

ANÁLISE POLÍTICA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

POLITICAL ANALYZIS AND EDUCATIONAL POLITICS: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL TRENDS AND PERSPECTIVES

Antonia Almeida Silva¹

Recebido para publicação em 17/11/2007

Aceito para publicação em 25/02/2008

RESUMO

O artigo problematiza a produção acadêmica na área das políticas públicas e suas tendências a partir dos anos 90. Explora os desafios de construção do campo disciplinar das políticas públicas e enfatiza o desafio de diversificação dos focos de pesquisa, atualmente concentrado na esfera federal, e propõe a ampliação e verticalização das produções relativas às políticas públicas desenvolvidas pelos governos estaduais. Interrogando o equilíbrio do velho e do novo poderio, que se desenrola no interior das mudanças político-econômicas experimentadas no Brasil no período pós República, o texto ressalta as categorias relações de poder e Estado como chaves interpretativas para análise política das políticas públicas.

Palavras-chave: Estado, políticas públicas, análise política, relações de poder.

ABSTRACT

The article discusses the academic production on public politics and its trends from the 90's. It investigates the construction of the public politics knowledge's field and emphasizes the challenge of diversifying research's focuses that still are concentrated in federal sphere, by suggesting to enlarge and to verticallyze studies oriented to public politics that are developed by state governments. Through observing the balance between old and new political powers that works into political and economic changings suffered in post-republican Brazil, this text puts in evidence the concepts of *power relationships* and *State* as interpretative keys to political analysis of public politics.

Key words: State, public politics, political analysis, power relationships.

¹ Professora adjunta da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e doutora em educação pela Universidade de São Paulo. antoniasilv@gmail.com

1 Da produção acadêmica na área de políticas públicas: desafios da construção do campo disciplinar

Desde o início da última década do século passado, referida aqui como anos 90, os estudos e debates sobre políticas públicas tiveram grande impulso no Brasil, trazendo para a ordem do dia, entre outras questões, as responsabilidades e ações dos governos no campo social. Dois dossiês publicados em 2003 tematizando as políticas públicas enfatizaram que apenas nas duas últimas décadas as pesquisas acadêmicas se voltaram mais para esse foco. O primeiro, publicado na “Revista Brasileira de Ciências Sociais”, reuniu quatro artigos sobre o tema, e o segundo, publicado no “Caderno CRH”, reuniu mais sete, incluindo-se entre esses os textos de apresentação/introdução.² Em 1997, porém, um livro de Azevedo (1997), “A educação como política pública”, de uma perspectiva analítica dos paradigmas clássicos de interpretação da sociedade e em particular da educação, já trazia o tema das políticas públicas para o debate e afirmava sua centralidade no Brasil a partir do início dos anos 80.

Para Souza (2003a), organizadora do dossiê publicado pelo “Caderno CRH”, o crescimento da importância dessa disciplina, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento, resultou da combinação de três fatores:

O primeiro, foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade. O segundo fator, é que novas concepções sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Este, implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias in-

flacionárias, como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, provém do fato de que a maioria desses países, em especial os da América Latina, não conseguiu equacionar, ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Embora as políticas públicas não tenham, obviamente, capacidade para enfrentar sozinhas os desafios acima referidos, seu desenho e regras, assim como seus mecanismos de gestão, contribuem para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas para os quais a política pública é dirigida (SOUZA, 2003a, p. 12).

Apesar da centralidade adquirida pelas políticas públicas no período e o impulso das produções na área, segundo Arretche (2003) o surto de institucionalização e expansão registrado com o incremento das produções de dissertações, teses, artigos, etc. não logrou o desenvolvimento de um campo disciplinar. A condição para isto, defende a autora recorrendo a Kuhn, é a aquisição de um paradigma, entendido como “corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientam a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados” (ARRETCHÉ, 2003, p. 08). Ao contrário dessa autora, não defendemos as “crenças metodológicas e teóricas comuns”, embora reconheçamos as definições e apropriações teórico-metodológicas explícitas como condição para a consolidação da área. Isto, no entanto, resulta e passa por escolhas no plural, que não só permitam, mas estimulem a convivência de abordagens na área, as quais devem estar livres de prescrições e de data de validade fixada.

Em que pesem as divergências assinaladas em relação às condições para o desenvolvimento de um campo disciplinar em políticas públicas, a constatação de que essa disciplina caracteriza-se no Brasil por “uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, derivada da proliferação horizontal dos estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa” (ARRETCHÉ, 2003, p. 8) alerta-nos para algumas das dificuldades a serem contornadas. Isto é, a defesa da

² O primeiro, publicado na **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, fev. 2003. O segundo, publicado no **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

legitimidade da investigação pleiteada/realizada, atenção às abordagens teóricas e ao método escolhido, discussão da(s) perspectiva(s) alternativa(s) às abordagens escolhidas.

É consenso, portanto, que essa é uma área (disciplina) recente e com muitos caminhos ainda por serem percorridos. Souza (2003b), no artigo publicado no dossiê da ANPOCS, vislumbra, entre os desafios a serem transpassados na área, a superação da primeira geração de estudos, a qual ela qualifica como “excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos” (SOUZA, 2003b, p. 17).

Em contrapartida a esses estudos, a autora propõe que avancemos para a segunda geração das produções, a qual

deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracasso das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados (Souza, 2003b, p. 17).

Uma das alternativas referidas pela autora para a construção dessas tipologias é a abordagem neo-institucionalista, cujos ramos de maior apoio na literatura são o da escolha racional e o do institucionalismo histórico. O neo-institucionalismo volta-se para a importância das instituições em relação à decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Essa abordagem, segundo a mesma autora, ajuda a entender que “não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA *apud* DANTAS, 2005, p. 71). Ela adverte, no entanto,

que as fronteiras entre os diversos ramos do neo-institucionalismo nem sempre são claras e, sendo um aporte teórico ainda em processo de construção, é preciso saber, com mais firmeza, quando e como utilizá-lo. Até porque não podemos esquecer que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pelo qual nem sempre os pressupostos

neo-institucionalistas se adaptam à sua análise (Souza, 2003b, p. 18).

Fica claro nesses dossiês que, aos desafios de construção do campo disciplinar e de acumulação de conhecimento, soma-se ainda o desafio de diversificação dos focos de pesquisa, atualmente concentrado na esfera federal. Nos comentários finais do seu texto, a autora alerta para um foco pouco explorado nas pesquisas: as políticas públicas desenvolvidas pelos governos estaduais. Ela ressalta que

Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais. Este é um tema de pesquisa importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual (SOUZA, 2003b, p. 18).

Esta observação tem lá sua pertinência também para a área da educação. Segundo o que foi relatado por Azevedo e Aguiar (2001), em livro que aborda o estado da arte em política e gestão da educação entre 1991 e 1997, a predominância de estudos sobre políticas públicas nacionais também é um fato. Envolvendo 139 resumos selecionados entre teses, dissertações e pesquisas de docentes, o estudo revelou que, entre as produções do período (1991-1997), as dissertações de mestrado somam a grande maioria (65% do total). Quanto às temáticas, as autoras localizaram três blocos: análise sobre concepções das políticas de educação (16%); análise sobre o papel dos partidos políticos e outras entidades da sociedade civil (11%); análise e avaliação de programas e projetos (73%). Já em relação às esferas de abrangência, as autoras observaram que 72 dos trabalhos reunidos, isto é,

51% tratam de problemáticas de cunho nacional ou originadas a partir das instâncias centrais de poder. Os 49% restantes dizem respeito a investigações de questões que têm uma abrangência regional, estadual ou

municipal, destacando-se, entretanto, a presença de questões de caráter estadual (em 34% dos casos deste conjunto) (Azevedo e Aguiar, 2001, p. 76).

Assim, embora a esfera estadual tenha agregado um percentual significativo de pesquisas, ainda está longe de ocupar a preferência dos pesquisadores. Aliás, as próprias autoras acentuam a recente emergência da área como campo investigativo, particularmente das políticas de educação no contexto das políticas públicas. Um exemplo disto, registram elas,

foi a tardia constituição do grupo de trabalho “Estado e Política Educacional” no interior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-ANPEd em relação à constituição desta entidade, o que só ocorreu ao final dos anos 80. Da mesma maneira, é a partir do ano de 1995 que a ANPAE reconhece e institucionaliza este campo como integrante da esfera das suas preocupações (Azevedo e Aguiar, 2001, p. 77).

Além da emergência da área, foi objeto de destaque também a constatação de que a macro abordagem da política educacional ainda é pouco pesquisada, observando-se, mais freqüentemente, “um amplo recorte e fragmentação de objetos”. Nesse cenário a produção de trabalhos voltados para uma perspectiva histórica e que procuram contemplar a política educacional como um todo e analisá-la contextualmente ainda são escassos. Vejamos a seguir alguns dados relativos à pesquisa em educação nos marcos das ações governamentais na esfera estadual, associando a análise das políticas públicas para educação às opções políticas mais amplas assumidas pelos governantes. Tal delineamento para a análise das políticas públicas tem sido explorado por nós à luz de duas categorias de análise fundantes: relações de poder e Estado.

2 A análise política das políticas públicas para educação: relações de poder e Estado como categorias de análise – Bahia e alhures

No Prefácio e na Introdução de seu livro “O jogo da direita”, René Dreifuss (1989) dá uma boa medida das contradições que permearam e permeiam as transformações do período republicano, exploran-

do um ângulo singular da questão: a constituição do sistema de poder dominante no Brasil. Para ele a sociedade política brasileira nasceu de um processo de convergência de classes e elites dominantes em que o constante realinhamento de posturas, conservando posições, distingue o modo de operar dos setores dominantes nacionais. Em suas palavras:

A marca registrada das transformações do período republicano brasileiro – seja em sua fase velha, moderna, recente ou prematuramente envelhecida – é a da transição social e política morosa e arrastada, imediatista e preservadora de conteúdo. Trata-se de um constante *realinhamento político conservador*, apoiado no *transformismo institucional* e escorado na *intervenção corretiva*, geralmente administrativa (burocrático-partidária), policialesca ou *manipulativa* de opinião pública e, muitas vezes, por via militar. Poderíamos dizer que o realinhamento político conservador é da própria essência das elites dominantes brasileiras e tem sido a marca registrada de suas práticas e do processo político por elas encaminhado ao longo deste século. A recente transição do regime autoritário empresarial-militar para a presente *situação pluralista* não fugiu à regra: transcorreu como mais um processo de realinhamento conservador entre os setores dominantes do país, gestado e “conchavado” no interior da Sociedade Política dominante. E o contínuo realinhamento conservador tem, por sua vez, uma contrapartida no sistemático desarranjo da sociedade civil-popular, permanentemente destruída, desarticulada ou distorcida pela intervenção repressiva das elites dominantes (DREIFUSS, 1989, p. 9).

A assertiva de Dreifuss fundamenta-se na análise dos elementos característicos da forma de atuação dos setores dominantes, tendo como palco privilegiado o Estado. A premissa do argumento do autor é a de que o Estado republicano brasileiro se estruturou num processo de convergência político-ideológica dos agrupamentos dominantes e se consolidou como patrimônio exclusivista de elite e excludente de representação popular. Ao acentuar o traço privatista do Estado, o autor não o reduz a uma instância corporativa a serviço das pequenas ambições. Embora reconheça o corporativismo como algo presente no âmbito estatal, ressalta que prevaleceu a reiteração dos interesses da classe que se tornou dominante.

Por meio do acento de algumas características predominantes nas relações políticas/sociais estabelecidas, Dreifuss evidencia que, em plena emergên-

cia do capitalismo industrial, as classes dominantes e as elites dirigentes nacionais operavam entre a inovação da estrutura produtivo-distributiva e a conservação dos costumes e estilos de vida remanescentes, com desprezo pela organização da sociedade civil, exceto sua própria organização. Mais que isso,

[...] abortariam a administração independente da “coisa pública”, ao impedir a normatização impessoal (administrativa e legal), em troca do “jeitinho” e da “alavanca”, da acomodação e da conciliação de seus interesses privados. Entravariam, assim, a formação de uma burocracia profissional, responsabilizável e orientada pelo interesse público, favorecendo em seu lugar o surgimento de verdadeiras “roscas” de influência e retalhamento das máquinas gerenciais locais e regionais. Além disso, fincaram pés e mãos na administração federal, através *de* (e permeadas *por*) múltiplas e polifacéticas intermediações e mediações *com* e *nas* sociedades políticas, nacional ou regionalmente organizadas, como as forças militares e as facções burocrático-partidárias dirigentes (DREIFUSS, 1989, p. 10).

O equilíbrio do velho e do novo poderio, que se desenrola no processo em questão, não se deu à margem de uma cultura política fundada nos espaços regionais e exercida assimetricamente. Pelo contrário, trata-se de um processo que incorporou elementos da cultura e da história anterior e os redimensionou em favor da expansão das relações capitalistas de produção. Isto, na perspectiva que ensinamos constitui-se num eixo central para a análise das políticas públicas, situando-as em relação com os conflitos latentes na sociedade e as escolhas operadas pelos governantes.

Particularmente na Bahia, quando se toma os movimentos operados no processo de industrialização, observa-se que os variados comportamentos racionais implicados ali, resultariam numa organização política local profundamente marcada pelas contradições de um sistema político poliárquico de colorido oligárquico. Estas características não passariam despercebidas sobre as opções políticas que dão contorno às políticas públicas engendradas no período, particularmente no setor educacional. Jonas e Almeida (1993) chamam a atenção para algo fundamental para compreendermos os contornos e os movimentos de tal organização. Eles assinalam que

A existência de um sistema político oligárquico depende da proporção da sociedade política constituída pe-

los eixos da participação e da elegibilidade (a *polis*), em relação à sociedade mais ampla (o *demos*). Note-se que uma poliarquia pode sofrer um processo de oligarquização apenas manipulando o eixo dos elegíveis. Sem que o eixo da participação sofra rupturas institucionais, é possível oligarquização um sistema representativo poliárquico, de modo formal e informal, manipulando o eixo da elegibilidade. No que se refere, por exemplo, ao sistema representativo da 1ª República, a oligarquização era plena, sendo impossível defini-lo como poliarquia que oligarquizou-se. *Formalmente*, na 1ª República, os eixos da participação e da elegibilidade eram controlados com a barreira educacional. O povo assistia [a] tudo “bestializado”, como diziam os estrangeiros da época [cita Carvalho, 1997, p. 69], devido certamente ao controle ferrenho do eixo da participação. *Informalmente*, por outro lado, os eixos da elegibilidade e da participação eram controlados pelo *compromisso coronelístico* (JONAS e ALMEIDA, 1993, p. 105).

Um dos efeitos mais perversos da representação distorcida ou, no caso da Primeira República, da sua negação, refere-se à redução da República a uma Re(s)Pública de natureza privada, para usar a expressão de Dreifuss. Seguindo as trilhas e as pistas da literatura explorada, percebe-se que a forma mais concreta ou a decorrência mais palpável disso efetivou-se na degeneração do sentido do Estado e das relações estabelecidas entre governo e Estado. Trata-se de uma inversão tão radical que já se generalizou a referência a Estado e a governo como sinônimos e, o que é mais grave, já se incorporou o sentido do Estado e das relações estabelecidas entre governo e Estado nos moldes do que Dreifuss designou como governo estatal.

Numa leitura ainda atual, em 1989 esse autor asseverava:

Hoje, por sua ilegitimidade, nascida do conchavo e da negação do voto, o governo é, mais do que nunca, “posseiro” do Estado e age como *um aparelho estatal no estado de dominação*, configurado pelas três grandes associações políticas – a militar, a empresarial e a conservadora associação partidário-burocrática, que ganha sentido, interesses próprios e vontades diferenciadas. Isto é: o governo se arroga funções de Estado e o sub-roga; ele parece dizer: *eu sou o Estado*. Esta apropriação do Estado pelo governo dá a medida da desapropriação de que a sociedade foi objeto e da alienação do Estado em relação a esta. Não é à toa que na linguagem popular o “Planalto”, além de ser um termo topográfico, designa tanto o Palácio quanto a intrincada combinação de pessoas, estrutura, ritual e processualística das relações de poder e da direção políti-

ca e burocrática da máquina gerencial-estatal. Em termos simbólicos e metafóricos, o rótulo parece adequado, quando se visualiza a distância entre o Planalto e a “planície” cívica. Tanto que até o ditado das felpudas raposas mineiras – “Aos amigos tudo; aos inimigos, a lei” – também sofreu sua atualização, desta feita caricata: “Aos amigos, tudo; aos inimigos, nada; aos indiferentes, a lei”. Configura-se, assim, o *governo estatal* (DREIFUSS, 1989, p. 34).

Os argumentos repertoriados por Dreifuss não são difíceis de serem confirmados. Uma busca mais atenta na literatura ou a atenção aos acontecimentos que nos circundam servem, sem modéstia, uma dezena de exemplos que reforçam bem a situação em tela. A dominação estatal a partir do governo, a caracterização do Estado como aparelho político-gerencial comprometido com interesses privativos da classe dominante e a subordinação das camadas subalternas pela preservação das relações de poder são alguns dos contornos locais que reforçam o corolário nacional do realinhamento político conservador, o qual também pode ser traduzido como o governo estatal de indivíduos massificados em oposição à afirmação de uma sociedade civil e política de coletivos sociais. As contradições que atravessam esses períodos, todavia, são secundarizados por boa parte das pesquisas que tomam como objeto as políticas públicas.

Verifica-se que a produção de trabalhos voltados para uma perspectiva histórica e que procuram contemplar a política educacional como um todo e analisá-la contextualmente ainda são escassos. Rus Perez (2000), por exemplo, traz a informação de que um balanço da produção sobre as políticas sociais no estado de São Paulo nos anos 80, realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas – Nepp/Unicamp, revelou que

os estudos sobre educação se constituem numa produção significativa. Contudo, são poucos os trabalhos que tomam o exame da política educacional como

um todo como objeto de suas investigações. A maioria dos trabalhos centra sua preocupação com os programas específicos, com a população-alvo e com a própria instituição encarregada de implementar a política. Quanto ao tipo de estudo, há uma concentração no exame do processo de produção e distribuição dos serviços educacionais, mas são raros os estudos de diagnóstico das condições físicas, processo decisório e avaliação da eficiência dos programas, assim como são poucos os trabalhos sobre implementação (RUS PEREZ, 2000, p. 23).

Em levantamento realizado no segundo semestre de 2003, nas revistas “Estudos em Avaliação Educacional” e “Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação”, constatamos que a situação descrita acima ainda se repetia. Do total de revistas consultadas, apenas dois artigos tomavam as políticas educacionais em seu conjunto, sendo um deles sobre implementação de políticas educacionais em São Paulo entre 1984 e 1994 e outro sobre as diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo entre 1995 e 1999.³

No curso do levantamento dos estudos sobre análise/avaliação de políticas, além dos artigos já mencionados, foram localizados dois livros: “Avaliação, impasses e desafios da educação básica”, de autoria de Rus Perez (2000) e “Política e educação: análise de uma perspectiva partidária”, de autoria de Borges (2002), ambos sobre as políticas educacionais em São Paulo, resultantes de teses de doutorado. No âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo também foram localizadas teses e dissertações com foco nas políticas governamentais dos anos 80 e dos anos 90, referentes não só ao estado de São Paulo, mas ao Paraná e ao Maranhão,⁴ sinalizando para um movimento de expansão das pesquisas que tematizam as políticas educacionais em seu conjunto.

Estudo encomendado pelo MEC (2001) fazendo um balanço do conhecimento produzido sobre a avaliação básica entre 1990 e 1998 ainda confirma a

³ Os dois artigos são da mesma autora: Angela Maria Martins. O artigo publicado na revista **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 15, p. 7-53, jan./jul. 1997, é parte da dissertação de mestrado da autora, defendida na FEUSP, em 1996, com o título “Educação e diretrizes de mudança: possibilidades e limites do Estado”. O outro artigo, publicado na revista **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, n. 33, out./dez. 2001, tem como título “A autonomia outorgada: uma avaliação da política educacional no Estado de São Paulo (1995/1999)”.

⁴ Cf. NASCIMENTO (1995); SILVA (1998); CORTINA (2000); ADRIÃO (2001).

pouca produção em relação à avaliação de políticas públicas de educação. Embora o estudo tenha levado em conta “*apenas os artigos que puderam ser mais claramente categorizados, seja como exame da agenda política e de propostas de governo, seja como avaliações de programas educacionais*” (MEC, 2001: p. 39), os artigos que focalizam programas de governo ainda são raros. Não obstante o documento indica que em decorrência das exigências de organismos multilaterais as avaliações educacionais sob demanda do Poder Público têm aumentado. Dos estudos encontrados, apenas dois se reportam a programas como um todo e procuram detectar o nível de aceitação dos programas estudados por parte da rede. Os demais enfocam projetos isolados e com grande ênfase na avaliação dos impactos sobre a aprendizagem.

Observa-se, nessa publicação, que há uma nítida diferenciação entre estudos de avaliação, aqueles que usam métodos próprios, daqueles de “conotação valorativa”. Isto, se por um lado, confirma a predominância dos estudos de impacto e efetividade no campo da avaliação de políticas, por outro, revela uma certa estratificação entre avaliação/análise política e avaliação de política. Isto é, entre as análises normativas e análises referidas a princípios. Isso leva a considerar que as referências investigativas da avaliação política ainda são bem reduzidas, a despeito da sua importância para dar consecução à avaliação e acompanhamento das políticas formuladas, como indicam Figueiredo e Figueiredo (1986).

Segundo esses autores, análises políticas das políticas públicas colocam-se na direção oposta aos estudos que enfocam a eficácia das políticas. Deste modo priorizam a avaliação dos princípios que fundamentam as políticas e o seu conteúdo substantivo propriamente. Argumentam que para a avaliação política não interessa enfatizar como as decisões foram tomadas, mas iluminar quais decisões foram tomadas e quais as suas implicações.

Todavia os autores indicavam, já em 1986, a “necessidade de ampliar e sistematizar os estudos de avaliação política, isto é, aqueles que se voltam para a aferição do grau de consistência entre os objetivos sociais, os princípios de justiça e, claro, os meios a se-

rem usados” (Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 124). Aqui cabe chamar atenção para o fato de que as análises iluminadas tanto em relação à construção do campo das políticas públicas, quanto as mais voltadas para a avaliação das políticas propriamente põem em relevo a tendência dos pesquisadores a priorizar o estudo de temas específicos, em detrimento das abordagens que procuram contextualizar as políticas em contextos mais amplos e explorar as suas interfaces com as relações de poder no seio social. Nota-se que as pesquisas no campo das políticas educacionais vem sendo mais direcionadas para temas como a gestão da educação e o sistema escolar, a distribuição dos serviços educacionais, o financiamento da educação, as políticas das agências financiadoras internacionais, as mudanças no mundo do trabalho. Em face disso os trabalhos que, numa perspectiva histórica, procuram contemplar a política educacional como um todo e avaliá-las tornam-se não só necessários, mas abrem novas veredas por onde se podem tencionar os percursos metodológicos e repensar a produção no campo das políticas públicas.

Em levantamento bibliográfico realizado junto aos pesquisadores e atores que vivenciam a experiência de educação na Bahia a tendência acima referida também é observada, verificando-se a ausência de trabalhos que tomam como objeto a política educacional como um todo. De acordo com os dados obtidos em consulta ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA (Universidade Federal da Bahia), boa parte das investigações em política educacional naquele programa está voltada para o estudo sobre a descentralização, a universalização, o fracasso e a gestão do ensino, como são os casos das pesquisas de Miranda (1998), Oliveira (1998) e Carreiro (1999), distanciando-se de análises em torno das reformas educacionais mais amplas, assim como das políticas públicas do governo do estado vistas em seu conjunto. Também não encontramos trabalhos de avaliação política das ações governamentais no setor da educação utilizando parâmetros externos de avaliação e que privilegiassem critérios tais como justiça social, igualdade social, equidade e desenvolvimento econômico, como no caso das análises políticas referidas por Marcus Figueiredo e Argelina Figueiredo (1986).

Considerações finais

A perspectiva que orienta a inferências aqui apresentadas é a de que uma decisão isolada não caracteriza uma política e a sua apreensão envolve um esforço complexo de acompanhar as séries de eventos que a determinam ao longo do tempo. As séries de eventos e não os eventos isolados, portanto, são fundamentais para o esforço de visualização e desvendamento das políticas: as relações de poder, os contextos e os sujeitos envolvidos e implicados nas políticas dão pistas fundamentais para a análise das políticas e suas tendências.

Tal opção tem nos permitido a compreensão das políticas em suas interfaces com os sujeitos que as engendram, em seus processos de (re)organização. Evidentemente, as considerações postas não têm como pretensão aprofundar a análise do jogo das forças políticas. No entanto, através delas podemos abrir verdades por onde se podem captar sinais importantes para entender algumas tendências e alguns traços dos modos de articulação e atuação da classe dominante e seus desdobramentos no interior da administração pública, particularmente na Bahia. Isto, para a análise que intentamos, é um dos elementos chaves para a pesquisa em políticas públicas, tencionando-se as incursões que desprezam questões como os conflitos latentes na sociedade e as escolhas operadas pelos governantes. A percepção dessa dinâmica é fundamental para que, estabelecidos os marcos políticos, econômicos e sociais sobre os quais se assenta as políticas públicas, se possa avançar para a sua caracterização, bem como para a análise dos seus princípios norteadores, seus contornos e desdobramentos na vida social.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 2001, 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev, 2003.
- _____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elisabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.
- AZEVEDO, Janete M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- _____. e AGUIAR, Márcia A. da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, Lauro C. & GRACINDO, Regina V. (coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991-1997)**. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- BORGES, Zacarias P. **Política e educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas, SP: Graf; FE; Hortograph, 2002.
- CARREIRO, Antonio A. **Gestão da educação e paradigma da qualidade**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.
- CORTINA, Roseana L. **Política educacional paulista no Governo Covas (1995-1998)**: uma avaliação política sob a perspectiva da modernização. 2000. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**, 2005. 225 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2005.
- DREIFUSS, René. **O jogo da direita**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.
- FIGUEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**. Belo Horizonte. 1(3): 107-27, set./dez, 1986.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, vol. 3 (Maquiavel: notas sobre o Estado e a política).
- JONAS, Adriano e ALMEIDA, Gilberto W. Oligarquia, mídia e dominação política na Bahia. **Organização & Sociedade**. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 1, n. 1, p. 103-115, dez., 1993.
- MARTINS, Angela Maria. Educação e diretrizes de mudança: possibilidades e limites do Estado. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo. n. 15, p. 7-53, jan./jul. 1997.
- _____. A autonomia outorgada: uma avaliação da política educacional no Estado de São Paulo (1995/1999). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. São Paulo. n. 33, out./dez. 2001.
- MEC. **Avaliação na educação básica (1990-1998)**. Coordenação: Elba Siqueira de Sá Barreto, Regina Pahim Pinto. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

MIRANDA, Graziela A. **Descentralização e democratização da educação**: um estudo em escolas públicas baianas. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

NASCIMENTO, Ilma Vieira do. **Política Educacional no Maranhão nos anos 80**: ensino público de 1º grau. 1995. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Tereza C. de. **A ritualidade do fracasso escolar**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: Ministério da Educação e Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (org.). **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: Departamento Técnico-Pedagógico; Divisão de Produção de Materiais e Publicações; FAE/IRHJP, 1989.

RUS PEREZ, José Roberto. **Avaliação, impasses e desafios da educação básica**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo: Annablume Editora, 2000.

_____. Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas e programas educacionais. In: WARDE, Mirian Jorge (org.). **Novas políticas educacionais**: críticas e perspectivas. São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou contra-reforma no sistema de ensino do estado do Paraná?** uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SOUZA, Celina. Introdução – Políticas públicas; questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador: UFBA, n° 39, p. 11-24, jul/dez, 2003a.

_____. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev, 2003b.