a ser visualizada, conforme os autores como ‘*top down*’, ou políticas impostas de ‘cima para baixo’ (2000, p.5).

Outro aspecto relevante ao ciclo técnico das políticas públicas é a implantação. Mainardes contribui caracterizando o processo político deste aspecto basicamente em “política de fato” e a “política em uso” (2006, p.95).

O referido autor elucida os termos utilizados apontando que a “política de fato” são os textos legais (discurso legal ou discurso oficial), estabelecendo uma importante diferenciação entre “política como texto” e a “política como discurso”. O autor aponta que os textos legais, podem ter uma pluralidade de leituras, favorecendo múltiplas interpretações, já tais textos não são integralmente coerentes e/ou claros, e podem ser contraditórios. (2006, p.97)

Sendo assim, em virtude da disparidade entre a “política como texto” e a “política como discurso”, a então “política em uso” acaba por ter características próprias se adequando a singularidade local de sua respectiva aplicabilidade. Notam-se níveis de concretização de políticas públicas.

Ball e Mainardes contribuem para tal apontamento evidenciando que as políticas públicas não são fixas e imutáveis e podem ser sujeitas a interpretações e traduções (2011, p.14). Corroborando com tal abordagem, Mainardes (2006) ainda contribui com as discussões ressaltando a necessidade de pesquisa em políticas

---

<sup>2</sup> Conforme Caldas e Lopes considera-se como atores “os grupos que integram o Sistema Político, apresentando reivindicações ou executando ações, que serão transformadas em Políticas Públicas”. Esses atores podem ser membros de órgãos do Estado, imprensa, centros de pesquisa, associações da Sociedade Civil Organizada, entidades de representação empresarial, sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, outros (2008, p.8-9).

<sup>3</sup> O Boletim REPENTE é publicado pelo Pólís (ONG fundada em 1987 – São Paulo/SP) desde 1996, voltado para lideranças dos movimentos sociais. Os boletins impressos têm como objetivo abordar questões e temas diversos de interesse da sociedade civil. Disponível em: <<http://polis.org.br/>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

públicas em campo macro e micro contextual, evidenciado ampla diferença entre ambas as abordagens (2006, p.100).

O que determinará a distância entre a política de fato e a política em uso será a dinâmica das políticas públicas, adentrando assim, a segunda variante de discussões propostas acima.

Essa dinâmica se personificará através das duas últimas fases do ciclo técnico das políticas públicas: implementação, e, por conseguinte, a avaliação.

A implementação, como conjunto de ações contínuas que darão vida a política pública, tem, acima de tudo, característica peculiar de ser 'retro alimentadora' da própria política, ou seja, será a partir do processo de implementação, e seu curso natural (ou não!) que determinará as orientações necessárias para a própria política pública.

Vale destacar que a implantação pode ocorrer gradativamente através de adoção ou publicações de textos legais, não podendo assim, esse movimento, ser considerado como implementação e sim, como o processo de implantação em fases ou estágios.

O ciclo técnico das políticas públicas ainda irá destacar a avaliação. Maria Helena Guimarães de Castro traz à tona sábios apontamentos sobre esse processo de avaliação. Inicialmente, a autora evidencia que:

A avaliação é o instrumento de análise mais adequado para sabermos se uma política está sendo implementada, no sentido de observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados. (1989, p.3)

Outro aspecto elementar mencionado por Castro (1989) é analisar a avaliação em política pública, pois a partir desta, analistas conseguem visualizar seu desenho, sua estrutura organizacional, mecanismos de operacionalização iniciais e durante o processo de implementação realizar um refinamento da compressão quanto às causas do seu sucesso ou fracasso. Logo, nota-se que a avaliação da política pública não deve ocorrer apenas no fim de um processo ou entre políticas públicas. O investimento de avaliações durante o processo de implementação solidifica o próprio refinamento da política pública em questão.

A avaliação, objetivando a vivacidade das políticas públicas, alimentará o processo de implementação.

### **Metaforizando o ciclo técnico**

Após trazer as características teórico-metodológicas sobre o ciclo técnico de políticas públicas, convém por oportuno, metaforizar este ciclo a fim de utilizar esse recurso não apenas como maneira de falar, mas sim de pensar e, acima de tudo, como um recurso cognitivo (VEREZA, 2010).

Duas abordagens serão discutidas: "os andaimes" de Lúcia Emília Nuevo Barreto Bruno e o "ciclo de vida" das políticas públicas do Boletim REPENTE.

Para a autora acima mencionada, o ciclo técnico das políticas públicas tem como aporte fundamental os andaimes (In: FERREIRA e OLIVEIRA, 2013, p.92). Esses andaimes irão sendo devidamente montados conforme as políticas públicas vão sendo implementadas.

Esses andaimes só estarão devidamente amarrados<sup>4</sup> quando, desde as primeiras peças montadas, os encaixes estiverem justos e estáveis. As “primeiras peças” no ciclo de políticas públicas são a participação dos atores diretamente envolvidos nas primeiras etapas da construção da política pública. A “cultura paroquial” destacada por Frey (2000) apenas proporcionaram “andaimes frouxos” que, por sua vez, não transmitem segurança.

Vale destacar que a participação dos atores diretamente envolvidas com a política pública em elaboração, deverá permanecer durante todo o processo de “edificação” destas, pois quanto mais alto a construção, maior a necessidade de andaimes sólidos e estáveis.

Nota-se que a metáfora proposta por Bruno, estabelecendo uma relação entre políticas públicas e andaimes, evidencia que, em paralelo ao ciclo técnico das políticas públicas, existe um suporte que dá segurança e garante a vivacidade das políticas públicas, evitando assim, “desmoraamentos”.

A segunda linha metafórica proposta tem como base o Boletim REPENTE que aponta um “ciclo de vida” para as políticas públicas mencionando que elas “(...) nascem, crescem, maturam-se e transformam-se” (2006, p.2).

Estabelecendo uma conexão entre a metáfora mencionada e o ciclo técnico das políticas públicas, nota-se que elas “nascem” a partir da definição e seleção de prioridades, tendo como base o binômio direito/demanda. Elas irão “crescer” e tomar forma a partir da apresentação de soluções e alternativas combinado a implantação e o texto legal. O processo de “maturação” virá através da implementação como execução de ações contínuas. E a “transformação” ocorrerá a partir de um movimento de avaliação das políticas públicas que por sua vez alimentará a maturação/implantação.

### **Políticas públicas educacionais**

Historicamente, ao analisar políticas públicas em educação, alguns fatores negativos devem ser levados em conta, pois interferem de forma direta em todo o processo.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 é atual, quando menciona o “apetite partidário”:

A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, (...), nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, (...) (2006, p.188)

Azanha aponta a preocupação em analisar os sistemas educacionais brasileiros, pois notoriamente observa-se “(...) o atropelamento que a educação brasileira vem sofrendo pela avalanche de propostas e de medidas legais e paralegais” (2001, p.241). Cunha, por sua vez, ressalta o processo zigzague das políticas públicas (In: FERREIRA e OLIVEIRA, 2013, p.121). Estes dois notórios e prejudiciais movimentos combinam com a preocupação levantada por Arelaro, quando este aponta uma das razões pelas quais vivemos atropelos e zigzagues,

---

<sup>4</sup> Na construção civil utiliza-se o termo “amarração” para fazer referência a maneira de dispor dos materiais de construção de modo a formarem um conjunto coeso e estável.

A “pressa” nas decisões de políticas públicas compromete esse processo democrático – sempre mais lento – de consulta aos envolvidos. Não se trata de defender um “basismo” inercial, em que a consulta à população signifique um atrofiamento permanente de qualquer decisão rápida da gestão pública, mas de se admitir que a euforia pelos planejamentos de políticas públicas “baixados por decretos” é inócua, pois ineficaz, uma vez que em pouco tempo esses planos caem no esquecimento. (2007, p.903)

A pressa, por sua vez, evidencia uma grande e camuflada incoerência: atropela-se política pública por política pública em espaço curto de tempo, porém a mesma política pública necessita de um longo prazo para mostrar sua real identidade. Para tanto,

Os limites do uso do conhecimento científico como ferramenta de racionalização são também resultado de uma cultura político administrativa pouco favorável a seu respeito. Do lado dos políticos, a pesquisa, que é resultante de um trabalho longo e contínuo, integra-se mal no tempo da política ditada pelo ritmo rápido das eleições, das mudanças de governo e de ministros. (OLIVEIRA In: OLIVEIRA e DUARTE, 2011, p.76)

Demerval Saviani, além de reforçar a ideia de ziguezague, traz mais uma característica das políticas públicas no país, fruto desse atropelo, pressa e apetite partidário, mencionando:

A outra característica estrutural da política educacional brasileira, que opera como um óbice ao adequado encaminhamento das questões da área, é a descontinuidade. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na pletera de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional. (2008, p.11)

Aqui cabe a combinação entre o proposto por Saviani e o proposto por Arellano: o pêndulo ou ziguezague raramente passam por um processo democrático de consulta aos envolvidos.

Por ora temos um quinteto histórico extremamente nocivo às políticas públicas educacionais: atropelamento, pressa, apetite partidário, ziguezague e “antidemocracia”.

### **Políticas públicas educacionais e fracasso escolar**

Maria Helena Souza Patto, em sua obra “A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia”, com publicação datada de 1990 (2013), cirurgicamente, ao discutir o fracasso escolar, aponta além do discurso fraturado no

interior da escola, evidencia que historicamente, temos fases de atribuição do fracasso escolar: ora o fracasso do professor, ora o fracasso dos alunos e suas diversas variáveis, ora o fracasso da escola, mas nunca o fracasso escolar oriundo da política pública.

Tendo como base o “não contemplado” por Patto, atribui-se então parte do fracasso escolar as políticas públicas, pois “andaimes frágeis”, além de não oferecerem e transparecerem segurança, não conseguem acompanhar a edificação de políticas públicas sólidas.

Além disso, o “quinteto histórico nocivo” das políticas públicas educacionais não permite o amadurecimento e, tampouco, a transformação destas, rompendo o ciclo técnico das políticas públicas.

A “cultura paroquial” aqui destacada tem como repercussão ofuscar essa transferência de responsabilidade da política pública a atores que delas dependem, ficando para estes últimos, a culpabilização do fracasso escolar, seja integral, seja em fases, como bem destaca Patto.

Vale destacar que essa abordagem não está condicionada a fazer uso de uma metodologia estadocêntrica de culpabilização exclusiva do Estado, e sim, integrá-lo, transformando-o de algo externo, exclusivo a ações legais e de formulação, para membro de um processo, sendo co-responsável.

Excluir a política pública do fracasso escolar é como edificá-la sem a argamassa adequada.

### **Considerações finais**

Na trajetória desta pesquisa, observando a polissemia de conceitos que envolvem a temática políticas públicas, optou-se, como um recurso, estabelecer um recorte teórico-metodológico, abordando o ciclo técnico das políticas públicas, metaforizando-o com a proposta de andaimes e ciclo de vida.

Constatou-se que a participação dos atores diretamente envolvidos com a política pública deve ocorrer durante todo o processo, desde o nascimento até a transformação das políticas públicas, trazendo estabilidade aos andaimes que crescem conforme a política pública se edifica.

Porém perceberam-se níveis de concretização das políticas públicas tendo como base a disparidade entre política de fato e a política em uso. O fator que determinará a distância entre a política de fato e a política em uso é o processo de implementação que só terá vivacidade com a combinação da fase avaliação do ciclo técnico das políticas públicas.

Destacou-se o quinteto histórico nocivo às políticas públicas educacionais que, por sua vez, legitimará a análise do fracasso escolar diretamente conectado a temporalidade da política pública educacional vigente, destacando seu processo de formulação, implantação e implementação.

Desta forma, a discussão sobre fracasso escolar e seus tentáculos deve contemplar a política pública que envolve o recorte temporal discutido. Não seguindo essa linha de discussão, corre-se o risco de se propor uma discussão parcial.

## Referências

ARELARO, Lisete R. G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n.100, Especial, out. 2007.

AZANHA, José Mario Pires. **Planos de educação: possibilidades e limitações**. Cadernos de História e Filosofia da Educação, São Paulo, vol.4, n.6, 2001.

BALL, Stephen J. e MAINARDES, Jefferson (org). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BARROSO, João. **O estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, Especial, out. 2005.

BRUNO. Lúcia Emília Nuevo Barreto. **Poder político e sociedade: qual sujeito, qual objeto?**. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

CALDAS, Jefferson Wahrendorff e LOPES, Brenner (org.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte : SEBRAE/MG, 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Avaliação de políticas e programas sociais**. Caderno de Pesquisa, Núcleo de estudos de políticas públicas, Campinas, n.12, 1989.

CUNHA, Luiz Antonio. **As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão**. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas/IPEA, [s.l.], n.21, jun. 2000.

GIOVANNI, Geroldo di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa, Núcleo de estudos de políticas públicas - NEPP, Campinas, n.82, 2009.

MAINARDES, Jefferson. **A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais**. Atos de Pesquisa em Educação, Blumenau, v. 1, n. 2, mai./ago. 2006.

MAINARDES, Jefferson, FERREIRA, Marcia dos Santos e TELLO, César. **Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos**. In: BALL, Stephen J. e

MAINARDES, Jefferson (org). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

**Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).** Revista HISTEDBR, número especial, Campinas, ago. 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Adriana (org). Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

PATTO, Maria Helena de Souza. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia.** 3.ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2013.

REPENTE, Polis: Instituto de Estudos, formação e assessoria em políticas públicas. **Política pública como garantia de direitos** (boletim). São Paulo, n.26, dez. 2006.

SAVIANI, Demerval. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas.** Revista de Educação/ PUC, Campinas, n. 24, jun. 2008.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno de Pesquisa, Núcleo de estudos de políticas públicas, Campinas, n.48, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v.8, n. 16, jul./dez. 2006.

VEREZA, Solange C. **O lócus da metáfora: linguagem, pensamento e discurso.** Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Letras e cognição, Niteroi, n. 41, 2010.

Recebido para publicação em 16-03-16; aceito em 17-14-16