

OUTROS TEMAS

CONTRIBUIÇÕES ATUAIS SOBRE O ESTUDO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ERIC FERDINANDO KANAI PASSONE

RESUMO

Em conformidade com a tendência atual dos estudos de análises de políticas educacionais em ampliar a compreensão sobre a dimensão micropolítica (implementação) com relação à dimensão macropolítica (elaboração), este artigo insere-se no campo de análises de políticas e apresenta uma revisão crítica sobre os estudos de implementação de políticas educacionais. Tais estudos buscam compreender em que medida a linguagem e a subjetividade, como dimensões próprias da propagação das políticas, afetam a implementação de políticas educacionais, e mostram a importância de se compreender cada vez mais a relação dessa subjetividade com a linguagem, com os contextos e a política.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS • LINGUAGEM • SUBJETIVIDADE • REVISÃO
DE LITERATURA

CURRENT CONTRIBUTIONS TO THE STUDY OF EDUCATIONAL POLICY IMPLEMENTATION

ABSTRACT

In accordance with the current trend of analytical studies on educational policies, focused on broadening the understanding of the micropolitical dimension (implementation) with respect to the macropolitical dimension (development), this article falls within the field of policy analysis and presents a critical review on studies regarding implementation of educational policies. Such studies seek to understand the extent to which language and subjectivity, as aspects of the propagation of such policies, affect the implementation of educational policies, and demonstrate the importance of increased understanding of this subjectivity and its relationship with language, contexts and policy.

EDUCATIONAL POLICIES • LITERATURE REVIEW • LANGUAGE •
SUBJECTIVITY

ACTUALES CONTRIBUCIONES SOBRE EL ESTUDIO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

RESUMEN

En conformidad con la actual tendencia de los estudios de análisis de políticas educativas en ampliar la comprensión sobre la dimensión micropolítica (implementación) en relación a la dimensión macropolítica (elaboración), este artículo se inserta en el campo de análisis de políticas y presenta una revisión crítica sobre los estudios de implementación de políticas educativas. Tales estudios buscan comprender en qué medida el lenguaje y la subjetividad, como dimensiones propias de la propagación de las políticas, afectan la implementación de políticas educativas y muestran la importancia de comprender cada vez más la relación de dicha subjetividad con el lenguaje, los contextos y la política.

POLÍTICAS EDUCATIVAS • REVISIÓN DE LA LITERATURA • LENGUAJE •
SUBJETIVIDAD



ESTUDO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCACIONAIS surgiu em meio às críticas que as abordagens voltadas à orientação e prescrição de políticas recebiam com relação aos resultados negativos dos programas educacionais direcionados ao combate das desigualdades sociais, no início dos anos 1960, nos Estados Unidos, e no final dessa década, na Europa. Alguns autores confirmavam a existência de um hiato entre as etapas de elaboração e avaliação das políticas sociais (HILL, H. C., 2006; HONIG, 2006; JOHN, 1999) que carecia de compreensão. As ações decorrentes da execução e operacionalização de uma política passaram a ser investigadas por meio de análise, com o intuito de revelar “déficits de implementação” quando uma política era executada.

Com o desenvolvimento das pesquisas sobre implementação, destacaram-se dois modelos de análises: *top-down* – de cima para baixo – e *bottom-up* – de baixo para cima. De acordo com Linder e Peters (1987), citados por Perez (2010, p. 1185), o primeiro, de vertente positivista, é influenciado pelo pragmatismo da escola norte-americana com enfoque objetivo da política; o segundo caracteriza-se pela influência da escola europeia e fenomenológica dos estudos de implementação.

MODELOS TOP-DOWN OU BOTTOM-UP DE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO

O modelo *top-down* reflete a posição de autores para os quais a *policy*¹ compreende etapas distintas, entre a formulação, a implementação e a avaliação (VAN METER; VAN HORN, 1975; SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

¹ É importante considerar, para evitarmos confusões interpretativas, que existem três termos para designar “política” na língua inglesa: *polity*, *politics* e *policy*, que designam a política em suas dimensões institucional, processual e material (conteúdo). O termo *policy*, amplamente empregado nos estudos de políticas públicas (*public policy*), refere-se, neste artigo, às ações dos governos como um conjunto de objetivos informados por meio de regulamentos, leis, programas, metas, projetos etc.

Segundo Van Meter e Van Horn, o processo de implementação pode ser compreendido como “as ações de indivíduos (ou grupos) privados ou públicos, direcionadas à consecução de objetivos previamente estipulados por decisões políticas” (apud HILL, M., 2006, p. 63).

No corpo do sistema político-administrativo, o modelo “de cima para baixo” implica a existência de um momento anterior à ação que abarca o processo de formulação e tomada de decisão pela autoridade legislativa central. Nessa perspectiva, Pressman e Wildavsky (1984) cunharam o termo “déficit de implementação” para analisar os “pequenos déficits” que ocorrem quando uma política passa a ser transmitida no interior do sistema, partindo do topo, de um sistema federal, por exemplo, e se transferindo para outros níveis governamentais. Os “déficits de implementação” foram considerados lacunas do processo de efetivação da *policy*, dado que sua característica central seria a previsibilidade. Ou seja, os déficits seriam previsíveis e poderiam ser superados desde que conhecidos anteriormente.

Na medida em que os estudos passaram a identificar tais lacunas, fomentou-se uma literatura prescritiva para os *policy-makers*.² Como explica M. Hill (2006, p. 66), “as políticas são tidas como prioridade dos formuladores que estão no ‘topo’, a quem são oferecidos conselhos sobre como assegurar versões de propostas, de diferentes níveis de sofisticação, que envolvem a implementação efetiva”. Dentre os conselhos clássicos, destacam-se aqueles destinados a assegurar a efetividade da ação: manter a política clara e evitar ambiguidade; planejar estruturas simples de implementação; manter controle sobre os atores responsáveis pela implementação; e, por fim, evitar interferências externas sobre o processo político. Essa abordagem retrata a implementação de políticas, tradicionalmente entendida como nexos entre a política pública e as teorias organizacionais, que se fundamenta em duas suposições básicas: (1) os implementadores fazem ou deveriam fazer (implementar) de acordo com o que determina a política; (2) os implementadores são ou deveriam ser racionais, no sentido que a organização e as ações devem atender e ser orientadas por objetivos e metas bem definidos.

As principais críticas à abordagem *top-down* referem-se à natureza ou compreensão da política, à inter-relação dos processos de formulação e de implementação e à explicitação normativa, ou a sua ausência de como colocar em prática uma dada política. A crítica quanto à natureza da política, segundo Pressman e Wildavsky (1984), consiste na definição política adotada, que pode ser entendida como um posicionamento geral sobre uma questão ou a formulação concreta e formal (normativa) da política. Na atualidade, afirmam os autores, a definição mais comum empregada para política refere-se “aos objetivos personificados nos discursos da Rainha da Inglaterra ou mensagens do Presidente dos Estados Unidos ao Congresso, e não aos fenômenos complexos que surgem ao final do processo legislativo” (HILL, M., 2006, p. 67). Entretanto, os analistas de políticas públicas trabalham, de fato, com os resultados e produtos finais dos sistemas legislativos.

² O termo *policy-maker*, no original, pode ser traduzido como “fazedor de política”: pessoa e/ou grupo de pessoas que elaboram as diretrizes de uma política.

Na linha argumentativa dessa crítica, a política consiste em um fenômeno complexo, confuso, obscuro, ambíguo e, muitas vezes, sem sentido, o que torna difícil saber o que realmente está sendo implementado.

Os críticos ao modelo *top-down* também questionam a responsabilização unilateral das autoridades locais, ou mesmo de organizações subordinadas, que, separadas do processo de formulação, ficam, muitas vezes, com o ônus de uma política, sem recursos ou condições efetivas para tal. Tais críticas se referem às ações dos governos que não possuem um plano explícito, normatizações ou programas de atividades para seus agentes. Os governos centrais transferem grande parte das responsabilidades para os níveis municipais, tornando-os responsáveis por possíveis problemas, inconsistências ou fracasso de tais ações.

Embora as políticas representem valores conflitantes e interesses difusos do sistema político-econômico, a abordagem *top-down* desconsidera os efeitos oriundos de negociações e compromissos existentes no nível local da prática de uma política. Entretanto, mesmo que a intervenção seja decidida do alto, o jogo de forças presente no âmbito da implementação pode determinar as formas e os efeitos que as políticas assumem. Para M. Hill:

A abordagem “de cima para baixo” tem muito em comum com o modelo racional de formulação de políticas, incluída aqui a preocupação com a conformidade a metas definidas de forma autoritária. Passando por críticas desse modelo, há um reconhecimento de que ou os jogos implícitos na política pluralista ou o viés dentro da estrutura de poder continuará a se manifestar durante a implementação. (2006, p. 87)

A implementação ganhou, então, nova compreensão, passando a ser entendida como etapa correlata a certas decisões. Os autores argumentam que os conflitos oriundos do processo de implementação não são passíveis de resolutividade durante a fase de formulação. Do mesmo modo, algumas decisões importantes surgem somente quando todos os fatores concretos estiverem disponíveis aos implementadores, sendo estes os mais preparados para decidir quais questões são mais pertinentes e importantes, de acordo com suas possibilidades de resolução.

Assim, a ideia de controlar todo o processo da política por meio de metas mensuráveis ou por meio de medidas normativas precedentes e prescritivas revelou-se incerta para muitos estudiosos sobre implementação (HJERN; PORTER, 1981, apud HILL, M., 2006). Uma análise mais detalhada do processo mostrou a importância do contexto institucional, das relações entre os distintos atores locais com o conteúdo das políticas, das dinâmicas destes processos etc., conforme propuseram os defensores do modelo de baixo para cima (*bottom-up*).

A abordagem denominada *bottom-up* enfatiza as ações locais de grupos e indivíduos como respostas a problemas ou questões vivenciadas no cotidiano institucional. M. Hill (2006) destacou a posição metodológica apresentada por Hjern e Poter (1981) como “uma metodologia em que os pesquisadores constroem empiricamente as redes em que os atores de base, os tomadores de decisão, realizam suas atividades, sem premissas pré-determinadas sobre as estruturas em que estas ocorrem” (HILL, M., 2006, p. 73), culminando, desse modo, nos elementos fundamentais à elaboração e orientação das políticas.

Diferentemente da abordagem *top-down*, o pesquisador não busca cumprir metas ou premissas predeterminadas, ou estabelecer relações hierárquicas entre agentes e estruturas, ou enfatizar o que deveria ser feito ou existir nessas estruturas. Em vez de procurar descobrir como controlar o processo de implementação, tal abordagem se preocupou em constituir uma visão realista sobre essa.

A realidade, portanto, não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo da interação, com *políticas mutantes e passíveis de mudanças*, uma *estrutura complexa de interações* e um *mundo externo que condiciona a implementação*, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por sua natureza, *difíceis de controlar*: a análise concentra-se melhor nos níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar políticas. (HILL, M., 2006, p. 74, grifos do autor)

Nessa perspectiva, os estudiosos enfatizaram o afastamento necessário com relação à “visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser”, para compreender as relações entre a política e a ação dos atores. Eles propõem uma metodologia que considere “a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta (HILL, M., 2006, p. 73).

Como sintetiza Perez (2010), enquanto o modelo *top-down*, o mais objetivo, se concentra na identificação de um conjunto de variáveis postuladas a partir da decisão governamental, “procurando responder questões como: o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo”, o modelo *bottom-up* corresponde ao enfoque sobre as estratégias, as atividades e as relações dos atores envolvidos com a prática de políticas públicas: “os pressupostos básicos desse modelo são a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização” (p. 1185).

Afora as controvérsias epistemológicas entre objetivismo e subjetivismo contidas nessas abordagens, identificamos, em outra perspectiva de análise, quatro pressupostos ou modelos que presidem as análises de implementação: o *modelo racional-burocrático*, com base nos pressupostos administrativos e econômicos, que investiga os objetivos, a eficiência, a eficácia, os processos de trabalho e a tecnologia da organização, buscando, por meio da informação, a maximização dos valores racionais; o *modelo dos recursos humanos*, que valoriza as relações entre as pessoas, no sentido de estabelecer ambientes de cooperação e consenso; o *modelo político*, que caracteriza as organizações como entidades políticas determinadas pela expressão de conflitos, de negociações e de representação de diferentes interesses; e o *modelo simbólico*, que compreende que as organizações são moldadas por valores, culturas, crenças, ideias e significados, mais do que por objetivos claros e bem delineados (MEDINA, 1987).

No âmbito da análise de implementação de políticas públicas, o modelo simbólico enfatiza a importância da linguagem, dos valores e das ideias, e implica a compreensão do funcionamento das instituições, grupos e, principalmente, o modo como os atores se reconhecem como agentes ou não implicados com a ação. Em suma, tal tendência compreende a variação de resultados de uma dada política a partir da dimensão dos discursos, no sentido de que “o discurso tem suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os ‘tomadores de decisão’ percebem as questões políticas” (JOHN, 1999, p. 157).

Ainda segundo o autor:

Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao *policy-making* e a afirmação de que as ideias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. [...] A ação política refere-se à linguagem, que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo. (JOHN, 1999, p. 157, tradução do autor)

De acordo com essa abordagem, os discursos dão sentido às ações públicas, ou seja, os tomadores de decisão justificam suas ações por meio de suas ideias e de seus discursos. As ideias são importantes para eles porque, embora os participantes da arena política concordem em muitas coisas, normalmente há disputas sobre quais são as melhores propostas. Além disso, há desacordos provenientes da perspectiva moral ou ideológica que se adote, tais como as existentes entre socialdemocratas e liberais, entre esquerda e direita, entre progressistas e conservadores, sobretudo no campo das ciências sociais.

Pode-se também identificar o que M. Hill (2006) denominou de “políticas simbólicas”, isto é, aquelas que retratam uma proposição política,

mas que, na prática, as autoridades e governantes não têm nenhuma intenção de concretizar.

Os políticos, muitas vezes, desejam ser vistos por apoiarem determinados ideais ou metas, sem efetivamente fazerem nada por eles. Qualquer sistema em que haja uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas, seja devido à divisão entre o legislativo e o executivo (como nos Estados Unidos), seja pela divisão entre os níveis de governo ou ministérios e os órgãos de implementação (presente na maioria dos sistemas, mas principalmente nos federativos), oferece oportunidades para a promulgação de políticas simbólicas. (HILL, M., 2006, p. 68)

As políticas simbólicas estão associadas à não implementação da política. Frequentemente, geram expectativas públicas que não podem ser cumpridas por meio de ações meramente simbólicas. Trata-se de um exemplo típico de política que recebe, inicialmente, uma exposição substancial das autoridades e governos por meio da propaganda e outros meios de comunicação, mas que, no decorrer do tempo, obtém poucos investimentos, apoios e efeitos concretos.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A LINGUAGEM

Os primeiros estudos e pesquisas de implementação de política educacional realizados nos Estados Unidos, nos anos 1960, focalizavam políticas federais³ que visavam a alcançar amplos objetivos sociais como a erradicação da pobreza (ELMORE, 1996). Tais estudos demonstraram que o desenho das políticas era de natureza distributiva e regulatória, uma vez que objetivavam distribuir recursos para grupos específicos de estudantes que se enquadravam nos critérios de elegibilidade. O modelo adotado era o do *top-down*, ou seja, baseava-se na suposição de que os *policy-makers* deveriam desenvolver políticas e monitorá-las, deixando aos implementadores o trabalho de executá-las, avaliando periodicamente os resultados obtidos pela ação dos mesmos.

Os contratos federais direcionaram grande parte dos pesquisadores às avaliações sobre as políticas do período da *Great Society*. A constatação unânime das descobertas relacionadas ao fracasso e às falhas da implementação indicavam que as escolas não seguiam os programas previstos no desenho da política. A origem dessa divergência eram os conflitos de interesses entre os *policy-makers* e os implementadores, seja pela falta de qualificação dos agentes ou pela desmotivação para o cumprimento das instruções e recomendações do programa e/ou política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

³ Referem-se às políticas educacionais propostas pelo presidente Johnson em 1965, no período da *Great Society*, tal como a *Elementary and Secondary Education Act - ESEA*, que objetivava uma ação governamental para suprir as desvantagens das crianças carentes nas escolas e, conseqüentemente, melhorar o desempenho desses alunos.

Essas constatações provinham, em parte, de áreas específicas de disciplinas acadêmicas, como a economia e a ciência política – dominantes nos estudos sobre implementação nesse período –, que visualizavam separadamente o implementador como unidade de análise mais significativa e postulavam que seus interesses individuais determinavam suas ações de forma incongruente com os objetivos postulados no desenho da política ou programa.

A proposta de coalizão entre implementadores, os incentivos institucionais e organizacionais e o aumento de objetividade e clareza das instruções foram algumas das estratégias adotadas para solucionar o hiato entre o desenho da política e sua implementação (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Nos anos entre 1970 e 1980, os estudiosos continuaram pesquisando as variações entre a política e seus resultados, propondo outra perspectiva de análise. Os implementadores não eram mais vistos como indivíduos desmotivados, mas como atores engajados em suas práticas sociais, lidando diariamente com um grande número de demandas da gestão educacional, ao mesmo tempo em que tentavam conciliar certas exigências e conflitos do local de trabalho com suas “visões de mundo” pessoais e profissionais.

No fim da década de 1970, os estudos de implementação esboçaram uma nova compreensão sobre o tema; a implementação educacional começou a ser percebida como um processo de adaptação mútua, moldável tanto por influência do nível macro (política) quanto por influência do nível micro (implementação). Nessa perspectiva, os implementadores eram considerados responsáveis por reconciliar as condições do seu contexto (micronível) com as demandas do nível macro. Segundo Honig (2006), os pesquisadores defendiam a importância de focalizar as relações entre as variáveis políticas, individuais e contextuais, que delimitavam a implementação. No entanto, a construção de conhecimento sobre a implementação continuou a refletir as preocupações em minimizar a lacuna entre as intenções dos decisores políticos e as ações dos implementadores, reforçando o comando de cima para baixo e as relações de controle entre os formuladores de políticas e implementadores.

A partir dos anos 1980, ainda segundo Honig, os estados e municípios norte-americanos passaram a promover iniciativas de reestruturação e reforma educacional. As pesquisas desenvolvidas no âmbito das políticas estaduais reiteraram as conclusões de estudos anteriores sobre os conflitos e as divergências entre decisão/elaboração e implementação das políticas educacionais no âmbito federal, e mostraram que os processos de implementação resultam de negociações envolvendo pelo menos três níveis de governo, o federal, o estadual e o municipal, e as relações estabelecidas entre esses níveis e as esferas locais. Assim, pôde-se observar, também, uma abertura significativa para as pesquisas sobre o

funcionalmento da política no seu contexto local. Tais pesquisas acompanharam o desenvolvimento das estruturas curriculares, os mecanismos decisórios da escola e do desenvolvimento dos professores, visando não só assegurar sua plena implementação, mas também alcançar melhorias tangíveis no desempenho dos alunos.

Desse modo, os estudos expandiram-se em direção ao âmbito da escola. A utilização de metodologias retrospectivas, como o rastreamento inverso do processo da política, partindo da prática escolar à política, sobre os contextos que indicavam bons resultados, possibilitaram um novo enfoque de investigação, a saber, conhecer quais eram as condições desses locais que facilitavam a obtenção desses resultados. A principal questão para os pesquisadores consistiu em saber como, onde, quando e com quem uma dada política foi implementada e funcionou. A pesquisa e a prática de implementação de política educacional investigou dois tipos de políticas: as *implementable policies* [políticas implementáveis], caracterizadas como aquelas em que o desenho do projeto político coincidia com as ações; e as *sucessfull policies* [políticas de bom resultado], reconhecidas como aquelas que produziam efeitos visíveis no desempenho escolar dos estudantes. Nesses casos, as recomendações sobre as políticas educacionais são apresentadas como bons exemplos de práticas que funcionaram com relativo sucesso, tornando-se referências. Há autores que criticam as famosas listas compostas com tais exemplos, argumentando que as informações dispostas são insuficientes e desconsideram a realidade concreta, as condições objetivas e humanas inerentes aos processos de implementação (HONIG, 2006).

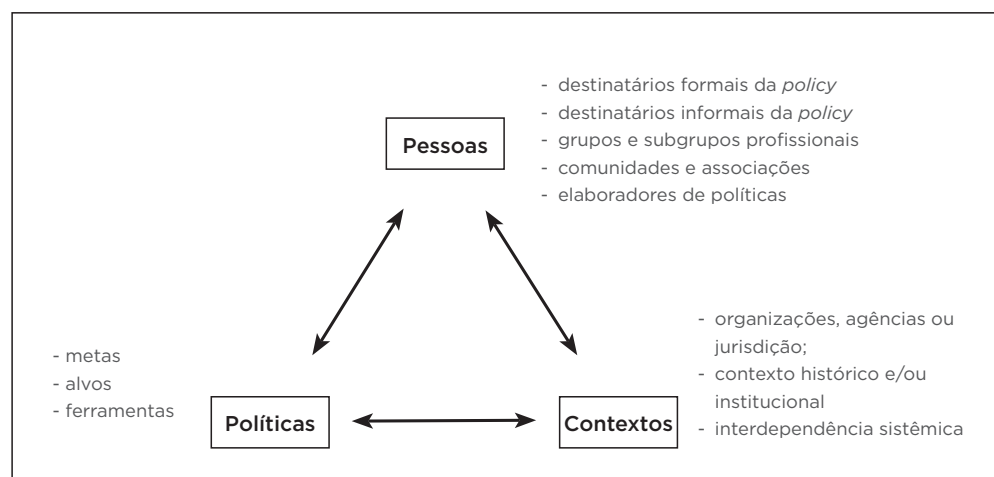
Portanto, esse movimento no escopo dos estudos possibilitou a expansão da noção de contexto, em particular nos estudos de implementação, ao mostrar que, mais importante do que conhecer o processo das políticas implementadas, era tentar conhecer as diversas condições substanciais que permitiam uma prática efetiva.

Elmore e Macdonnell (1987, apud HONIG, 2006) defenderam que as diferenças das políticas refletiam as diferentes estratégias e ferramentas utilizadas na implementação, tais como a gestão, os incentivos de carreira dos profissionais, as capacitações, a participação nos projetos etc. Nessa perspectiva, os autores afirmaram que tais “dispositivos” faziam a diferença entre uma política e outra, representando formas de motivação que melhoravam as condições efetivas às mudanças. Esse período revelou que as políticas variavam conforme o contexto, a localização, a cultura, a histórica local e as redes sociais e comunitárias.

Honig (2006) esclarece ainda que, a partir dos anos 1990, nos Estados Unidos, os sistemas escolares passaram a responder pelo desempenho escolar de seus alunos de forma nunca imaginada nos últimos vinte anos. Antes desse período, os objetivos das políticas educacionais limitaram-se ao auxílio de determinados grupos de estudantes, garantindo-lhes condições de alcançar padrões básicos de escolarização. Após 1990, os desenhos das

políticas educacionais propunham garantir a todos os alunos padrões de desempenho elevados, mediante alterações e reformas da política educacional. Assim, as reformas dos sistemas educacionais, no caso estadunidense, refletiram os esforços de articular os diversos níveis político-administrativos com a gestão escolar, as secretarias, as diretorias e os órgãos centrais. Honig explica que o desenvolvimento do sistema educacional se caracterizou pelo alinhamento do conteúdo previsto, das metas de desempenho, da avaliação padronizada de estudantes e dos indicadores educacionais. Tais mudanças refletiram no escopo das pesquisas, aprofundando, principalmente, as relações existentes entre os atores, as metas políticas, os contextos e as estratégias locais de implementação (Quadro 1).

QUADRO 1
DIMENSÕES ATUAIS DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS



Fonte: Honig (2006).

Desse modo, na atualidade, as análises de implementação educacional têm investigado de modo particular como tais dimensões afetam, moldam e determinam os resultados das políticas e programas educacionais. A dimensão da política envolve as metas, os alvos e as estratégias previstas para sua implementação. Já a dimensão dos atores inclui tanto os destinatários formais da *policy*, quanto os grupos informais, grupos e subgrupos profissionais, os *policy-markers*, as comunidades e associações da sociedade civil. E, por último, a dimensão de contexto envolve tanto o espaço físico habitado pelas organizações, sua jurisdição, seu contexto histórico e institucional, quanto as relações sistêmicas que se desdobram no processo de implementação.

Pode-se afirmar que a implementação permaneceu como o produto essencial da análise de políticas; entretanto, deixou de ser abordada unilateralmente como uma propriedade inerente da política, ou mesmo como uma etapa subsequente, já que a implementação e a execução da política passaram a ser compreendidas a partir de suas

complexas relações sistêmicas, envolvendo a interdependência entre a política, seu contexto e seus atores.

Tais pesquisas sugerem que as políticas educacionais voltadas à escolarização, comparadas com políticas menos centradas na escolarização, como a implantação de uma nova grade ou um programa de alimentação escolar, retratam fundamentalmente desafios distintos. Os objetivos e metas também diferem. As políticas educacionais mais abrangentes requerem diversos níveis de engajamento dos departamentos e secretarias educacionais, ao contrário das políticas focalizadas e limitadas a um número pequeno de escolas. Outro aspecto que pode ser destacado remete às metas das políticas e se refere à periodicidade da ação, que pode ser de curto ou longo prazo. Em geral, as políticas que requerem longo prazo para alcançar seus objetivos são alvos de críticas e de resistência, pois representam maior custo e responsabilidade das autoridades governamentais. A dificuldade de atender aos desafios está relacionada às oportunidades das políticas e ao maior controle sobre a implementação. Certos objetivos são mais ou menos alcançáveis, dependendo da capacidade de iniciativa e da atuação dos implementadores com relação a esses objetivos. Segundo Honig (2006), algumas escolas que adotam um padrão particular de ensino de matemática para seus professores podem gerar grandes mudanças nas práticas de matemática, enquanto em outras escolas a adoção dos mesmos padrões não ocasiona as mudanças esperadas. O mesmo ocorre em escolas que são classificadas como de baixo desempenho; algumas podem buscar alternativas para superar os desafios que impõem a padronização da performance escolar, enquanto outras permanecerão sem mudanças significativas, reproduzindo o baixo desempenho.

A partir dos estudos contemporâneos de implementação de políticas educacionais, ampliou-se, também, a noção de atores envolvidos com a política educacional, abarcando pessoas e grupos que se situam além do escopo das políticas, como as famílias, as associações sociais, de saúde, grupos profissionais, empresariais etc. Essas pessoas, embora não sejam alvo do desenho dessas políticas, acabam participando e influenciando na implementação destas. Como exemplo, pode-se citar a participação de setores empresariais que surgem como liderança no setor. Embora esses estudos revelem que as iniciativas dos órgãos oficiais e das escolas continuam sendo as principais responsáveis pelos resultados da política – *accountability* –, os implementadores, agora pensados de forma mais abrangente, também são considerados importantes atores que criam e reforçam determinadas políticas. Se, anteriormente, se buscava conhecer somente os aspectos relacionados aos principais atores educacionais, como diretores, gestores de departamento e de secretarias, atualmente destinam-se a conhecer a importância dos diversos atores e contextos educacionais que atuam de modo formal e/ou informal, como as organizações escolares e as organizações comunitárias, bem como as instituições envolvidas com a educação de

crianças e adolescentes, como as famílias e as organizações sociais. Nessa lógica, os pesquisadores de políticas educacionais consideram como destinatários todos os envolvidos com o sistema educacional formal e informal, ou seja, tanto os atores envolvidos diretamente com a educação como aqueles que se situam além do sistema educacional, tais como a família, as organizações de bairros, redes sociais, associações de pais etc.

Paralelamente, os estudos contemporâneos começaram a investigar as diferenças existentes entre os diferentes subgrupos profissionais, em vez de se limitarem, como os estudos tradicionais, a buscar conhecer em que medida os grupos profissionais (professor, supervisor, secretário), enquanto grupos institucionalizados, assumiam ou não os interesses, crenças, valores, ideias, o conhecimento e outras orientações formadas a partir de sua própria participação na implementação.

De outro modo, pode-se dizer que as diferentes orientações individuais e coletivas determinam a implementação e que a participação e as relações sociais dos implementadores também são fatores essenciais para isso. Nesses casos, destacam-se os estudos que querem saber como as experiências e identidades profissionais se comportam no processo de criação de sentido, enquanto identidades e *know-how*, que formam suas próprias ideias e escolhas durante a implementação. A conclusão que sugerem é que os grupos profissionais também influenciam, por meio de suas crenças, visões de mundo e, principalmente, suas interpretações sobre as políticas, a forma da implementação. H. C. Hill (2006) revela que os professores, assim como os demais profissionais, pertencem a comunidades discursivas diferentes, que moldam suas respostas em face dos padrões e demandas das reformas educacionais.

Ressalta-se, ainda, a tendência a se compreender tanto os elaboradores quanto os implementadores enquanto grupos de pessoas que moldam como a política será efetivamente executada e implementada. Trata-se de reconhecer que tanto os implementadores são os condutores da política como os elaboradores das políticas também são os implementadores centrais, resultando em um sistema dinâmico entre as etapas da *policy*.

A última dimensão, o contexto da política, também é significativamente importante para os estudos contemporâneos de implementação de políticas educacionais. As mesmas responsabilidades políticas surgem com diferentes graus de resistência dentro das instituições educacionais, que dependem da motivação e capacitação dos professores, de incentivos na carreira do magistério, entre outros fatores, como as condições e recursos existentes, a localização geográfica, a história da instituição, o nível local administrativo etc.

De outra perspectiva, podemos identificar três aspectos que distinguem a nova geração de estudos de implementação de políticas: (1) as políticas investigadas são consideradas em sua totalidade significativa, de forma mais compreensiva e diversificada do que em décadas anteriores; (2)

o objetivo das pesquisas é descobrir as diversas dimensões e interações existentes entre as políticas, os atores e as organizações, que ajudam a explicar a variação de resultados de uma política; e (3) as pesquisas atuais marcam uma distinção epistemológica em relação aos estágios anteriores de produção de conhecimento.

No que concerne especificamente ao escopo deste artigo, destacam-se os estudos que demonstram como a implementação reflete os efeitos da comunicação (GOGGIN et al., 1990) e, fundamentalmente, como ela é determinada pelos limites e possibilidades próprios da linguagem (YANOW, 1996, 2000; HILL, H.C., 2006; HONIG, 2006).

Com relação à produção da literatura sobre implementação de políticas educacionais, identificamos alguns trabalhos que buscaram compreender como a política é interpretada individualmente, sobretudo com o objetivo de investigar como ela vai sendo reformulada, através de sua transmissão, no processo da política, por meio de símbolos, objetos e metáforas, bem como da assimilação pelos implementadores de materiais curriculares e cursos profissionais, e pelas redes sociais dos profissionais, entre outros meios (YANOW, 1996).

Na revisão da literatura apresentada por H. C. Hill (2006), as primeiras investigações sobre a interveniência da linguagem na implementação de políticas educacionais fundamentaram-se nos moldes positivistas de comunicação, como as pesquisas norte-americanas da *communication research*. Nesse modelo, baseado nas teorias comportamentalistas de estímulo e resposta ($E \rightarrow R$), a comunicação passou a ser considerada um estímulo que produz de modo imediato uma resposta. Posteriormente, tais estudos introduziram a análise dos conteúdos da comunicação, as variáveis intervenientes e seus efeitos. Assim, no modelo positivista de estímulo e resposta, compreendendo o circuito entre emissor, mensagem, meio, receptor e efeito (comportamento), a função instrumental da comunicação seria caracterizada sempre como intencional, consciente e voluntária; a mensagem entre o emissor e o receptor produz a resposta comportamental ou o impacto, enquanto efeito da mesma.

Dessa forma, o emissor assume um papel ativo e o receptor um papel passivo. A mensagem percorre diversos meios ou canais que constituem os veículos de comunicação, chegando aos receptores que, por sua vez, respondem com mudanças comportamentais. As teorias da informação, que estudam a transmissão de informação através da eficácia, do controle dessa eficácia e de sua avaliação, partilham da ideia de que a comunicação parte de determinados estímulos e fornece respostas comportamentais.

Com relação às políticas educacionais, esses estudos sustentam que a comunicação e as informações transmitidas aos implementadores estão sujeitas a distorções decorrentes de interesses de grupos e do processo de comunicação entre os elaboradores de políticas e os departamentos locais. Assim, tais distorções resultavam em diferentes impactos ou

efeitos, devido aos interesses e motivos existentes entre os elaboradores de políticas e os implementadores, afetando a transmissão da comunicação (GOGGIN et al., 1990).

Os estudos mais recentes defendem que os implementadores criam seus próprios significados para as políticas educacionais, independentemente de quanto a comunicação seja clara, objetiva, coerente e intencional, no momento da formulação e da implementação. Assim, a constituição desses significados depende tanto da forma como as mensagens são transmitidas, por meio do sistema administrativo até chegar aos implementadores na escola, como da maneira como a política é representada cultural e subjetivamente (COHEN; HILL, 2001; YANOW, 1996).

H. C. Hill (2006) aponta dois critérios oriundos da linguística que colaboram na compreensão das dimensões da linguagem, relacionados à implementação. O primeiro consiste em que o significado e o uso das palavras são determinados pelo contexto, especialmente por meio do discurso particular da comunidade, na qual o implementador está inserido. Tal critério reforça a ideia de que os estudiosos devem considerar por que e como os elementos da política são significados individualmente nos contextos externos da própria política, e como essa significação vai se transformando à medida que percorre os níveis e os contextos institucionais. O segundo critério consiste em levar em consideração que o discurso local produz o que a pesquisadora denominou de “gramática local”, isto é, como os implementadores e outros atores sociais definem e usam os termos relacionados à política e à sua extensão técnica, assim como as gírias ou termos criados. A principal questão dessa “gramática”, no contexto de implementação, diz respeito ao grau de “contaminação” que os grupos impõem aos termos com novos significados e ao modo como estes são utilizados nos limites da organização e da prática social. De outra maneira, algumas organizações exigem a utilização de termos precisos pelos seus membros e necessitam de considerável energia para induzir potencialmente a organização a utilizar termos exatos ao longo da educação formal, devido a exigências legais, como acontece nas áreas da medicina e da advocacia. No entanto, outras organizações são mais tolerantes com a falta de padronização dos termos, como no caso das políticas e práticas educacionais. Tais características afetam as práticas sociais; quanto mais o contexto da implementação da política requer dos implementadores termos específicos, com certo grau particular de precisão, mais os implementadores diferem quanto à sua disposição e/ou interesse de fazê-la.

Por um lado, pode-se verificar como os princípios básicos da linguística foram utilizados para o esclarecimento do papel da linguagem na formação da implementação. De acordo com a linguística moderna, os termos particulares não possuem significados inerentes e/ou intrínsecos, e a interpretação de um termo depende do contexto em que ele se encontra e do significado atribuído socialmente. Por outro lado, os estudos de implementação constataam que os significados atribuídos às ações e às ideias se

originam por meio da linguagem compartilhada em suas comunidades e seus grupos. Dito de outro modo, um termo carrega diversos significados para diferentes grupos. Como exemplo, temos os pesquisadores que compreendem que a falha ou o fracasso no processo de implementação deve ser compreendida a partir da característica interveniente da linguagem, a qual contribui para a designação de diferentes significados, ou seja, uma versão da linguagem enquanto instrumento de comunicação, mas agora com ênfase na polissemia de sentidos, o que, sem dúvida, não deixa de ser uma constatação importante.

Yanow (1996) propõe a análise interpretativa da implementação da política enquanto o estudo das diferentes visões dos atores sobre seu objeto de trabalho e/ou prática social, e de como as diferentes interpretações influenciam o processo de implementação, buscando compreender os significados produzidos nesse processo. Assim, a análise interpretativa examinaria a “luta para a determinação dos significados” e descreveria “como esses significados são comunicados” (YANOW, 1996, p. 16). Com base nessas teorias, os discursos determinam a forma pela qual a implementação se desenvolve; por discurso, compreendem-se as inter-relações comunicativas que ocorrem no interior das comunidades, cujo uso particular de termos, “gramáticas” e/ou discursos estabelece relações de pertencimento e identificação com grupos, comunidades, organizações, símbolos, ideias etc., ou seja, como uma forma de reconhecimento e/ou pertencimento social, que permite ao indivíduo identificar a si mesmo como membro de um grupo significativo ou de uma rede social.

Portanto, a linguagem constitui o único meio para a introdução e estruturação da atividade humana, a chave central para a construção e expressão da política. Nesse sentido, a própria pessoa passa a ser compreendida no interior do discurso, que pode ser referente à classe social ou aos interesses políticos ou profissionais, ou pode simplesmente servir para facilitar a comunicação dos indivíduos dentro de um grupo com interesses técnicos comuns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo de implementação das políticas, quando do início das análises, havia a crença de que a elaboração de uma política bem desenhada, em sua dimensão mais formal e técnica, com objetivos e estratégias de implementação claros e bem definidos, recursos humanos e financeiros disponíveis, era suficiente para alcançar as mudanças propostas, os analistas ignoravam o dinamismo entre a política, seu contexto e seus atores. Esse desconhecimento foi patente, principalmente nos discursos do tipo *top-down* sobre implementação de políticas educacionais, retratando o modelo racional e autoritário de elaboração de políticas imposta de “cima para baixo”. A ideia de se controlar todo processo da política por meio de metas mensuráveis, ou por medidas normativas e prescritivas, demonstrou-se incerta para muitos estudiosos

sobre implementação. Uma análise mais detalhada do processo enfatizou a importância do contexto institucional, as relações entre os distintos atores locais com o conteúdo das políticas, as dinâmicas destes processos etc., conforme propuseram os defensores do modelo “de baixo para cima”. Os discursos do modelo *bottom-up* passaram a privilegiar as investigações sobre as estratégias, as atividades e as relações dos atores envolvidos com a prática de políticas públicas, buscando compreender “a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores”.

Vimos que a implementação passou a incluir a dimensão do implementador, transformando-o, ao mesmo tempo, em um objeto de observação e investigação dos estudos de implementação, como um ator privilegiado quando se trata da execução da *policy*. Assim, o modelo *bottom-up* passou a conceber a realidade enquanto um “processo contínuo de interações, com *políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação*”. Essa constatação foi fundamental, pois compreende que a execução da *policy* recai sobre os “*implementadores e seus atores, que são, por natureza, difíceis de controlar*” (HILL, M., 2006, p. 74, grifos do autor). Se, anteriormente, se buscava conhecer somente os aspectos relacionados aos principais atores educacionais, como os professores, os diretores, os gestores de departamento e das secretarias, atualmente procura-se conhecer a importância dos diversos atores e contextos educacionais que atuam de modo formal e/ou informal, como as organizações escolares e as organizações comunitárias, e as instituições envolvidas com a educação de crianças e adolescentes, como as famílias e as organizações sociais.

Assim, os discursos de implementação das políticas educacionais passaram a considerar como alvo da *policy* todos os envolvidos com o sistema educacional formal, ou seja, tanto os atores envolvidos diretamente com a educação, como aqueles que se situam além do sistema educacional. No nosso entender, esse discurso pautado pelo modelo *bottom-up* representou a inclusão da linguagem e da dimensão subjetiva, quando considerada a operacionalização de uma política, conferindo relevância à linguagem e aos discursos, no processo de elaboração e implementação de políticas. As análises interpretativas retrataram esse momento, utilizando a linguística para compreender os efeitos, limites e possibilidades impostos pelos discursos e pela linguagem à implementação.

Nessa perspectiva, estão os discursos que buscam compreender como a política vai sendo interpretada quando de sua transmissão por meio de símbolos, objetos e metáforas, no processo de implementação, a partir do contexto em que ela se encontra e dos significados atribuídos socialmente. A análise interpretativa revela-se uma metodologia importante para os estudos sobre a implementação e os processos educacionais, buscando aferir o significado individual e coletivo que fundamenta as práticas dos profissionais da educação. Desse modo, mais do que um conhecimento absoluto e universal, os estudos sobre a linguagem e a implementação de políticas educacionais

contemporâneos apontam para a singularidade das ações e para a polissemia de significados subjetivos que materializam as práticas educacionais.

REFERÊNCIAS

- COHEN, David K.; HILL, Heather C. *Learning policy: when state education reform works*. New Haven: Yale University Press, 2001.
- ELMORE, Richard F. Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, v. 66, n. 1, p. 1-24, 1996.
- GOGGIN, Malcom L. et al. *Implementation theory and practice: toward a third generation*. New York: Haper Collins, 1990.
- HILL, Heather C. Language matter: how characteristics of language complicate policy implementation. In: HONIG, Meredith I. *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. New York: State University of New York, 2006. p. 65-82.
- _____. Policy is not enough: language and the interpretation of state standards. *American Educational Research Journal*, v. 38, n. 2, p. 289-318, 2001.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 59-90.
- HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.
- HONIG, Meredith I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In: HONIG, Meredith I. *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. New York: State University of New York, 2006. p. 1-24.
- LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Relativism, contingency and the definition of success in implementation research. *Policy Studies Review*, Urbana, v. 7, n. 1, p. 116-127, 1987.
- JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan./abr. 1987.
- PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 65-74.
- _____. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California, 1984.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. Policy implementation: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, Urbana, v. 8, n. 4, p. 538-560, jan. 1980.
- VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, p. 445-88, 1975.
- YANOW, Dvora. *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1996.
- _____. *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, California: Sage, 2000.

ERIC FERDINANDO KANAI PASSONE

Doutor em Educação, pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Campinas – Nepp/Unicamp (SP); Docente da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba (SP)
eric@nepp.unicamp.br; efpassone@unimep.br