



## UM QUINTETO HISTÓRICO E SUA RELAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS E FRACASSO ESCOLAR

Vicente de Paulo Moraes Junior

Universidade Metodista de São Paulo (UMESP/SP)

[vicentemjunior@hotmail.com](mailto:vicentemjunior@hotmail.com)

**Resumo:** A presente pesquisa teve como objetivo resgatar e evidenciar um quinteto histórico presente nas entrelinhas das políticas públicas educacionais e a história da educação brasileira, estabelecendo uma conexão com fracasso escolar. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com base em referências que proporcionaram um outro e/ou um novo olhar para o mesmo cenário. Identificou-se existência de um quinteto histórico nocivo, revelando assim sua edificação histórica, influenciando de forma direta a elaboração de políticas públicas educacionais. O quinteto histórico nocivo que compõem o pano de fundo das políticas públicas educacionais brasileiras foi categorizado como: atropelo de medidas legais, o processo de zigzague, apetite partidário, a pressa e a descontinuidade. Constatou-se, como produto da pesquisa histórica realizada, que a abordagem científica acadêmica pesquisada abordou políticas públicas educacionais e fracasso escolar em discussões independentes, não estabelecendo, assim conectividade entre ambas, ou ainda sem a devida correlação. Não estabelecendo conectividade ou correlação das políticas públicas educacionais, e seu processo de elaboração, implantação e implementação com o fracasso escolar, automaticamente estas, ficam isentas de qualquer responsabilidade. Porém, ao reagrupar e remontar as peças desse quebra cabeça observou-se a necessidade de discutir a temática fracasso escolar devidamente conectada a temática políticas públicas educacionais. Optou-se em apresentar não somente a conexão proposta, mas acima de tudo a relação direta e intrínseca entre ambas. Desta forma, a discussão sobre fracasso escolar e seus tentáculos deve contemplar a política pública que envolve o recorte temporal discutido. Não seguindo essa linha de discussão, corre-se o risco de se propor uma discussão parcial ou ainda edificar uma discussão sem a argamassa adequada.

**Palavras-chave:** Políticas públicas educacionais; Fracasso escolar; Quinteto histórico.

### Introdução

De que forma as políticas públicas se ordenam? Existe um dinamismo nas políticas públicas? Quais são as influências e heranças históricas que as políticas públicas educacionais atuais sofrem? Qual a relação entre fracasso escolar e políticas públicas educacionais?

No intuito, não de responder “friadamente” tais questionamentos, mas de identificar possíveis caminhos para reflexões e discussões que envolvem as entrelinhas dos questionamentos propostos, a presente pesquisa tateou a polissemia de conceitos que envolvem a temática políticas públicas, ampliando as discussões, com foco no cotidiano escolar e suas repercussões, assim estabelecendo uma conexão entre políticas públicas educacionais e fracasso escolar.

### Ciclo técnico das políticas públicas

Ao iniciar a pesquisa em relação a conceitos e definições de políticas públicas, logo se deparou com a “polissemia do conceito” (BARROSO, 2005, p.727). Inúmeros termos e “afluentes”



foram identificados bibliografia consultada, trazendo muito mais um emaranhado de definições do que um aclarar de conceitos. Mesmo com todo esse “emaranhado”, que por vezes mostrou-se “obscuro”, houve a necessidade de realizar um recorte conceitual em relação a conceitos e definições que envolvem a temática políticas públicas.

Nesse emaranhado, identificou-se entre os conceitos e definições duas possíveis variantes de discussões: o ciclo técnico das políticas públicas e a dinâmica das políticas públicas.

Em relação ao ciclo técnico das políticas públicas, estes terão como alicerce a relação intrínseca do binômio direito e demanda (GIOVANNI, 2009, p.16). A partir deste alicerce, o ciclo técnico pode ser ordenado sequencialmente em: definição de agenda (seleção das prioridades); formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas); adoção (implantação); implementação (ou execução das ações) e avaliação (SOUZA, 2006; CALDAS e LOPES, 2008; BALL e MAINARDES, 2011). Vale destacar que, esse ciclo técnico, não pode ser encarado como “manufatura de políticas públicas”, mas sim como um movimento de engenharia social, ou ainda “um tipo de ‘engenharia política’” (FAY apud BALL e MAINARDES, 2011, p.83).

Nesta ordenação, a formulação de políticas com apresentação de soluções e alternativas deve ter como fator estruturante a participação de todos os atores envolvidos em uma política pública. O Boletim REPENTE (2006) ressalta que essa participação não está restrita a discussões iniciais, e se ampliando ao processo de formulação, implementação e avaliação. Porém, observamos muito mais uma “cultura paroquial” com seus respectivos súditos, havendo passividade dos atores diretamente envolvidos na política pública, do que uma cultura de participação (FREY, 2000, p.237).

Outro aspecto relevante ao ciclo técnico das políticas públicas é a implantação. Mainardes contribui caracterizando esse processo basicamente em “política de fato” e a “política em uso” (2006, p.95). O referido autor elucida os termos utilizados apontando que a “política de fato” são os textos legais (discurso legal ou discurso oficial), estabelecendo uma importante diferenciação entre “política como texto” e a “política como discurso”. O autor ainda aponta que os textos legais, podem ter uma pluralidade de leituras, favorecendo múltiplas interpretações, já tais textos não são integralmente coerentes e/ou claros, e podem ser contraditórios. (2006, p.97)

Sendo assim, em virtude da disparidade entre a “política como texto” e a “política como discurso”, a então “política em uso” acaba por ter características próprias se adequando a singularidade local de sua respectiva aplicabilidade. Notam-se níveis de concretização de políticas públicas.



Ball e Mainardes contribuem para tal apontamento evidenciando que as políticas públicas não são fixas e imutáveis e podem ser sujeitas a interpretações e traduções (2011, p.14). Corroborando com tal abordagem, Mainardes ainda contribui com as discussões ressaltando a necessidade de pesquisa em políticas públicas em campo macro e micro contextual, evidenciado ampla diferença entre ambas as abordagens (2006, p.100).

O que determinará a distância entre a política de fato e a política em uso será a dinâmica das políticas públicas, adentrando assim, a segunda variante de discussões propostas acima.

Essa dinâmica se personificará através das duas últimas fases do ciclo técnico das políticas públicas: implementação, e, por conseguinte, a avaliação.

A implementação, como conjunto de ações contínuas que darão vida a política pública, tem, acima de tudo, característica peculiar de ser ‘retro alimentadora’ da própria política, ou seja, será a partir do processo de implementação, e seu curso natural (ou não!) que determinará as orientações necessárias para a própria política pública.

Vale destacar que a implantação pode ocorrer gradativamente através de adoção ou publicações de textos legais, não podendo assim, esse movimento, ser considerado como implementação e sim, como o processo de implantação em fases ou estágios.

O ciclo técnico das políticas públicas ainda irá destacar a avaliação. Maria Helena Guimarães de Castro traz à tona sábios apontamentos sobre esse processo de avaliação. Inicialmente, a autora evidencia que:

A avaliação é o instrumento de análise mais adequado para sabermos se uma política está sendo implementada, no sentido de observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados. (1989, p.3)

Outro aspecto elementar mencionado por Castro (1989) é analisar a avaliação em política pública, pois a partir desta, analistas conseguem visualizar seu desenho, sua estrutura organizacional, mecanismos de operacionalização iniciais e durante o processo de implementação realizar um refinamento da compressão quanto às causas do seu sucesso ou fracasso. Logo, nota-se que a avaliação da política pública não deve ocorrer apenas no fim de um processo ou entre políticas públicas. O investimento de avaliações durante o processo de implementação solidifica o próprio refinamento da política pública em questão.

A avaliação, objetivando a vivacidade das políticas públicas, alimentará o processo de implementação.



### **Metaforizando o ciclo técnico**

Após abordarmos o ciclo técnico de políticas públicas, convém por oportuno, metaforizar este ciclo. Duas abordagens serão discutidas: “os andaimes” de Lúcia Emília Nuevo Barreto Bruno e o “ciclo de vida” das políticas públicas do Boletim REPENTE.

Para a autora acima mencionada, o ciclo técnico das políticas públicas tem como aporte fundamental os andaimes (In: FERREIRA e OLIVEIRA, 2013, p.92). Esses andaimes irão sendo devidamente montados conforme as políticas públicas vão sendo implementadas. Esses andaimes só estarão devidamente amarrados quando, desde as primeiras peças montadas, os encaixes estiverem justos e estáveis. As “primeiras peças” no ciclo de políticas públicas são a participação dos atores diretamente envolvidos nas primeiras etapas da construção da política pública. A “cultura paroquial” destacada por Frey (2000) apenas proporcionaram “andaimes frouxos” que, por sua vez, não transmitem segurança. Vale destacar que a participação dos atores diretamente envolvidas com a política pública em elaboração, deverá permanecer durante todo o processo de “edificação” destas, pois quanto mais alto a construção, maior a necessidade de andaimes sólidos e estáveis.

Nota-se que a metáfora proposta por Bruno, estabelecendo uma relação entre políticas públicas e andaimes, evidencia que, em paralelo ao ciclo técnico das políticas públicas, existe um suporte que dá segurança e garante a vivacidade das políticas públicas, evitando assim, “desmoronamentos”.

A segunda linha metafórica proposta tem como base o Boletim REPENTE que aponta um “ciclo de vida” para as políticas públicas mencionando que elas “(...) nascem, crescem, maturam-se e transformam-se” (2006, p.2). Estabelecendo uma conexão entre a metáfora mencionada e o ciclo técnico das políticas públicas, nota-se que elas “nascem” a partir da definição e seleção de prioridades, tendo como base o binômio direito/demanda. Elas irão “crescer” e tomar forma a partir da apresentação de soluções e alternativas combinado a implantação e o texto legal. O processo de “maturação” virá através da implementação como execução de ações contínuas. E a “transformação” ocorrerá a partir de um movimento de avaliação das políticas públicas que por sua vez alimentará a maturação/implementação.

### **Quinteto histórico nocivo nas políticas públicas educacionais**

Historicamente, ao analisar políticas públicas em educação, alguns fatores negativos devem ser levados em conta. Esses fatores interferiram, e porque não dizer “moldaram”, não somente as



políticas públicas educacionais brasileiras como as repercussões destas no cotidiano escolar, em especial o fracasso escolar. Observou-se cinco frentes organizacionais, edificadas ao longo da história da educação no Brasil, que além de se completarem, com o passar das décadas foram se aglutinando e agindo em conjunto.

A primeira frente organizacional está devidamente descrita no “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Destaca-se a contemporaneidade de tal documento, onde observa-se

Mas, subordinada a educação pública a interesses transitórios, caprichos pessoais ou **apetites de partidos**, será impossível ao Estado realizar a imensa tarefa que se propõe da formação integral das novas gerações. (2006, p.194) [grifo nosso]

O Manifesto ainda destaca que

Não há sistema escolar cuja unidade e eficácia não estejam constantemente ameaçadas, senão reduzidas e anuladas, quando o Estado não soube ou não quis se acautelar contra o **assalto de poderes estranhos**, capazes de impor a educação fins inteiramente contrários aos fins gerais que assinala a natureza em suas funções biológicas. Toda a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de **influências e intervenções estranhas** que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e **interesses subalternos**. (2006, p.194) [grifo nosso]

Nota-se que o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, combinado aos grifos assinalados, evidenciam que a educação brasileira e suas respectivas políticas públicas estão – com o uso do verbo no presente devido à contemporaneidade do documento – a mercê de apetite partidários com influências e intervenções estranhas aos reais interesses e necessidades da educação.

A segunda frente organizacional é “(...) o atropelamento que a educação brasileira vem sofrendo pela avalanche de propostas e de medidas legais e paralegais” (AZANHA, 2001, p.241). A terceira frente, devidamente combinada a segunda frente acima mencionada é apontada por Cunha que ressalta o processo ziguezague das políticas públicas (In: FERREIRA e OLIVEIRA, 2013, p.121). Estes dois notórios e prejudiciais movimentos combinam com a preocupação levantada por Arelaro, quando esta aponta uma das razões pelas quais vivemos atropelos e ziguezagues,

A “pressa” nas decisões de políticas públicas compromete esse processo democrático – sempre mais lento – de consulta aos envolvidos. Não se trata de defender um “basismo” inercial, em que a consulta à população

signifique um atrofiamiento permanente de qualquer decisão rápida da gestão pública, mas de se admitir que a euforia pelos planejamentos de políticas públicas “baixados por decretos” é inócua, pois ineficaz, uma vez que em pouco tempo esses planos caem no esquecimento. (2007, p.903)

Assim, a pressa, quarta frente organizacional, evidencia uma grande e camuflada incoerência: atropela-se política pública por política pública em espaço curto de tempo, Rompendo o ciclo técnico das políticas públicas, pois “sua vigência” está reduzida ao intervalo entre a gestão de um governante e outro.

Demerval Saviani, além de reforçar a ideia de ziguezague, traz mais uma característica das políticas públicas no país, fruto desse atropelo, pressa e apetite partidário, mencionando:

A outra característica estrutural da política educacional brasileira, que opera como um óbice ao adequado encaminhamento das questões da área, é a descontinuidade. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na plethora de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional. (2008, p.11)

Saviani destaca e evidencia a quinta frente: descontinuidade.

O Manifesto de 1932 também dá pistas de tal descontinuidade ao evidenciar que

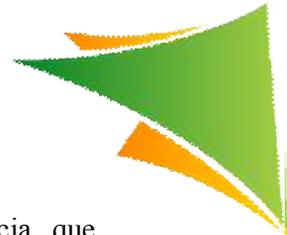
A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, (...), nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, (...) (2006, p.188)

Naturalmente, diante de apetites partidários, atropelos e zigue zague que resultaram na pressa, assim a descontinuidade brota como processo intrínseco ao processo.

Desta forma, evidencia-se o quinteto histórico nocivo composto e categorizado por: atropelo de medidas legais, o processo de ziguezague, apetite partidário, a pressa e a descontinuidade.

### **Políticas públicas educacionais e fracasso escolar**

Maria Helena Souza Patto, em sua obra “A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia”, com publicação datada de 1990 (2013), cirurgicamente, ao discutir o



fracasso escolar, aponta além do discurso fraturado no interior da escola, evidencia que historicamente, temos fases de atribuição do fracasso escolar: ora o fracasso do professor, ora o fracasso dos alunos e suas diversas variáveis, ora o fracasso da escola, mas nunca o fracasso escolar oriundo da política pública.

Tendo como base o “não contemplado” por Patto, atribui-se então parte do fracasso escolar as políticas públicas, pois “andaimos frágeis”, além de não oferecerem e transparecerem segurança, não conseguem acompanhar a edificação de políticas públicas sólidas.

Além disso, o “quinteto histórico nocivo” das políticas públicas educacionais não permite o amadurecimento e, tampouco, a transformação destas, rompendo o ciclo técnico das políticas públicas.

A “cultura paroquial” aqui destacada tem como repercussão ofuscar essa transferência de responsabilidade da política pública a atores que delas dependem, ficando para estes últimos, a culpabilização do fracasso escolar, seja integral, seja em fases, como bem destaca Patto.

Vale destacar que essa abordagem não está condicionada a fazer uso de uma metodologia estadocêntrica de culpabilização exclusiva do Estado, e sim, integrá-lo, transformando-o de algo externo, exclusivo a ações legais e de formulação, para membro de um processo, sendo co-responsável. Excluir a política pública do fracasso escolar é como edificá-la sem a argamassa adequada.

### **Considerações finais**

Na trajetória desta pesquisa, observando a polissemia de conceitos que envolvem a temática políticas públicas, optou-se, como um recurso, estabelecer um recorte teórico-metodológico, abordando o ciclo técnico das políticas públicas, metaforizando-o com a proposta de andaimos e ciclo de vida.

Constatou-se que a participação dos atores diretamente envolvidos com a política pública deve ocorrer durante todo o processo, desde o nascimento até a transformação das políticas públicas, trazendo estabilidade aos andaimos que crescem conforme a política pública se edifica.

Porém perceberam-se níveis de concretização das políticas públicas tendo como base a disparidade entre política de fato e a política em uso. O fator que determinará a distância entre a política de fato e a política em uso é o processo de implementação que só terá vivacidade com a combinação da fase avaliação do ciclo técnico das políticas públicas.



Destacou-se o quinteto histórico nocivo às políticas públicas educacionais que, por sua vez, legitimará a análise do fracasso escolar diretamente conectado a temporalidade da política pública educacional vigente, destacando seu processo de formulação, implantação e implementação.

Desta forma, a discussão sobre fracasso escolar e seus tentáculos deve contemplar a política pública que envolve o recorte temporal discutido. Não seguindo essa linha de discussão, corre-se o risco de se propor uma discussão parcial.

### Referências

ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n.100, Especial, out. 2007.

AZANHA, José Mario Pires. Planos de educação: possibilidades e limitações. Cadernos de História e Filosofia da Educação, São Paulo, vol.4, n.6, 2001.

BALL, Stephen J. e MAINARDES, Jefferson (org). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, Especial, out. 2005.

BRUNO. Lúcia Emília Nuevo Barreto. Poder político e sociedade: qual sujeito, qual objeto?. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

CALDAS, Jefferson Wahrendorff e LOPES, Brenner (org.). Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte : SEBRAE/MG, 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação de políticas e programas sociais. Caderno de Pesquisa, Núcleo de estudos de políticas públicas, Campinas, n.12, 1989.

CUNHA, Luiz Antonio. As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas/IPEA, [s.l.], n.21, jun. 2000.

GIOVANNI, Geroldo di. As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa, Núcleo de estudos de políticas públicas - NEPP, Campinas, n.82, 2009.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. Atos de Pesquisa em Educação, Blumenau, v. 1, n. 2, mai./ago. 2006.



MAINARDES, Jefferson, FERREIRA, Marcia dos Santos e TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J. e MAINARDES, Jefferson (org). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Revista HISTEDBR, número especial, Campinas, ago. 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Adriana (org). Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

PATTO, Maria Helena de Souza. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. 3.ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2013.

REPENTE, Polis: Instituto de Estudos, formação e assessoria em políticas públicas. Política pública como garantia de direitos (boletim). São Paulo, n.26, dez. 2006.

SAVIANI, Demerval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação/PUC, Campinas, n. 24, jun. 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v.8, n. 16, jul./dez. 2006.