
**A CONTRIBUIÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS COMO UM CAMINHO A
PERCORRER NA ANÁLISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL ¹**

Me. Marcio Issler  0000-0002-7511-0912
Dr. Adrian Alvarez Estrada  0000-0002-0980-8925
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

RESUMO: Este artigo versa sob o aporte teórico do Ciclo de Políticas, compreendendo assim o estudo dos contextos de influências; de produção de textos; da prática; dos resultados e das estratégias políticas, apresentando o Ciclo de Políticas de Stephen Ball, sob interpretação de Mainardes e Marcondes (2009) com a intenção de compreender os movimentos de estruturação realizados pela política, identificando os elementos que a constituem de forma que compreendamos cada um destes elementos especificamente relacionados à materialização da política pública educacional brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Ciclo de Políticas; Educação; Contextos Sociais.

**THE CONTRIBUTION OF THE POLICY CYCLE AS A PATH TO TAKE IN
THE ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICY**

ABSTRACT: This article deals with the theoretical contribution of the Policy Cycle, thus comprising the study of influence contexts; text production; of practice; of political results and strategies, presenting Stephen Ball's Policy Cycle, under the interpretation of Mainardes and Marcondes (2009) with the intention of understanding the structuring movements carried out by politics, identifying the elements that constitute it in a way that we understand each one these elements specifically related to the materialization of the Brazilian public educational policy.

KEYWORDS: Policy Cycle; Education; Social Contexts.

¹ O texto é resultado e parte de uma pesquisa de Mestrado defendida pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.



1 CICLO DE POLÍTICAS

Objetivamos apresentar neste artigo o Ciclo de Políticas, as considerações teóricas - metodológicas a qual é possível nos reportarmos para a análise da Política Educacional Brasileira sob qualquer aspecto que a constitui.

Sem perder nosso ponto de partida iniciamos o debate partindo do pressuposto de que questões como esta, que lidam diretamente com a apresentação de uma abordagem teórico - metodológica em pesquisas de políticas públicas educacionais, são de extrema importância a fim de que possamos compreender que tal análise metodológica é “parte do debate sobre políticas ‘oficiais’ e não como algo que lhe é exterior, algo meramente técnico” (OZGA, 2000, p. 20), ou seja, a maneira pela qual o pesquisador compreende a política educacional influencia diretamente em relação ao tipo de investigação a qual ele se propõe a realizar.

Nesse sentido o percurso metodológico pauta-se no Ciclo De Políticas, pois, consideramos

a ação do sujeito um aspecto primordial para a compreensão das políticas e destaca a fluidez do poder pelos diferentes atores sociais. Destaca-se a importância de analisar o discurso das políticas, pois a formulação das políticas é vista como uma arena de disputa por significado ou “políticas do discurso”. A ênfase, portanto, é colocada no processo de formulação das políticas, e política é compreendida como um debate entre diferentes atores para definir objetivos em que a linguagem, o discurso, são usados implicitamente (VIEGAS, 2014, p. 193).

Pois este movimento conceitual tem contribuído para a compreensão de processos que vão se estabelecendo ao longo dos anos em relação às mudanças de contextos e significados presentes nos discursos pedagógicos da política educacional.



Ao apresentar a “abordagem do ciclo de políticas” de Stephen Ball, sob interpretação de Mainardes e Marcondes (2009), como método de análise de políticas no contexto das políticas educacionais brasileira, temos um caminho a percorrer como forma de análise. Conforme afirma Barreto (2008), o Ciclo de Políticas, nos permite captarmos as diversas formas pelas quais as políticas surgem, evoluem ou se extinguem, atendendo aos diferentes grupos e seguimentos da sociedade.

Quando falamos em políticas educacionais devemos ter ciência que esta se encontra em meio a processos sociais complexos, em meio a valores éticos e morais que se movimentam nos mais diversos espaços educativos.

O Ciclo de Políticas tem a função de focalizar desde a formação de uma política, até sua implementação “no contexto da prática, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas, no contexto das práticas” (SANTOS, 2014, p. 265).

Dessa forma nossa reflexão parte dos conceitos centrais da chamada “abordagem do ciclo de políticas” o qual

constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p. 48).

Ao estudarmos a abordagem do “ciclo de políticas” temos ciência que tal orientação parte de correntes pós-modernas, baseada nos trabalhos realizados por Stephen Ball e Richard Bowe, ambos sociólogos e pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais.

Quando falamos em “ciclos de políticas” devemos compreender que essa abordagem é de natureza complexa de controversa da política educacional, pois tem como objetivo enfatizar “os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de



se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p. 49).

O que nos leva a compreensão de que tal referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, o que se faz de suma importância no cenário político brasileiro, levando em conta uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político.

Para tanto na sequência apresentaremos os CINCO contextos do ciclo de políticas: contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto de estratégia política, como um método de análise.

2 CONTEXTO DE INFLUÊNCIA E O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO

O primeiro contexto é o contexto de influência, compreende normalmente as políticas públicas como iniciadas por meio de discursos políticos construídos. Mainardes (2006) nos diz que é mediante a esse contexto que alguns grupos de interesse entram em disputa na tentativa de influenciar a definição “das finalidades sociais da educação e do que significa ser Educado” (p. 51).

Dessa forma os diversos interessados atuam em redes sociais, dentro e em torno de partidos políticos, sejam do governo ou mesmo de todo processo legislativo. É então mediante a esse contexto de disputas que os significados (conceitos) tomam legitimidade formando-se assim os discursos como base para política, o que por vezes esse discurso “recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social” (MAINARDES, 2006, p. 51).

Alem disso, apresentam-se as recomendações e disseminação de organismos internacionais, podendo ser compreendidas de duas maneiras:



A primeira e mais direta é o fluxo de idéias por meio de redes políticas e sociais que envolvem (a) a circulação internacional de ideias [...] o processo de “empréstimo de políticas” [...] os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências e “performances” de acadêmicos que viajam para vários lugares para expor suas idéias etc. A segunda refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais [...] Ao lado do World Bank, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais (MAINARDES, 2006, p. 51).

Além das agências reguladoras citadas anteriormente, salientamos a produção de documentos elaborados por grandes empresários afinados com essas propostas. “A eles chamamos de arautos da reforma que estava por vir, os arquitetos do consenso que a ela daria sustentação” (SHIROMA *et al.*, 2002, p. 10).

Nesse sentido tais influencias são nitidamente percebidas na política educacional brasileira, demonstrando que o advento da globalização tem promovido algumas migrações de políticas, não sendo transpostas ou transferidas apenas, mas sim “recontextualizadas” em contextos específicos.

O segundo contexto, o *contexto da produção de texto*, não menos importante, o contexto da produção de textos políticos, são articulados com linguagens de interesse público no geral, portanto estes textos representam a política.

Segundo Mainardes (2006),

Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios (p. 52).

Nesse sentido os textos de política precisam ser lidos e interpretados de acordo com o tempo e local de sua produção, precisam ser contextualizados,



pois estes são resultados de disputas, acordos de grupos que atuam em diferentes lugares e representações política. Portanto este segundo contexto nos diz que as “políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais” (MAINARDES, 2006, p. 53).

3 CONTEXTO DA PRÁTICA - CONTEXTO DOS RESULTADOS OU EFEITOS - O CONTEXTO DE ESTRATÉGIA POLÍTICA

O terceiro contexto, o contexto da prática este contexto esta relacionado à prática da política, momento em que esta sujeita a diversas interpretações e recriações, produzindo seus efeitos sejam eles positivos ou negativos, podendo ou não representar mudanças significativas na sociedade e na política original, “o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” (MAINARDES, 2006, p. 53).

De acordo com Bowe *et al.*, (1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53),

Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.

Assim podemos perceber que ao falarmos do contexto da prática, este tem papel fundamental na compreensão das políticas educacionais, pois, nos deixa claro que professores ou demais profissionais tem função essencial no processo de interpretação/reinterpretação das políticas educacionais, pois, o que



se pensa e o que se acredita tem grandes implicações na implementação das políticas.

Portanto é compreensível que os textos políticos tenham uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores, o que confere ao processo de formulação de uma política reconhecer como legítimas apenas algumas das vozes investidas de autoridade (MAINARDES, 2006, p. 53).

O quarto contexto, o contexto dos resultados ou efeitos, em relação a este contexto sua principal preocupação esta em “questões de justiça, igualdade e liberdade individual”, pois existe a ideia de que “as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada” (MAINARDES, 2006, p. 54). Dessa forma as políticas deveriam ser analisadas de forma que se possa visualizar seu impacto e intenções com as desigualdades presentes na sociedade, o que nos leva a crer que existam duas categorias de análise uma mais geral e outra mais específica.

Compreende-se assim que,

Os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados. Um negligenciamento de efeitos gerais é mais comum em estudos de casos particulares que tomam uma mudança ou um texto político e tentam determinar seu impacto na prática. Tomados de modo isolado, os efeitos de uma política específica podem ser limitados, mas, quando efeitos gerais do conjunto de políticas de diferentes tipos são considerados, pode-se ter um panorama diferente (MAINARDES, 2006, p. 54).

Conforme a citação anterior o autor nos sugere que uma análise de uma política envolve o exame dos vários aspectos, facetas e dimensões de uma política, bem como suas implicações em relação (por exemplo, a seu impacto sobre a sociedade, sobre a educação), o que sugere ainda à forma com a qual devemos analisar as políticas locais, e que estas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas do cenário nacional.



O quinto contexto, o contexto de estratégia política este quinto e último contexto esta relacionado às atividades sociais e políticas necessárias para combaterem as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política vigente ou pelo programa analisado.

Nesse contexto de acordo com Mainardes (2006, p. 60) “exige que o pesquisador assuma a responsabilidade ética com o tema investigado, apresentando estratégias e atividades para se lidar mais eficazmente com as desigualdades identificadas na política”.

O aspecto primordial esta no compromisso do pesquisador, em relação às contribuições que o mesmo fará ao debate político, bem como em relação a sua compreensão crítica da política.

No quadro 1 abaixo podemos visualizar uma das formas de desenvolvimento do Ciclo de Políticas, tendo em vista que o mesmo não é estanque mais sim dinâmico.

Quadro 1: Ciclo de políticas ➡ dispositivo heurístico, ou seja:

Ponto de partida para análise de políticas curriculares e políticas educacionais
Oferece uma estrutura conceitual ➡ análise de políticas
Pode ser adaptado à política a ser investigada e aos objetivos da pesquisa
<u>Nem sempre é necessário abordar os 5 (cinco) contextos</u>
Oferece uma estrutura conceitual – mas há necessidade de se buscar referenciais teóricos para subsidiar a análise da política a ser investigada (referencial analítico X referencial teórico)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em: MAINARDES; STREMELE, 2015, p. 3.

Com base nas considerações anteriormente feitas em relação a “abordagem do ciclo de políticas”, compreendemos que esta envolve uma diversidade de procedimentos para a coleta de dados. Desde uma pesquisa bibliografia, entrevistas, ou mesmo análise de textos, documentos, editais, portarias, que versam sobre o contexto da política.



Compreendemos que este referencial pode contribuir diretamente na análise de Programas Institucionais/educacionais, bem como para a política educacional brasileira, tendo em vista a devida apropriação da complexa formulação e implementação da política educacional brasileira.

Em relação à abordagem do “Ciclo de Políticas” salientamos aqui três pontos trabalhados e que norteiam esta dissertação (Quadro2):

Quadro 2: Pontos Trabalhados

Contexto da produção de textos	Contexto da influência	Contexto da prática
Textos políticos relacionados com as políticas em questão	Grupos de interesse Redes sociais - Ação política	Instituições envolvidas - Ambiente institucional - Situações políticas Propostas políticas - Seleção de problemas - Olhares sobre os problemas - Escolha de soluções - Tomada de decisões Estratégias de ação

Fonte: REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F., 2011.

Por meio deste quadro intentamos apontar elementos que dão operacionalização ao método, tendo a compreensão da dificuldade em dividir esses elementos, tendo em vista que, os mesmos não são divididos de forma categórica, pois constituem uma rede de elementos imbricados entre si, pois, “a ação política se dá no contexto da prática; o ambiente institucional é também uma estrutura de influência; os textos políticos são produzidos pela ação política” (REZENDE; BAPTISTA, 2011, p. 178).

A abordagem do ciclo de políticas enquanto método de pesquisa de políticas nos dá condições de visualizar todo o processo de formulação das



políticas públicas em um ciclo continuo o qual se entrelaçam criando e recriando a política (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

Mediante a essa perspectiva de análise para a política educacional é preciso que atentemos que a análise aqui realizada não esta desconectada da realidade a qual vivemos, mas são resultados de uma série de políticas que se agrupam.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tanto ao apresentarmos o Ciclo de Política podemos compreender como ela transita entre os diferentes contextos, bem como a forma com que é transformada ao longo de sua implementação, assim O Contexto da Influencia: versa sobre a circulação de diversas ideias e recomendações em nível internacional e nacional, disseminando conceitos e estratégias. O Contexto de Produção de Textos: tem como objetivo a produção de discursos e textos técnicos e hegemônicos, que influenciem diretamente sobre a interpretação das políticas educacionais. O que não significa que tenham valores éticos, morais e políticos. O contexto da Prática: diz-nos que a política esta condicionada a diversas interpretações e adaptações, recriações por parte de cada um dos indivíduos que entendem e interpretam de maneiras diferenciadas.

A análise da política educacional é parte integrante do conjunto das políticas sociais, expressão da materialização do Estado, como agente principal, “referente à máquina governamental no movimento de regulação do setor de educação”, sendo expressas por referenciais normativos subjacentes às políticas, se materializando em diversas ações voltadas a educação.

Segundo o autor,

As políticas públicas (educacionais) são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação



com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria (AZEVEDO, 2001, p. 5).

Por isso a política educacional esta vinculada a toda uma nação, pois, diz respeito aos valores, objetivos e regras de uma educação, o que requer respeito ao que se vai realizar na educação do povo e a como fazê-lo.

Assim esta diz respeito aos direitos e deveres, objetivos, princípios e formas da organização da educação, reconhecendo a história e os anseios da sociedade brasileira, as relações que são acordadas e os instrumentos de mediação dos interesses assim como as “prioridades e papéis de cada esfera de governo, fontes de recursos financeiros, uso e gestão dos recursos, controle público e social da gestão financeira” (MOROSINI; BITTAR, 2006, p. 167).

Ao abordar o Ciclo de Políticas temos condições para no futuro compreendermos, por exemplo, o financiamento da política educacional brasileira e sua delimitação pelo regime federal e por uma orientação descentralizada do sistema educacional. É válido salientar que as três esferas do governo têm responsabilidades com a oferta da educação, constituindo assim um regime de colaboração intergovernamental.

A orientação para a cooperação é complementada pela delimitação de prioridades de atuação, que se reflete diretamente no financiamento: os municípios, na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, no ensino fundamental e no ensino médio. A União deve manter a rede pública federal de ensino e prestar assistência técnica e financeira às redes estaduais e municipais de educação (MOROSINI; BITTAR, 2006, p. 167).

As fontes de recursos e seu financiamento são a receita de impostos de cada esfera de governo vinculada à educação e o salário-educação².

Nesse sentido

² O Salário-Educação é uma contribuição social paga pelas empresas e financia programas, projetos e ações do ensino fundamental público.



O controle do uso dos recursos da educação é realizado pelos sistemas internos de controle dos recursos financeiros das administrações públicas. Há também o controle externo da execução orçamentária, função do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas (MOROSINI; BITTAR, 2006, p. 168).

Naturalmente o Congresso Nacional, assembleias legislativas e as câmaras de vereadores têm a atribuição de deliberação final sobre os balanços públicos, bem como outros fóruns como os conselhos de educação e de controle ou acompanhamento de programas e políticas específicas, tem a função de gerir pelo financiamento da educação.

Lembremos que a política educacional empreendida no Brasil, compreendida como sendo “a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional” (DEITOS, 2010, p. 209).

REFERENCIAS

AZEVEDO, J. M. L. de. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

BARRETO, R. G. As políticas de formação de professores: novas tecnologias e educação à distância. *In*: BARRETO, R. G. **Tecnologias educacionais e educação à distância: avaliando políticas e práticas**. Rio de Janeiro: Quartet, 2008, p. 331-334.

DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teórico ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010.

ENGELS, F. “Barbárie e civilização”. *In*: **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.



LÉNINE, V. I. “O Estado – Lição proferida na Universidade Sverdlov”. *In*: LÉNINE, V. I. **Democracia Socialista**. Lisboa: Edições Avante, 1975.

LÊNIN, V.I. **O Estado e a Revolução** SP: Hucitec, 1986.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e princípios debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, S.; MAINARDES, J. (ORG.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. **Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas**. 2015. Disponível em: www.uepg.br/gppepe. Acesso em: 12 jun. 2016

MOROSINI, M. C.; BITTAR, M. Políticas públicas e educação superior. *In*: MOROSINI, M. C. (ORG.) **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário**. Brasília: Inep, v. 2, 2006.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo a política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

REZENDE, M. de; BAPTISTA, T. W. F. A Análise da Política proposta por Ball. *In*: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2011. p.173-180.

SANTOS, A. P. dos. Abordagem do Ciclo de Políticas e suas contribuições para análise da política de avaliação em larga escala. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 18, p. 263-280, set./dez. 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.



VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992. v. 49.

WOITOWICZ, E. **A Formação Inicial De Professores De Geografia No Pibid/Unioeste – Campus De Marechal Cândido-Pr (2011-2015)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Francisco Beltrão, 2016.

Recebido em: 22-09-2022

Aceito em: 12-12-2022

