

**O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EDUCACIONAL: DEBATES
ALÉM DA LEGISLAÇÃO**

**EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA Y POLÍTICA EDUCATIVA: DEBATES MÁS
ALLÁ DE LA LEGISLACIÓN**

**THE CONCEPT OF PUBLIC POLICY AND EDUCATIONAL POLICY: DEBATES
BEYOND LEGISLATION**



Celso Francisco do Ó¹
e-mail: celso.francisco@unesp.br



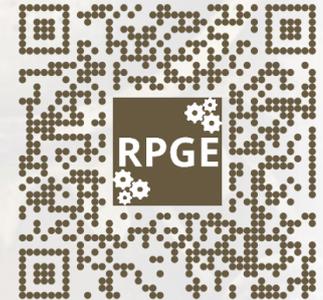
Caio Vinicius dos SANTOS²
e-mail: cv.santos@unesp.br



Carla Cristina Biazi LORENZI³
e-mail: carla.lorenzi@unesp.br

Como referenciar este artigo:

Ó, C. F.; SANTOS, C. V.; LORENZI, C. C. B. O conceito de política pública e política educacional: Debates além da legislação. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 27, n. 00, e023071, 2023. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v27i00.18141>



| **Submetido em:** 09/06/2023
| **Revisões requeridas em:** 20/10/2023
| **Aprovado em:** 16/11/2023
| **Publicado em:** 28/12/2023

Editor: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

² Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

³ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

RESUMO: Este artigo propõe realizar uma breve reflexão sobre a noção da implementação de políticas públicas, traçando um paralelo entre os meios pelos quais elas são estabelecidas como instrumento de organização da estrutura pública e seus desdobramentos que acabam influenciando a sociedade e sua organização. Foram utilizados Frey (2000), Sarmiento (2012), Lascoumes e Galès (2012) e Mainardes, Ferreira e Tello (2011) para fundamentar a discussão. Trata-se, portanto, de um estudo bibliográfico de caráter qualitativo. Assim, o presente estudo buscou evidenciar que a política pública e a política educacional são instrumentos do Estado que devem contribuir para a sociedade, qualificando as práticas de órgãos públicos e tornando-os mais acessíveis.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Políticas educacionais. Estado.

***RESUMEN:** Este artículo propone una breve reflexión sobre la noción de implementación de políticas públicas, estableciendo un paralelismo entre los medios por los que se establecen como instrumento de organización de la estructura pública y sus consecuencias, que acaban influyendo en la sociedad y en su organización. Para apoyar la discusión se utilizaron Frey (2000), Sarmiento (2012), Lascoumes y Galès (2012) y Mainardes, Ferreira y Tello (2011). Se trata, por lo tanto, de un estudio bibliográfico cualitativo. Así, este estudio buscó mostrar que la política pública y la política educativa son instrumentos del Estado que deben contribuir con la sociedad cualificando las prácticas de los órganos públicos y haciéndolas más accesibles.*

***PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas. Políticas educativas. Estado.*

***ABSTRACT:** This article proposes to undertake a brief reflection on the implementation of public policies, drawing a parallel between how they are established as instruments for organizing the public structure and their repercussions that influence society and its organization. Frey (2000), Sarmiento (2012), Lascoumes and Galès (2012), and Mainardes, Ferreira, and Tello (2011) were used to substantiate the discussion. It is, therefore, a qualitative bibliographical study. Thus, the present study sought to highlight that public policy and educational policy are instruments of the State that should contribute to society, qualifying the practices of public bodies and making them more accessible.*

***KEYWORDS:** Public policy. Educational policies. State.*

Introdução

Nesse artigo, pretende-se resgatar uma breve menção sobre a criação da noção de política pública a partir dos estudos de Klaus Frey (2000), sobretudo em relação aos conceitos básicos na implementação de políticas educacionais de países em desenvolvimento. Essa perspectiva também mobiliza os estudos de George Sarmiento (2012), que apresenta uma análise sobre o crescimento do debate em relação a esse assunto, além de destacar a importância da afirmação dos direitos pertinentes a melhorias na estrutura social. Claro que, se faz necessário, realizar as devidas adaptações nos instrumentos de análise no contexto brasileiro, compreendendo as devidas particularidades do cenário político e social.

De acordo com Frey (2000), é possível destacar três abordagens para um melhor entendimento sobre o conceito de políticas públicas: (i) compreensão do sistema político e quais ações são realizadas para o bem comum no contexto nacional; (ii) compreensão da articulação entre as forças políticas envolvidas no processo de decisão e as estratégias que são utilizadas; e (iii) a relação que se estabelece entre a noção de política pública com as demais políticas e suas relações.

Diante desse cenário, a estrutura e a organização de políticas públicas se devem ao surgimento da social-democracia, o que significa dizer que as políticas que visavam contemplar determinados setores, vão sendo ampliadas para a sociedade, ao mesmo tempo, que passam por adaptações para se consolidarem de fato no cotidiano em suas interfaces política, econômica, cultural e social. Segundo Frey (2000), no Brasil, devido à estrutura institucional de suas políticas, esse movimento é pouco explorado:

[...] no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (FREY, 2000, p. 214).

Sendo assim, é necessário de considerar as diferentes dimensões e variações eminentes de acordo com o foco e as justificativas de que se propõe o estudo das políticas públicas no Brasil, uma vez que a estrutura política posta se estabelece conforme as condições sociais existentes no país. Nesse sentido, é possível fazer um paralelo com as instituições educacionais brasileiras, que no âmbito público acabam condicionando as práticas cotidianas em conformidade com cada ação política desenvolvida em cada região, independente do seu período de criação. Desse modo, o campo de disputa, dentro da estrutura governamental,

sempre deixará marcas na produção dos projetos e na definição de políticas públicas, bem como de seu escopo de alcance.

Neste cenário, o tema “política pública no Brasil” vem sendo mencionado com maior frequência, inclusive em estudos no meio acadêmico, além de ganhar destaque nos meios de comunicação em massa. Observa-se que, em países em desenvolvimento, onde os instrumentos de estudo foram ajustados às democracias e pontualmente nas suas particularidades, é possível notar uma maior preocupação dos mais diversos setores da sociedade, ficando atentos às propostas de cada governo. Pode-se notar, também, direcionamentos adotados como prática de Estado e a continuidade das ações na vida cotidiana, pois cada vez mais os cidadãos vêm buscando acesso a direitos básicos necessários para seu contexto de vida, e dentre estes, é possível destacar os programas para geração de renda, acesso à saúde e educação.

Nesse sentido, é possível identificar um crescimento no incremento de políticas públicas implementadas por meio de programas governamentais e ações de afirmação de direitos, que buscam oferecer avanços sociais palpáveis na sociedade. No entanto, há que se considerar algumas limitações mais bruscas no correr de mudanças governamentais, onde nota-se certa flexibilização ou afrouxamento dessas políticas sociais outrora implementadas que podem ser caracterizadas como retrocesso ou perda de direitos.

Diante disso, é adequado considerar que:

No Brasil, as políticas públicas tornaram-se um dos temas mais importantes para a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Todos sabemos que o acesso à saúde, moradia, educação, transportes, infraestrutura, trabalho, previdência social, meio ambiente e patrimônio histórico depende de sua adequada implementação (SARMENTO, 2012, p. 9).

Desse modo, juridicamente o Estado é responsável pela disseminação de ações positivas para a sociedade, se incumbindo de centralizar determinadas atividades básicas, as quais devem ser consideradas como de primeira necessidade. Em outras palavras, o direito social requer centralidade ou direcionamento por parte do setor público, abrangendo o atendimento de toda a população sem nenhum tipo de restrição. Alguns atores políticos, como secretários ou ministros, assumem determinadas ações que julgam prioritárias ou acatam determinações conforme instâncias maiores. Ocorre que muitas vezes esse ajuste de prioridades pode tensionar ou afrouxar uma relação com entes públicos nas diferentes instâncias da estrutura estatal, alterando o jogo de forças em relação a determinada política.

Articulando esse entendimento à reflexão proposta por Sarmiento (2012), pode-se considerar que a adoção de modelos clássicos para o desenvolvimento de políticas públicas

conduzidas apenas por iniciativa do Estado torna-se algo ultrapassado, uma vez que é necessário considerar vários elementos na proposição de uma política pública, principalmente a partir das novas interações que se estabelecem entre os diferentes atores sociais - que podem ser agentes públicos ou privados, instituições do terceiro setor, fundações, corporações financeiras nacionais e internacionais, entre outros - todos com algum tipo de poder que influenciam, diretamente ou não, ações práticas e tomadas de decisões.

Um exemplo disso, está posto sobre os debates em torno da qualidade e do acesso à educação. De acordo com Sarmento (2012), o desenvolvimento de uma política pública está atrelado à organização e ao lugar que esses diferentes atores sociais ocupam no estado democrático de direitos, estabelecendo uma relação em um formato pendular, que pode operar de duas formas: i) *de cima para baixo* com decisões definidas pelo poder executivo, por secretários e/ou legislativo que vão determinar como uma ou mais ações devem ser realizadas; ou ii) *de baixo para cima* em uma estrutura plana, onde lideranças cobram dos representantes públicos ações que estabeleçam projetos e programas sociais capazes de contemplar suas demandas locais.

Nesse sentido,

[...] processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são o contexto de influência, de produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos são intimamente ligados e inter-relacionados, não têm dimensão temporal nem sequencial e não constituem etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Importante considerar de que forma a agenda pública se estabelece: a) a partir de um problema ou questão que precisa de uma intervenção estatal/governamental; b) a partir de uma necessidade geral e popular; ou c) a partir de um problema que deve ser enquadrado dentro da estrutura estatal para ser solucionado⁴ (SARMENTO, 2012). Assim, a política setorial fomenta mudanças consideradas na ação do Estado e novos atores políticos emergem fazendo uma maior movimentação do cenário político.

No caso de políticas setoriais, consolidadas com estruturas de decisão relativamente estáveis, pode até ser legítimo considerar o fator instituições

⁴ Fazendo uma relação com o cenário da educação brasileira, podemos notar a partir de debates relacionados na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e reforma do Ensino Médio diversos setores como sindicatos patronais e de trabalhadores, conglomerados educacionais, editoras de livros, universidades, grupos religiosos entre outros acabam perpassando por estes pontos, mas também estabelecendo sua influência na tomada de decisões.

como variável independente. Mas se esse não for o caso, ou seja, se os estudos empíricos preliminares mostram uma dinâmica expressiva das estruturas institucionais, deve-se partir do pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e a variável institucional (FREY, 2000, p. 217-218).

Deste modo, é possível notar que geralmente as cobranças *de baixo para cima* ocorrem por falhas na execução das políticas. O que reforça esse entendimento é o fato de muitas dessas legislações necessitarem de certas regulamentações e ajustes específicos, que podem ser feitos com a promulgação de outras leis ou com decretos. Para explicar, é válido analisar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96), que a princípio não apresentava de maneira evidente a obrigatoriedade do ensino de Filosofia e Sociologia na grade do Ensino Médio, tampouco a abordagem da temática étnico-racial nas diretrizes curriculares da educação básica (BRASIL, 1996).

Essas ausências mobilizaram grupos de profissionais dos referidos componentes curriculares, além de entidades ligadas ao movimento negro, que pressionaram o Estado a criar uma legislação de complementação e que garantisse de modo mais efetivo a (re)adequar das grades curriculares e currículos dos estados brasileiros.

Com esse exemplo, observou-se que o exame das ações setoriais constitui uma dinâmica significativa nas interdependências, sendo permanente devido à numerosa quantidade de sujeitos presentes em cada contexto e situação.

Outro ponto a ser considerado é a atuação dos agentes públicos responsáveis pelo gerenciamento dessas políticas, como destaca Sarmiento (2012),

[...] os atores poderiam agir com determinada autonomia, elaborar estruturas ou conceber sistemas originais para atingir melhores resultados. Esse espaço de liberdade se justifica pelo fato de que os programas governamentais estão repletos de ambiguidades, omissões, contradições, sem rigorosa repartição de competências. Em outras palavras, as pesquisas voltaram-se para os executores, como elementos essenciais ao sucesso das políticas (SARMENTO, 2012, p. 18).

Nessa perspectiva, e estabelecendo um paralelo com Max Weber (2004), é possível conceber o agente público como ator responsável por escrever e realizar uma determinada ação pública, ou seja, como ator responsável pelo desenvolvimento de uma política pública. Essa dimensão carrega um peso institucional, mas também um caráter individual que pode influenciar o escopo de implementação e execução das políticas públicas.

Em outras palavras, é relevante pensar na atuação desse agente de modo individual, por haver a necessidade de uma caracterização mais técnica para o desenvolvimento e o

acompanhamento do processo de execução de uma determinada política pública, pois isso também acaba estabelecendo margem para possíveis falhas nesse processo, tendo em vista o perfil do ator que ocupa esse espaço. É nesse contexto, que se faz necessário o acompanhamento da população, operando como meio para ajustar juridicamente o horizonte de possibilidade do controle social junto ao poder público, e nesse caso, os canais de comunicação vem proporcionando uma maior interação entre poder público e população.

Outro ponto a ser considerado é a complexidade das demandas de atendimento e a diversidade do público atendido na educação básica pública, em seus diferentes níveis sociais, culturais e econômicos, e o cenário de luta por representatividade e direito de acesso e permanência. Para isso, foi mobilizado o conceito de Sarmiento (2012), acerca das “arenas públicas”, partindo da compreensão do local onde os agentes públicos e representantes sociais, dos mais diferentes segmentos, travam debates e argumentam em prol de seu interesse, cooperando, assim, para o fortalecimento de sua atuação política e para a consolidação da constituição de um espaço democrático sólido. A isso denomina-se “fato social”, onde se impõe um “problema público”, ou seja, formula-se uma questão política que precisa ser solucionada, e para tal, necessita da interação de diferentes sujeitos e atores sociais.

Nas palavras de Sarmiento (2012, p. 23),

[...] esse *fato social* pode se transformar em *problema público* a partir do momento em que os atores sociais (individuais ou coletivos) se interessam por ele e passam a propor soluções para resolvê-lo. A causa ganha legitimidade e visibilidade a partir do apoio de grupos da sociedade civil. Grupos que não tinham nenhum envolvimento com os fatos passam a tomar posições, expressar-se coletivamente.

Deve-se considerar a rede de atores sociais mobilizados em prol do desenvolvimento de uma política pública, bem como o recorte estatal que sustenta essa rede.

Para a proposição de uma política pública, é importante refletir sobre os trâmites que envolvem a tomada de decisões em uma sociedade regida em um sistema democrático moderno, que está atrelado a uma constituição federal, que legisla em diferentes contextos, podendo exprimir influência significativa sobre os resultados obtidos. Nessa perspectiva, uma questão que chama a atenção é como as estruturas normativas, responsáveis por regulamentar a condução dos atores e das instituições, operam, sobretudo em relação à distribuição orçamentária e ao estabelecimento de rotinas e procedimentos para a execução das políticas públicas.

Segundo Frey (2000, p. 221),

As redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia. As características particulares das *policy networks* são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso.

Esse desenho também pode ser considerado no âmbito educacional, tendo em vista que essas redes e essas relações se articulam em torno de direitos essenciais à educação de todos e todas. No entanto, vale ressaltar que esse movimento tende a ser constantemente institucionalizado e os sujeitos envolvidos podem ser persuadidos a se dedicar a questões mais pontuais.

Ocorre que nesse movimento, diversas ações podem ser construídas por agentes públicos, em diálogo com demais atores sociais, para o desenvolvimento de políticas públicas. E é nessa rede de construção colaborativa que é observado a possibilidade de rompimento com a lógica de uma hierarquia rígida e pouco flexível por parte do Estado.

Portanto, ao estabelecer essas parcerias, realizar o levantamento das opiniões dos principais interessados, de forma coletiva, focando no resultado das ações desejáveis de implementação de uma política pública, cria-se uma necessidade de demanda que impele o Estado a responder legalmente. Esse conjunto de ações coadunam para o desenvolvimento de um componente de estabilidade, que só pode ser observado com a efetivação da ação do Estado em relação à demanda indicada socialmente.

Deste modo, foi realizado um estudo bibliográfico de caráter qualitativo, que conforme Marconi e Lakatos (1999), requer que o pesquisador recorra a produções científicas para responder indagações de um problema previamente identificado:

O problema deve ser levantado, formulado, de preferência em forma interrogativa e delimitado com indicações das variáveis que intervêm no estudo de possíveis relações entre si. É um processo contínuo de pensar reflexivo, cuja formulação requer conhecimentos prévios do assunto (materiais informativos), ao lado de uma imaginação criadora (MARCONI; LAKATOS, 1999, p. 28).

Assim, por meio de um referencial bibliográfico, o presente artigo está dividido em duas seções: “As políticas públicas e seus reflexos na política educacional” que busca abordar, com base em Frey (2000), Sarmiento (2012), Lascoumes e Galès (2012) e Mainardes; Ferreira e Tello (2011), de que maneira as políticas educacionais respondem às demandas da sociedade civil.

Na seção “A política educacional” e nas “Considerações finais” são abordados, além do

encerramento, os atores mobilizados no contexto das políticas públicas voltadas para a educação.

As políticas públicas e seus reflexos na política educacional

Considerando esse escopo de demanda social-resposta estatal, Sarmiento (2012), afirma que os instrumentos utilizados nas ações públicas são mecanismos e procedimentos técnicos que desempenham o papel de materializar um projeto governamental referente aos direitos sociais.

Desse modo, o desenvolvimento, a implementação e a efetivação de uma política pública reflete na política educacional, promovendo desdobramentos e revisão de diretrizes e currículos, a nível federal, estadual e municipal.

Os apontamentos de Frey (2000) e Sarmiento (2012) contribuem para prospectar a forma como o Estado responde à demanda imposta pela sociedade civil. É necessário fornecer uma resposta, contudo, a forma pela qual essa resposta é transformada em legislação fica a cargo do Governo. Isso significa que, há certas limitações e que, muitas vezes, a estrutura pública não oferece condições para a formulação de ações mais efetivas por parte dos agentes públicos. Assim, é preciso fazer recortes para o atendimento demandado. Na prática, o Estado responde à sociedade naquilo que é comum aos interesses dos dois lados.

Complementando esse entendimento, Lascoumes e Galès (2012) sinalizam sobre a atuação do Estado, considerando:

[...] o Estado exprime a vontade geral que se impõem aos interesses particulares. O interesse geral é uma construção argumentativa que permite a transfiguração de interesses particulares ou de relações de dominação sintetizados pela administração. A versão top down ou hierárquica das políticas públicas dá aos governantes o poder para selecionar os problemas que, entre uma infinidade de desafios, são suscetíveis de serem inscritos na agenda política ou de ser objeto de decisão ou implementação de uma política pública (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 103).

Desse modo, para estabelecer qualquer tipo de ação governamental é necessário a junção de um aparato estrutural e profissional que seja capaz de compreender como determinadas práticas passam a ser realizadas, tornando-se de fato um reflexo no contexto público. Para Lascoumes e Galès (2012), é preciso separar o momento decisório da ação no cotidiano social, sendo o momento da decisão algo construído ao longo de um espaço de tempo. A título de exemplo, é possível citar o trâmite do Projeto de Lei (PL) 1641/2003, que propunha a

obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia na grade curricular do Ensino Médio, concluído em 02/06/2008 com a promulgação da Lei supracitada (BRASIL, 2003a).

Nesse exemplo, pode-se observar que a ação do cotidiano se constitui quando a máquina pública passa a atuar junto à sociedade, atendendo suas demandas e realizando adequações para cada localidade. Aqui, é importante pesar o papel do agente público e sua atuação na execução de uma Lei.

Particularmente no contexto da Sociologia, Lascoumes e Galès (2012), sinalizam a importância desses sujeitos na tomada de decisão como sequência das políticas públicas e retomam os estudos de Harold Lasswell (1951, p. 105):

[...] a tentar compreender as políticas públicas em ação, para além dos momentos de decisão. Sua contribuição foi a de considerar as políticas públicas como processo que se desenvolvem em um espaço temporal, obedecendo a lógicas diferentes, o que relativiza a importância da decisão vista isoladamente.

Em diálogo com Sarandy (2001), é apropriado analisar os debates relacionados à reintrodução da Sociologia no currículo da educação básica, considerando as características específicas discutidas ao longo de todo o processo legislativo.

Vale ressaltar que os elementos mencionados até aqui podem apoiar estudos e pesquisas em diversos campos, variando conforme o tempo, as lógicas e o processo em que foram desenvolvidas. É possível observar esse mesmo movimento em relação a outros processos, como, por exemplo, na inclusão da obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no currículo da educação básica, a partir da Lei n. 10.639/2003, alterada pela Lei 11.645/2008⁵ (BRASIL, 2003b, 2008). Desse modo, é possível afirmar que não há diferença no cerne da política pública, uma vez que a atuação dos movimentos populares é um componente fundamental na proposição de políticas inclusivas e equitativas.

Para Lascoumes e Galès (2012), todo esse movimento se constitui numa variedade de elementos em articulação: atuação de agentes públicos, organização institucional, definição de metodologias, parcerias com outras instituições, elaboração de materiais etc. Cada uma dessas peças podem ser conectadas de diferentes modos, mudando a cada momento de experimentação na prática, dialogando com as demais políticas públicas vigentes, que não deixam de existir, mas vão se ajustando à realidade social.

⁵ A Lei 11.645/2008, altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

Complementando essa ideia, nos valem das palavras de Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 158):

A análise do contexto refere-se aos antecedentes e pressões que levaram à gestão de uma política específica. Isso inclui fatores econômicos, sociais e políticos que levaram a questão a ser incluída na agenda política. Há ainda as influências de grupos de pressão e de movimentos sociais. Além dos aspectos do contexto contemporâneo, a análise precisa considerar os antecedentes históricos da política, incluindo iniciativas já construídas. Tais considerações sobre o contexto contemporâneo e histórico ajudam a iluminar os motivos que impulsionaram o surgimento da política em um momento específico.

Na prática, ao analisar o conteúdo de uma política educacional, é necessário entender seus objetivos, os valores implícitos e explícitos, o que está ou não silenciado na sua produção e seu contexto de aplicação. Fazendo uma analogia, a política pública é composta por várias camadas que vão se ajustando com o tempo, como numa árvore: as práticas mais antigas estão enraizadas e vão oferecer sustentação aos galhos novos, que vão crescendo a partir do acompanhamento da sociedade civil e do fomento estatal, por meio de subsídios, condições e estrutura para sua efetiva consolidação.

Em paralelo, Mainardes, Ferreira e Tello (2011), ressaltam que desde a década de 1980, pesquisas sobre políticas públicas têm se tornado centrais em muitos estudos, ampliando as possibilidades de investigação sobre o tema, utilizando referenciais da Ciência Política e da Sociologia. Com isso, o espaço de estudos sobre políticas educacionais expande e ganha robustez.

A política educacional

Ao longo do artigo, buscou-se compreender como as políticas públicas refletem nas políticas educacionais de modo geral, e, principalmente, no caso brasileiro. Com esse propósito, utiliza-se um amplo referencial teórico para proporcionar, de forma concisa, o contexto da relação dos atores envolvidos no conjunto de ações destinadas à proposição e implementação de uma política específica.

Dessa forma, ao abordar a política educacional, é crucial destacar que, no âmbito da estrutura estatal, diversos atores são mobilizados por meio de relações distintas, as quais têm relevância em termos sociais. Por isso, o Estado entra como elemento regulador dessas relações, sejam elas públicas ou privadas, no contexto da coletividade. Dentre os instrumentos de

regulação, podemos citar a constância de leis complementares, como a LDBEN 9394/96 (BRASIL, 1996).

Após sua promulgação, a referida Lei passou por vários ajustes para contemplar situações pouco aprofundadas na Carta Magna da Educação, como o surgimento de novos dispositivos legais para explicitar ou ampliar pontos dos quais a realidade social necessitava, que anteriormente estavam contemplados de forma generalista e/ou subentendidos. Seguindo na mesma linha, há outros Decretos e Resoluções, que operacionalizam a Lei, se constituindo em mecanismos mais pontuais ou em elementos reguladores mais efetivos.

Um exemplo disso, é a LC que torna a Sociologia e a Filosofia como disciplinas obrigatórias na educação básica. Outros exemplos de ajuste, são a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), além do Plano Nacional de Educação (PNE), e organização dos sistemas de ensino em âmbito federal, estadual e municipal, da educação profissional, entre outros pontos primordiais.

Pode-se afirmar que as demandas sociais enfrentam fortes embates por conta da questão custo-benefício, e esse é um desafio para a efetiva garantia de qualquer direito social conquistado ou que seja almejado pela sociedade, com o intuito de suprir qualquer carência. Cada governo, ao gerir o Estado, demonstra grandes dificuldades para optar por medidas capazes de contemplar as necessidades da sociedade, demonstrando que ainda existe grandes falhas na execução de ações públicas, precisamente porque são ações que não conseguem abranger uma totalidade. Há falta de capilaridade em seguir uma lógica que sofre poucas mudanças. Um bom exemplo disso, é a universalização dos direitos sociais, que apesar do seu alcance, abriga inúmeros paradoxos, como alerta Saviani (2007):

[...] a lógica que as preside as torna presas de um círculo vicioso eivado de paradoxos: as crianças pobres teriam melhor rendimento escolar se seus pais participassem mais ativamente da educação escolar dessas crianças; mas para isso eles deveriam ter um melhor e mais alto nível de instrução, precisamente o que lhes foi negado. As crianças pobres teriam êxito na escola se não precisassem trabalhar; mas elas precisam trabalhar exatamente porque são pobres. Esses paradoxos manifestam-se também no próprio campo econômico: os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem maior e melhor nível de instrução; mas para terem maior nível de instrução eles precisariam ser mais produtivos para que a economia do país pudesse gerar os recursos que permitiriam maior investimento em educação (SAVIANI, 2007, p. 5).

Pode-se considerar que a sociedade, mesmo a passos lentos, vem buscando melhorias nas condições sociais por meio de alguns segmentos, tanto do setor público, como do setor privado, e algumas conquistas foram alcançadas e legitimadas, apesar de todas as falhas aqui apontadas. O setor público vem sendo modificado através das políticas públicas, tornando os aparelhos estatais mais acessíveis à população, evidentemente com algumas ressalvas. Já no setor privado, é possível observar que temos uma maior discussão sobre a educação no que se refere a capacitação de estudantes para melhorar a qualidade técnica por meio da formação básica. Desse modo, conclui-se que as políticas voltadas para a educação têm, em sua estrutura, os meios para organizar e gerir recursos, conforme a capacidade de atendimento às demandas que vão se tornando mais evidentes.

No que se refere a política educacional, o referencial mobilizado na construção deste artigo, aponta três tipos de estudos aprofundados, oferecendo possibilidades de verificar como determinadas ações estão refletindo no contexto social e se desdobrando no cotidiano educacional, a saber: i) observar modelos que dão subsídios a estudos e interpretações sobre as políticas; ii) investigar o grupo de demandas relacionadas a políticas educacionais; e iii) analisar criticamente políticas educacionais específicas. Para Ball e Mainardes (2011), estes estudos aprofundados podem auxiliar pesquisadores a ter clareza na forma como se posicionam teoricamente, direcionando o foco epistemológico que seguirão em suas pesquisas.

No contexto da política educacional, a função técnica dos agentes públicos assume um papel crucial, uma vez que são esses agentes que determinarão a estruturação das formações e a abordagem mais apropriada para a implementação de uma política. Isso envolve compreender como os atores sociais, neste caso, os profissionais da rede estadual, devem realizar ações formativas capazes de disseminar as informações necessárias para atender às demandas do currículo. Na teoria, deveria haver um retorno dessa base para esse profissional, estabelecendo assim um diálogo, sendo plausível avaliar se a política educacional está de fato cumprindo com sua finalidade ao ser aplicada, o que nem sempre é possível, dado a organização das próprias instituições estatais.

Importante destacar que, o estudo de políticas específicas, levanta o questionamento de como a abordagem teórica está auxiliando para o entendimento de políticas mais pontuais, e como essas ações vão incorporando ou estabelecendo relação com a parte mais ampla e prática da política em desenvolvimento. Ademais, qualquer tipo de política pode ser inviável de realização ou simplesmente não atender a suposta necessidade para qual foi inicialmente criada, sendo apenas mais uma narrativa ou construção retórica de um ponto de vista sobre a sociedade.

As políticas, particularmente as políticas educacionais, em geral são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais (BALL; MAINARDES, 2011, p. 13).

Assim, de acordo com Ball e Mainardes (2011), cada política assumida pelo Estado gera um espaço para articulação e organização, que podem contribuir para a formulação de uma legislação e propriamente para a ação que pode representar e desenvolver, estabelecendo uma fundamentação.

Nas palavras de Ball e Mainardes (2011, p. 13),

Os fluxos da política são também fluxos do discurso – metalinguagens que orientam pessoas a viver como pessoas. Novas narrativas sobre o que conta como boa educação estão sendo articuladas e validadas. Assim, precisamos de uma linguagem crítica e de um método analítico que nos permitam lidar com essas novas formas de política. Precisamos de uma linguagem não linear e que não atribua à política mais racionalidade que merece. As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais.

Dessa maneira, o Estado e sua estrutura destacam-se como os principais atores políticos, responsáveis por organizar as políticas públicas e definir orientações para a regulação da sociedade, bem como para a concepção adotada na área da educação e na efetivação dos direitos educacionais de todos. Nesse contexto, observa-se inicialmente um caráter simbólico, que transcende a organização das práticas em sua dinâmica.

Considerações finais

Diante disso, é possível concluir que qualquer tipo de política segue um fluxo e, ao ser desenvolvida e implementada, pode adquirir maior robustez, especialmente no caso da educação pública brasileira. Um exemplo disso é o debate em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que se configura como um documento normativo para estabelecer critérios na educação, abordando conteúdos mínimos e comuns a serem contemplados na educação básica, além de questões relacionadas à educação integral e inclusiva, entre outros aspectos.

No entanto, vale ressaltar que as forças externas que agem na formulação de políticas públicas, como movimentos sociais ou elitistas, não são unicamente responsáveis por isso,

assim como os governos também não. Acredita-se que a efetividade dessas ações fica a cargo de uma certa autonomia do Estado, que é capaz de criar ou não condições para a sua implementação (SOUZA, 2006).

Em vias de conclusão, esse artigo se propôs a dialogar com as três dimensões da política pública, tomando de partida as dimensões institucional, processual e material, para compreender como se constitui uma política educacional e que efeitos são possíveis vislumbrar a partir de sua implementação. Espera-se contribuir para a reflexão de outras formas de compreensão da organização e funcionalidade da máquina pública em sua articulação ao cotidiano educacional.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 3, p. 78-99.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 1.641/2003**. Altera dispositivos do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127294>. Acesso em 12 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 10 jan. 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 11.645/2008, de 10 de março de 2008**. Altera a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, DF: MEC, 11 mar. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111645.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas: PPP**, Brasília, n.

21, p. 211-259, jun. 2000. Semestral. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 20 maio 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de Pesquisa**: Pesquisa, planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. As políticas públicas a partir do topo do Estado. *In*: LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012. Cap. 3, p. 101-133

LASSWELL, H. The policy orientation. *In*: LERNER, D.; LASSWELL, H. **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos-metodológicos. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 6, p. 143-172.

SARANDY, F. M. S. Reflexões acerca do sentido da sociologia no Ensino Médio: Desenvolver a perspectiva sociológica: objetivo fundamental da disciplina no Ensino Médio. **Espaço Acadêmico**, Maringá, out. 2001. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/praxis/481/05sofia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SARMENTO, G. Estudo introdutório: Políticas públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais. *In*: LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012. p. 9-30.

SAVIANI, D. Introdução. *In*: SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma outra política educacional, por uma outra política educacional. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 1-8.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], p. 20-45, 2006.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Gostaríamos de agradecer ao Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes pelo apoio e incentivo na produção deste trabalho durante as disciplinas do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar – Unesp/FCLAr.

Financiamento: Programa de Pós-graduação em Educação Escolar – Unesp/FCLAr (Financiamento para publicação).

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: Não se aplica.

Disponibilidade de dados e material: Referencial bibliográfico encontra-se disponibilizado na internet, conforme referenciado no trabalho.

Contribuições dos autores: Celso Francisco do Ó contribuiu na construção e formação recorte deste estudo. Caio Vinicius dos Santos e Carla Cristina Biazi Lorenzi contribuíram com o estudo, a escrita e revisão da redação do texto.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

