

ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

JEFFERSON MAINARDES*

RESUMO: Este artigo discute as contribuições da “policy cycle approach” (abordagem do ciclo de políticas) para a análise de políticas educacionais. Essa abordagem foi formulada por Stephen Ball e Richard Bowe e tem sido utilizada em diferentes contextos como referencial teórico-analítico para o estudo de políticas educacionais. O texto apresenta as idéias centrais da referida abordagem, o debate em torno desta e suas contribuições para a análise de políticas educacionais. O texto apresenta também um conjunto de questões norteadoras para a análise da trajetória de políticas ou programas educacionais com base nos 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. O artigo argumenta que essa abordagem se constitui num referencial analítico útil e que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos.

Palavras-chave: Ciclo de políticas. Política educacional. Análise de trajetória.

POLICY CYCLE APPROACH:

A CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICIES

ABSTRACT: This paper discusses the contributions of the ‘policy cycle approach’ to analyze educational policies. Formulated by Stephen Ball and Richard Bowe, such approach has been applied in different contexts as a theoretical and analytical framework to examine educational policies. This paper presents the main ideas of this approach, the debate surrounding it, and its contribution to the analysis of educational policies. Based on the five contexts of the policy cycle, namely:

* Doutor em educação e professor do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). *E-mail:* jefferson.m@uol.com.br

influence, text production, practice, outcomes and the political strategy; this paper also presents a set of questions to the trajectory analysis of educational policies or programs. It argues that this approach is a useful analytical framework that allows a critical and contextualized analysis of programs and educational policies from their formulation to their implementation in the context of practice as well as the policy effects.

Key words: Policy cycle. Educational policy. Trajectory analysis.

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir as contribuições da *policy cycle approach* ou “abordagem do ciclo de políticas” para a análise de políticas educacionais. Essa abordagem foi formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994a) e vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais (Corbitt, 1997; Vidovich, 1999; Walford, 2000; Looney, 2001; Kirton, 2002; Vidovich & O’Donoghue, 2003; Lopes, 2004).¹

A reflexão sobre tal abordagem é bastante útil no contexto brasileiro uma vez que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é relativamente novo e “ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes, e que, de resto, sofre as indefinições resultantes da crise de paradigmas que afeta as ciências sociais e humanas na contemporaneidade...” (Azevedo & Aguiar, 1999, p. 43). Além disso, até o presente, poucos autores têm discutido ou buscado delinear referenciais analíticos mais específicos para a pesquisa de políticas públicas, sociais e educacionais (Lima Júnior & Santos, 1976; Dutra, 1993; Rico, 1999; Frey, 2000; Souza, 2003).

Este artigo apresenta conceitos centrais da abordagem do ciclo de políticas, o debate em torno dessa abordagem, bem como uma reflexão sobre suas possibilidades para a análise de políticas educacionais brasileiras. Argumentar-se-á que a abordagem do ciclo de políticas 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.

O ciclo de políticas – idéias centrais

A abordagem do “ciclo de políticas”, que adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza 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. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, como será brevemente apresentado a seguir.

A princípio, Ball & Bowe (1992) tentaram caracterizar o processo político, introduzindo a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso.² A primeira faceta, a “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

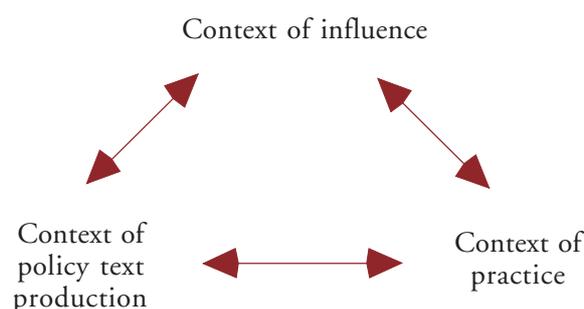
Logo em seguida, porém, Stephen Ball e Richard Bowe romperam com essa formulação inicial porque a linguagem utilizada apresentava uma certa rigidez que eles não desejavam empregar para delinear o ciclo de políticas. Para eles, há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e aquelas três facetas ou arenas se apresentavam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual eles queriam representar o processo político. No livro *Reforming education and changing schools*, publicado em 1992, Bowe & Ball apresentaram uma versão mais refinada do ciclo de políticas. Nesse livro, eles rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do pro-

cesso de gestão. Os autores consideram que os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas e usam os dois estilos de textos considerados por Roland Barthes (*writerly* e *readerly*) para distinguir em que medida os profissionais que atuam na escola são envolvidos nas políticas. Um texto *readerly* (ou prescritivo) limita o envolvimento do leitor ao passo que um texto *writerly* (ou escrevível) convida o leitor a ser co-autor do texto, encorajando-o a participar mais ativamente na interpretação do texto. Um texto *readerly* limita a produção de sentidos pelo leitor que assume um papel de “consumidor inerte” (Hawkes, 1977, p. 114). Em contraste, um texto *writerly* envolve o leitor como co-produtor, como um intérprete criativo. O leitor é convidado a preencher as lacunas do texto. Para Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), é vital reconhecer que estes dois estilos de textos são produto do processo de formulação da política, um processo que se dá em contínuas relações com uma variedade de contextos. Conseqüentemente, os textos têm uma clara ligação com contextos particulares nos quais eles foram elaborados e usados. *Writerly* e *readerly* podem aparecer de diferentes formas. Um exemplo disso é a possibilidade do uso dos dois estilos num mesmo texto (a combinação de partes mais prescritivas e partes mais abertas). É possível também que o estilo de textos políticos iniciais seja diferente do estilo de textos secundários (textos de subsídio, produzidos no decorrer da implementação de um programa ou política).

Os autores indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Bowe et al., 1992).

Figura 1
Contextos do processo de formulação de uma política
(Contexts of policy making)



Fonte: Bowe et al., 1992, p. 20.

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes 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. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência. Os trabalhos mais recentes de Ball contribuem para uma análise mais densa das influências globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais. Segundo ele, a disseminação de influências internacionais pode ser entendida, pelo menos, 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 idéias (Popkewitz, apud Ball, 1998a), (b) o processo de “empréstimo de políticas” (Halpin & Troyna, apud Ball 1998a) e (c) os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mer-

cado 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 (World Bank e outras). O World Bank é particularmente importante uma vez que as intenções do banco só podem ser entendidas como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado (Jones, apud Ball, 1998a). 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. Tais influências, no entanto, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação. Vários estudos mostram que há uma interação dialética entre global e local. Mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos (Robertson, 1995; Ball, 1998a e 2001; Arnove & Torres, 1999). Desse modo, a globalização está sempre sujeita a um “processo interpretativo” (Edwards et al., 2004, p. 155).

O contexto de influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto. Ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. 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. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos

têm conseqüências reais. Essas conseqüências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática.

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, 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”:

os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). 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. (Bowe et al., 1992, p. 22)

Esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Num artigo subsequente, Ball (1993a) explicitou mais claramente a distinção entre “política como texto” e “política como discurso”. A conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas. Sobre a política como discurso, Ball (1993a) explica que os discursos incorporam sig-

nificados e utilizam de proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. Desse modo, com base em Foucault, Ball explica que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade”. Na prática, os atores estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros. Política como texto e política como discurso são conceituações complementares. Ao passo que a política como discurso enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, a política como texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores. Ambos são processos complexos porque os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses (Ball, 1993a).

Em 1994, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball (1994a) expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A idéia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. Esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos. 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. Esta divisão apresentada por Ball sugere-nos que a análise de uma política deve envolver o exame (a) das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com

o conjunto das políticas. Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais ou as amostras de pesquisas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política.

Ball (1994a) apresenta ainda a distinção entre efeitos de primeira ordem e de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

O último contexto do ciclo de políticas é o contexto de estratégia política. Esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Segundo Ball (1994a), este é um componente essencial da pesquisa social crítica e do trabalho daqueles que Foucault chama de “intelectuais específicos”, o qual é produzido para uso estratégico em embates e situações sociais específicas.

No ciclo de políticas descrito anteriormente, a simplicidade e a linearidade de outros modelos de análise de políticas são substituídas pela complexidade do ciclo de políticas. A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro.

Na extensa literatura de política educacional publicada em língua inglesa, as tensões entre referenciais analíticos que enfatizam o controle do Estado (por exemplo, Dale, 1989 e 1992; Ozga, 1990) e aqueles que enfatizam a interpenetração entre macro e microcontextos e influências (Ball, 1994a) têm sido bastante debatidas (Ozga, 1990; Troyna, 1994; Power, 1995). Roger Dale (Dale, 1989 e 1992) é considerado um dos mais importantes defensores da abordagem estado-cêntrica no processo de formulação e análise de políticas educacionais. Essa abordagem enfatiza o papel das macroinfluências sobre os profissionais que atuam no nível micro. Entretanto, ele enfatiza que o Estado não é monolítico nem sinônimo de governo. Ozga (1990) apóia a abordagem de Dale e tem salientado que os modelos estadocêntricos são suficientemente capazes para acomodar a complexidade e a diferença e que é apenas de forma caricaturada que o modelo estadocêntrico parece ser muito determinista.

A abordagem do ciclo de políticas descrita neste artigo foi delineada para estabelecer uma ligação entre estas duas posições (Estado e processos micropolíticos ou macro e micro análises) pela formulação de um referencial teórico que incorpora ambas as dimensões. Para Dale (1992), focalizar o Estado não é apenas necessário, mas constitui o “mais importante componente de qualquer compreensão adequada da política educacional” (p. 388). Ball (1994a) reconhece a importância da análise do Estado afirmando que qualquer teoria decente de política educacional deve analisar o funcionamento e o papel do Estado. Porém, “qualquer teoria decente de política educacional não deveria limitar-se à perspectiva do controle estatal” (idem, *ibid.*, p. 10). Ball (1998a) argumenta ainda que a análise de políticas exige uma compreensão que se baseia não no geral ou local, macro ou microinfluências, mas nas “relações de mudança entre eles e nas suas interpenetrações” (p. 359). Em síntese, na perspectiva pós-estruturalista, bem como em outras abordagens analíticas, uma divisão rígida entre macro e micro é difícil de ser sustentada, e a supremacia da microinvestigação é igualmente suspeita (Power, 1995).

Críticas à abordagem do ciclo de políticas

O referencial teórico-analítico do ciclo de políticas formulado por Ball e Bowe gerou vários debates entre autores ingleses, americanos e australianos ligados ao campo da análise de políticas educacionais. Esses debates incluem respostas positivas (Evans et al., 1994; Fitz et al., 1994), críticas (Lingard, 1993 e 1996; Henry, 1993; Hatcher & Troyna, 1994; Nesper, 1996; Gale, 1999) e respostas de Ball aos comentários (Ball, 1993b, 1994b e 1997).

Lingard (1993) argumenta que o ciclo de políticas precisa de uma teoria de Estado mais sofisticada. A partir de uma perspectiva marxista, Hatcher & Troyna (1994) consideram que a abordagem do ciclo de políticas não tem uma teoria de Estado clara, o que seria crucial para uma adequada compreensão da política educacional e de suas relações com os interesses econômicos. Na realidade, Ball (1990) tentou oferecer uma resolução para a lacuna teórica entre uma perspectiva neomarxista (centrada no Estado) com suas “generalidades ordenadas” (ênfase em questões mais amplas) e uma perspectiva pluralista com suas “realidades desordenadas de influência, pressão, dogmas, conflitos, acordos, intransigência, resistência, erros, oposição e pragmatismo” (Ball, 1990, p. 9). Isso levou

Lingard (1993) e Hatcher & Troyna (1994) a argumentarem que Ball é inconsistente em sua abordagem.

A influência de Foucault e a falta de uma perspectiva feminista foram também apontadas por Henry (1993), Hatcher & Troyna (1994) e Lingard (1996). Henry (1993) afirma que falta na abordagem do ciclo de políticas de Ball o engajamento com as perspectivas neomarxistas e feministas. Em sua resposta, Ball (1993b) concordou com as críticas de Henry, mas reiterou o contraste entre o “desordenamento” que caracteriza a realidade das políticas e a abordagem macroanalítica, preocupada com a análise de questões mais amplas (por exemplo, o Estado e suas relações com o capital, as relações das respostas locais com a agenda do Estado etc.). Com base na perspectiva pós-estruturalista, ele destaca a importância de se considerar a disputa e a resistência para o desenvolvimento de uma teoria da e para a mudança.

Hatcher & Troyna (1994) dizem que a abordagem proposta por Ball não resolveu a lacuna entre o pluralismo e o marxismo, porque a instância criada por ele favorece o pluralismo. Eles argumentam em favor de um reconhecimento maior do papel do Estado no controle dos resultados das políticas. Ball (1994b) considera que o argumento de Hatcher & Troyna é estruturalmente determinado e estático.

Lingard (1996) ressalta que o ciclo de políticas de Ball contribuiu teórica e empiricamente para a análise de políticas, mas afirma que ele não considerou a questão dos efeitos das políticas sobre gênero e raça. Lingard concluiu que uma análise pós-moderna sozinha não é suficiente para definir uma política estratégica para combater as injustiças sociais reveladas pela pesquisa de Ball (1994a). Pode-se destacar que o impacto das políticas sobre grupos específicos e localizados, tais como gênero, raça, classe, necessidades especiais, entre outros, é sem dúvida necessário e tal impacto pode ser considerado na discussão dos dois últimos contextos do ciclo de políticas (contexto dos resultados/efeitos bem como no contexto de estratégia política). A idéia de que há efeitos de primeira e de segunda ordem evidencia a preocupação de Ball com as questões de justiça social, padrões de acesso e oportunidades sociais.

Com base em algumas dessas críticas, Vidovich (2002) sugeriu certas modificações no referencial teórico-analítico inicial. A autora sugere que: (a) há necessidade de se estender o terreno do contexto de

influência de uma nação individual para o contexto global, algo que também foi considerado por Ball em textos subsequentes (1997, 1998a, 1998b e 2001); (b) a influência do Estado precisa ser incorporada de forma mais ampla do que está evidente na abordagem delineada por Ball; e (c) é necessário destacar, explicitamente, as inter-relações entre os diferentes níveis e contextos do processo político (macro, intermediário e micro) ao examinar como esses contextos estão continuamente inter-relacionados.

Apesar de tais críticas, pode-se afirmar que a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais. Uma das vantagens dessa abordagem é a sua flexibilidade, uma vez que é apresentada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico. A explicação que os autores fazem de cada um dos contextos é bastante breve. Assim, os pesquisadores que tomam tal abordagem como referencial teórico-analítico precisam refletir sobre as questões que poderiam ser incluídas na análise. O anexo 1 apresenta algumas questões norteadoras sobre cada um dos contextos do ciclo de políticas.

Conclusão

Com base na experiência do emprego desse referencial teórico-analítico em um trabalho anterior, cujo objetivo era o de analisar a implementação de um projeto de organização da escola em ciclos, algumas reflexões sobre essa abordagem e suas contribuições são apresentadas a seguir:

- (a) O ciclo de políticas apresentado neste artigo adota uma perspectiva pós-estruturalista cujas características incluem a desconstrução de conceitos e certezas do presente, engajamento crítico, busca de novas perspectivas e novos princípios explicativos, focalização de práticas cotidianas (micro-políticas), heterogeneidade e pluralismo e articulação entre macro e microcontextos. Assim, ao passo que a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos analíticos para a análise da trajetória de políticas (formulação, produção de textos, implementação, resultados), uma outra teoria mais específica poderia ser empregada para a análise da política

ou do programa a ser analisado. Por exemplo, para a análise da implementação de um programa de organização da escola em ciclos (ciclos de aprendizagem), paralelamente à abordagem do ciclo de políticas adotou-se a teoria de Basil Bernstein (1996 e 2003) como referencial teórico para analisar a natureza da política investigada (considerada na pesquisa uma pedagogia invisível). De modo mais específico a teoria mencionada foi extremamente útil e instigante para a análise do contexto da prática (a política na sala de aula). O papel da teoria, como explica Bernstein, é o de oferecer uma linguagem de descrição (1999). As teorias constituídas por uma “gramática forte” são aquelas que oferecem elementos para identificar objetos empíricos de modo invariante e, desse modo, permitem a geração de descrições empíricas precisas e sem ambigüidades.³ Naturalmente, como qualquer referencial teórico, o pesquisador precisa interrogar as teorias e ser capaz de reconhecer possíveis fragilidades e lacunas do referencial teórico adotado.

- (b) A utilização do ciclo de política envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados. Por exemplo, o contexto de influência pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, entrevista com formuladores de políticas e com demais profissionais envolvidos (professores e demais profissionais, representantes de sindicatos, associações, conselhos etc.). A análise do contexto da produção de texto pode envolver a análise de textos e documentos, entrevistas com autores de textos de políticas, entrevistas com aqueles para os quais tais textos foram escritos e distribuídos. O contexto da prática envolve uma inserção nas instituições e em espaços onde a política é desenvolvida por meio de observações ou pesquisa etnográfica, e ainda entrevistas com profissionais da educação, pais, alunos etc.
- (c) O contexto da prática pode ser considerado um micro-processo político. Neste contexto, pode-se identificar a existência de um contexto de influência, de um contexto de produção de texto (escrito ou não) e de um contexto da prática.

- (d) A análise do contexto dos resultados/efeitos pode envolver a análise de dados estatísticos, dados de avaliação do desempenho de alunos e outros dados; a aplicação de testes; entrevistas etc. No entanto, a questão essencial do contexto dos resultados/efeitos e do contexto da estratégia política é a reflexão profunda sobre questões conjunturais e sobre as desigualdades sociais que são criadas ou reproduzidas pela política ou pelo programa, e que somente podem ser detectadas pela pesquisa criteriosa do contexto da prática por meio de observações prolongadas, entrevistas ou pesquisa etnográfica.
- (e) O emprego do ciclo de políticas exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles. Ao passo que o contexto de influência envolve a análise de influências globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas, o contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências etc. Tanto no contexto macro quanto no micro, as relações de poder são particularmente significativas para se entender a política ou o programa. A atividade micropolítica pode ser identificada por meio da observação de conflitos, do estilo das negociações durante o processo decisório, das restrições colocadas sobre as questões a serem discutidas e decididas, bem como por meio da identificação de estratégias, influências e interesses empregados nos diferentes contextos e momentos do ciclo de políticas.
- (f) O contexto da estratégia política 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. Tais estratégias – que podem ser genéricas ou mais específicas – não deveriam limitar-se a um pragmatismo ingênuo ou ter a pretensão de serem redentoras. O aspecto essencial desse contexto é o compromisso do pesquisador em contribuir efetivamente para o debate em torno da política, bem como para sua compreensão crítica.

Finalmente, deve-se destacar que a leitura dos textos originais que apresentam a abordagem do ciclo de políticas é indispensável para aqueles pesquisadores que desejam adotar este referencial (Bowe et al., 1992; Ball, 1994a). Os autores desenvolveram essa abordagem e a aplicaram no exame de políticas educacionais inglesas, cuja análise é crítica, interrogadora e autônoma. Este referencial pode contribuir para a análise de trajetórias de políticas e programas educacionais brasileiros e para capturar parte da complexidade do processo de formulação e implementação de políticas.

Recebido em maio de 2005 e aprovado em agosto de 2005.

Notas

1. O autor agradece as contribuições dos professores Sally Power (Cardiff University) e Stephen J. Ball (Institute of Education, University of London) para a compreensão do referencial teórico-analítico apresentado neste artigo.
2. No texto original os autores empregaram os seguintes termos: *intended policy*, *actual policy* e *policy-in-use*.
3. A respeito de linguagem interna e externa de descrição ver Moore & Muller (2003) e Santos (2003).

Referências bibliográficas

ARNOVE, R.; TORRES, C.A. *Comparative education: the dialectic of the global and the local*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: INEP, 1999. p. 43- 51.

BALL, S.J. *Politics and policy making in education: explorations in policy sociology*. Nova York: Routledge, 1990.

BALL, S.J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993a.

Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas...

BALL, S.J. What is criticism? A continuing conversation? A rejoinder to Miriam Henry. *Discourse*, London, v. 14, n. 2, p. 108-110, 1993b.

BALL, S.J. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994a.

BALL, S.J. Some reflections on policy theory: a brief response to Hatcher and Troyna. *Journal of Education Policy*, London, v. 9, n. 2, p. 171-182. 1994b.

BALL, S.J. Policy sociology and critical social research: a personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, Manchester, v. 23, n. 3, p. 257-274, 1997.

BALL, S.J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998a.

BALL, S.J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L.H. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998b. p. 121-137.

BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. xxvii-xliii, 2001.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BERNSTEIN, B. *Estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle*. Trad. de Tomaz Tadeu da Silva e Luís Fernando Gonçalves Pereira. Petrópolis: Vozes, 1996.

BERNSTEIN, B. Vertical and horizontal discourse: an essay. *British Journal of Education*, London, v. 20, n. 2, p. 157-173, 1999.

BERNSTEIN, B. A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 120, p. 75-110, 2003.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

CORBITT, B. Implementing policy for homeless kids in schools: reassessing the micro and macro levels in the policy debate in Australia. *Journal of Education Policy*, London, v. 12, n. 3, p. 165-176, 1997.

DALE, R. *The state and education policy*. Milton Keynes: Open University Press, 1989.

DALE, R. Review essay: whither the state and education policy? Recent work in Australia and New Zealand. *British Journal of Sociology of Education*, London, v. 13, n. 2, p. 387-395, 1992.

DUTRA, A. A questão política da alfabetização no Rio de Janeiro de janeiro de 1983 a 1987. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 85, p. 33-42, 1993.

EDWARDS, R. et al. *Rhetoric and educational discourse: persuasive texts?* London: Routledge Falmer, 2004.

EVANS, J.; DAVIES, B.; PENNEY, D. Whatever happened to the subject and the state in policy research in education? *Discourse*, London, v. 14, n. 2, p. 57-64, 1994.

FITZ, J.; HALPIN, D.; POWER, S. Implementation research and education policy: practice and prospects. *British Journal of Educational Studies*, Oxford, v. 42, n. 1, p. 53-69, 1994.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GALE, T. Policy trajectories: treading the discursive path of policy analysis. *Discourse, Local*, v. 20, n. 3, p. 393-407, 1999.

HATCHER, R.; TROYNA, B. The “policy cycle”: a Ball by Ball account. *Journal of Education Policy*, London, v. 9, n. 2, p. 155-170, 1994.

HAWKES, T. *Structuralism and semiotics*. London: Methuen, 1977.

HENRY, M. What is policy? A response to Stephen Ball. *Discourse*, London, v. 14, n. 1, p. 102-105, 1993.

KIRTON, A. *Access to higher education: a case study of policy intentions and policy effects*. 2002. Tese (PhD/doutorado) – Institute of Education. University of London.

Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas...

LIMA JÚNIOR, O.B.; SANTOS, W.G. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-256, 1976.

LINGARD, B. The changing state of policy production in education: some Australian reflections on the state of policy sociology. *International Studies in Sociology of Education*, London, v. 3, n. 2, p. 25-47, 1993.

LINGARD, B. Review essay: educational policy making in a post-modern state. On Stephen J. Ball's education reform: a critical and post-structural approach. *The Australian Educational Researcher*, Victoria, v. 23, n. 1, p. 65-91, 1996.

LOONEY, A. Curriculum as policy: some implications of contemporary policy studies for the analysis of curriculum policy, with particular reference to post-primary curriculum policy in the Republic of Ireland. *The Curriculum Journal*, London, v. 12, n. 2, p. 149-162, 2001.

LOPES, A.C. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 109-118, maio/ago. 2004.

MOORE, R.; MULLER, J. O crescimento do conhecimento e a lacuna discursiva. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1.319-1.340, dez. 2003.

NESPOR, J. Book review – Education reform: a critical post-structural approach, by Stephen J. Ball. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, London, v. 9, n. 3, p. 380-381, 1996.

OZGA, J. Policy research and policy theory: a comment on Fitz and Halpin. *Journal of Education Policy*, London, v. 5, n. 44, p. 359-362, 1990.

POWER, S. The detail and the bigger picture: the use of state-centred theory in explaining education policy and practice. *International Studies in Sociology of Education*, London, v. 5, n. 1, p. 77-92, 1995.

RICO, E. de M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999.

ROBERTSON, R. Glocalisation: time-space and homogeneity-heterogeneity. In: FEATHERSTONE, M.; LASH, S.; ROBERTSON, R. (Ed.). *Global modernities*. London: Sage, 1995. p. 25-44.

SANTOS, L.L.C.P. Bernstein e o campo educacional: relevância, influências e incompreensões. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 102, p. 15-49, nov. 2003.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TROYNA, B. Critical social research and education policy. *British Journal of Education Studies*, v. XXXII, n. 1, p. 70-84, 1994.

VIDOVICH, L. Quality policy in Australian higher education of the 1990s: university perspectives. *Journal of Education Policy*, London, v. 14, n. 6, p. 567-586, 1999.

VIDOVICH, L. *Expanding the toolbox for policy analysis: some conceptual and practical approaches*. Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, University of Hong Kong, 2002.

VIDOVICH, L.; O'DONOGHUE, T. Global-local dynamics of curriculum policy development: a case-study from Singapore. *The Curriculum Journal*, London, v. 14, n. 3, p. 351-370, 2003.

WALFORD, G. A policy adventure: sponsored grant-maintained schools. *Educational Studies*, Oxford, v. 26, n. 2, p. 243-262, 2000.

Anexo 1

(Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas)

As questões apresentadas a seguir foram formuladas com o objetivo de explicitar mais claramente como os contextos do ciclo de políticas poderia ser explorado em pesquisas. Essas questões, no entanto, devem ser entendidas apenas como ponto de partida para a compreensão do referencial analítico proposto por Stephen Ball e Richard Bowe. As questões sobre o contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática foram adaptadas a partir do trabalho de Vidovich (2002).

Contexto de influência

- 1 - Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora?
- 2 - Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 3 - Como o discurso da política foi constituído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política?
- 4 - No desenvolvimento do discurso da política é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.)?
- 5 - Qual a origem das influências globais e internacionais? (World Bank, organismos multilaterais, movimentos internacionais de restauração conservadora, de renovação ou resistência)
- 6 - Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?
- 7 - Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
- 8 - Quais são os interesses e grupos de interesse mais poderosos?
- 9 - Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política.

Contexto da produção de texto

- 1 - Quando se iniciou a construção do texto da política?

- 2 - Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos?
- 3 - Como o texto (ou textos) da política foi(foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?
- 4 - Houve a intenção de buscar consensos na construção do texto (escrito ou não)? Como eles foram atingidos?
- 5 - Quais são os discursos predominantes e as idéias-chave do texto? Que intenções, valores e propósitos eles representam?
- 6 - É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
- 7 - Há no texto da política influências de agendas globais, internacionais ou nacionais; de autores estrangeiros ou de compromissos partidários?
- 8 - Como é a linguagem do texto? É possível identificar o estilo do texto (*writerly*, *readerly*, a combinação de ambos os estilos)?
- 9 - Há inconsistências, contradições e ambigüidades no texto?
- 10 - Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
- 11 - Além do texto ou textos principais, houve a produção de textos secundários (subsídios, orientações, manuais, diretrizes)?
- 12 - Os textos são acessíveis e compreensíveis?

Contexto da prática

- 1 - Como a política foi recebida? Como está sendo implementada?
- 2 - Como os professores, diretores, pedagogos e demais envolvidos interpretam os textos? Há mudanças, alterações e adaptações do texto da política para a concretização da política? Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado, nos diferentes espaços observados na pesquisa?
- 3 - Há evidências de resistência individual ou coletiva?
- 4 - Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas? Recebem algum tipo de pressão? E suporte?
- 5 - Há contradições, conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos profissionais que atuam na prática e as expressas pelos formuladores da política e autores dos textos da política?

Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas...

6 - Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática? Como os professores e demais profissionais lidam com elas? Há a reprodução ou criação de desigualdades?

7 - Como são as relações de poder dentro do contexto da prática (escola, por exemplo) e no relacionamento dos profissionais que atuam na escola com os órgãos educacionais oficiais e dirigentes educacionais? Há formas de opressão, mecanismos de pressão, silenciamentos? Há espaços de vivências democráticas e emancipatórias?

8 - O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto?

Contexto dos resultados/efeitos

1 - Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral?

2 - Qual o impacto da política para grupos específicos tais como: classe social, gênero, raça/etnia, localidade (urbana/rural; áreas carentes/mais desenvolvidas), características pessoais dos alunos, ritmos de aprendizagem, pessoas portadoras de necessidades especiais?

3 - Há conseqüências inesperadas? Quais?

4 - Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram?

5 - Quais as diferenças e semelhanças entre os dados oficiais e o que foi observado no contexto da prática pelo pesquisador? É possível identificar disparidades entre dados estatísticos oficiais e dados qualitativos obtidos por meio de observações, depoimentos?

6 - Há efeitos de primeira ordem (mudanças na estrutura e na prática)? Quais são?

7 - O que pode ser considerado como efeitos de segunda ordem? Como eles podem ser analisados?

8 - Até que ponto a política contribuiu para a elevação dos padrões de acesso, oportunidades e justiça social?

Contexto da estratégia política

1 - Há desigualdades criadas ou reproduzidas pela política? Quais são as evidências disso? Há conclusões similares em outros estudos da literatura?

2 - Que estratégias (gerais e específicas) poderiam ser delineadas para lidar com as desigualdades identificadas?

3 - As estratégias delineadas contribuem para o debate sobre a política investigada e para aspectos da política que deveriam ser repensados e redimensionados? Que outras estratégias são apontadas na literatura?

- 4 - As estratégias delineadas são exequíveis e fundamentadas em referenciais teóricos consistentes?
- 5 - Em que medida as estratégias delineadas pelo pesquisador contribuem para o fortalecimento das pedagogias críticas, de projetos alternativos para a educação das classes trabalhadoras e de uma democratização real e efetiva?
- 6 - Como tais estratégias poderiam ser disseminadas?
- 7 - As estratégias delineadas consideram os aspectos macroestruturais?

