

Ciclo de políticas e Teoria da Atuação: contribuições para as pesquisas em políticas educacionais

Policy cycle and enactment theory: contributions to research in educational policies

Viviane Alfredo Alves Batista¹
Daniel Santos Braga²

Resumo

Este texto faz uma reflexão sobre as contribuições da abordagem teórico-metodológica do ciclo de políticas e da teoria da atuação para as pesquisas sobre políticas públicas em educação. O estudo trata do desenvolvimento dessas perspectivas em diálogo com os estudos sobre implementação de políticas e burocracia de nível de rua. Para isso, discute as principais obras de Stephen Ball e colaboradores que abordam essas vertentes analíticas. Como conclusões, o texto aponta que, embora não sejam as únicas formas de se pensar a formulação e operacionalização dos programas de ação educacional, os pressupostos dessas abordagens contribuem na compreensão das regras de funcionamento das políticas públicas de educação e os recursos de poder associados a elas, assim como os modos de interação entre atores e instituições nos processos políticos no interior das escolas.

Palavras-Chave: políticas públicas de educação. ciclo de políticas. teoria da atuação. implementação de políticas

Abstract

This text reflects on the contributions of the theoretical-methodological of the policy cycle approach and the theory of enactment to research on public policies in education. The study examines the development of these perspectives in dialogue with research on policy implementation and street-level bureaucracy. To this end, it discusses the main works of Stephen Ball and colleagues that address these analytical strands. As conclusions, the text points out that, although they are not the only ways to think about the formulation and operationalization of educational action programs, the assumptions of these approaches contribute to understanding the operating rules of public education policies and the power resources associated with them, as well as the modes of interaction between actors and institutions in the political processes within schools.

Keywords: educational policies. policy cycle approach. theory of enactment. policy implementation

¹ Faculdade de Educação- Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE/UEMG), Brasil, email viviane77alfredo@yahoo.com.br orcid <https://orcid.org/0009-0000-2630-043X>

² Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana, Faculdade de Educação- Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE/UEMG), Brasil, email daniel.braga@uemg.br orcid <https://orcid.org/0000-0001-5075-4570>



Introdução

O estudo das ações governamentais, embora alvo de análises e críticas há séculos³, começou a ser sistematicamente explorado apenas após a crise de 1929 e a ascensão do *Welfare State*. Harold Laswell (1951) introduziu o conceito de *policy sciences*, focando na compreensão dos motivos e processos pelos quais os governos tomam decisões políticas. Essa abordagem, inicialmente racionalista, foi posteriormente questionada por teóricos como Herbert Simon (1971) e Charles Lindblom (1959), que destacaram a limitação da racionalidade decisória e a complexidade da formulação de políticas, influenciadas por decisões anteriores e dinâmicas sociais. Por sua vez, David Easton (1965) definia política pública como um sistema de *inputs* e *outputs* derivado da relação entre a formulação, os resultados, o ambiente das políticas e a necessidade de analisar sua complexidade (Souza, 2006).

Nas décadas de 1970 e 1980, a crise do petróleo abalou o Estado de Bem-Estar Social e desencadeou críticas à sua eficiência, especialmente nos países anglo-saxões. Surgiram então propostas de reformas administrativas, que questionavam o paradigma burocrático e propunham modelos gerenciais e liberais, conhecidos como Nova Gestão Pública (CAVALCANTE, 2017). Com forte caráter prescritivo, essas reformas enfatizavam a eficácia, eficiência e competitividade, adotando práticas gerenciais da iniciativa privada e promovendo autonomia e controle baseado em resultados.

Ainda que o modelo da Nova Gestão Pública não seja único e apresente variações, é possível estabelecer alguns eixos centrais de sua estruturação: a separação entre a execução e o desenvolvimento das políticas públicas; mais autonomia aos gerentes operacionais na gestão orçamentária, de pessoal, compras, etc.; direção e controle das

³ e.g. ‘O príncipe’ de Maquiavel (1532); ‘Dois tratados sobre o governo’ de John Locke (1689); e ‘Princípios da economia política’ de John Stuart Mill (1848).



agências executivas com base em desempenhos mensuráveis (gestão por resultados); orçamento por desempenho; e terceirização de produção intermediária pelo mercado (OCDE, 2010).

Após três décadas de hegemonia, estudos indicam que as reformas da Nova Gestão Pública não atingiram os resultados esperados (GREVE; LAEGREIDE; RYKKJA; 2016; HOOD; DIXON, 2015; POLLITT; DAN, 2013 *apud* CAVALCANTE, 2017). Apesar disso, não houve um retorno ao paradigma burocrático, evidenciando a complexidade e a resistência à mudança no contexto da administração pública (SKOCPOL, 1985). Do ponto de vista das pesquisas, buscando superar a polarização entre a perspectiva burocrática, a neoliberal e a fragmentação das análises de políticas públicas com o deslocamento do olhar *top down*, Jean Leca (2012) propôs que, para sair desse ‘triângulo das Bermudas’, seria necessário pensar o fenômeno do Estado em suas múltiplas facetas, seus cruzamentos e suas hibridizações. Ou seja, pensar as modificações na administração dos países no final do século, em seus mecanismos de participação democráticos e deliberativos, em meio a um contexto de emergência do protagonismo de novos atores sociais, que repercute no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos. Essa abordagem aponta a necessidade de considerar a ação (e os discursos) dos diferentes sujeitos para melhor compreensão das políticas, uma vez que o poder é fluido e sua posse está dispersa entre os agentes sociais, em uma arena onde ocorrem diversas disputadas geradas por vários fatores.

A ressignificação do papel do Estado como condutor de políticas públicas também se refletiu na análise da educação como fenômeno social. As políticas educacionais e programas de ação, informadas por valores e ideias que se dirigem aos públicos escolares e que são implementadas pela administração e os profissionais da educação (VAN ZANTEN, 2008), se em uma concepção tradicional, eram postas como força externa movida por uma racionalidade superior, na contemporaneidade é pensada a partir de disputas e tensões entre diferentes grupos e ideologias (OLIVEIRA, 2010).



Diante do exposto, este artigo aborda o ciclo de políticas (BOWE; BALL, 1992; BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e a teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021) como um dos reflexos desse movimento no campo dos estudos de políticas públicas no subcampo da educação (MAINARDES, 2018). Para isso, faz uma discussão sobre essas proposições, apontando suas vantagens e limites para a investigação sobre políticas públicas de educação. O texto está organizado em três seções: na primeira é descrita e discutida a abordagem teórico-metodológica do ciclo de políticas públicas. Em seguida, se trata da perspectiva de implementação dessa abordagem (teoria da atuação). Por fim, é apresentado como essa abordagem de análise compreende a burocracia de nível de rua como agentes implementadores nas escolas.

Abordagens por ciclo de políticas

Nas análises de política pública de educação, diversos modelos explicativos foram elaborados visando uma compreensão mais aprofundada dos motivos pelos quais o governo realiza ou omite determinadas ações que impactam a vida dos cidadãos (MARTINS, 2013). No contexto desta pesquisa, optou-se pela análise das abordagens por ciclo de políticas públicas.

As análises embasadas nesse modelo concebem a política pública como um ciclo deliberativo, composto por diversos estágios, constituindo um processo dinâmico não linear. Embora os modelos variem na quantidade de estágios, de maneira geral são organizados em: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Segundo Souza (2006), essa abordagem destaca especialmente a definição de agenda (*agenda setting*) e investiga o porquê de determinadas questões serem inseridas na agenda política, enquanto outras são negligenciadas. Algumas correntes do ciclo da política



pública enfocam mais os participantes do processo decisório, enquanto outras priorizam o processo de formulação da política. Cada participante e processo têm o potencial de atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.

Uma abordagem que tem sido bastante difundida no Brasil é aquela desenvolvida por Stephen Ball e Richard Bowe em artigo publicado em 1992 na revista *Curriculum Studies*. No texto, os autores apresentaram uma versão do ciclo de políticas como uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas em toda sua trajetória e complexidade, em um ciclo contínuo, mas com fases demarcadas (BALL; BOWE, 1992). Inicialmente, segundo apresentado por Mainardes (2018), a teoria do ciclo de política foi utilizada na Inglaterra, no final da década de 1980 e início da década de 1990, no contexto de uma pesquisa sobre a implementação do currículo nacional inglês – *Education Reform Act* –, a partir de 1988. Em um primeiro momento, Ball e Richard 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.

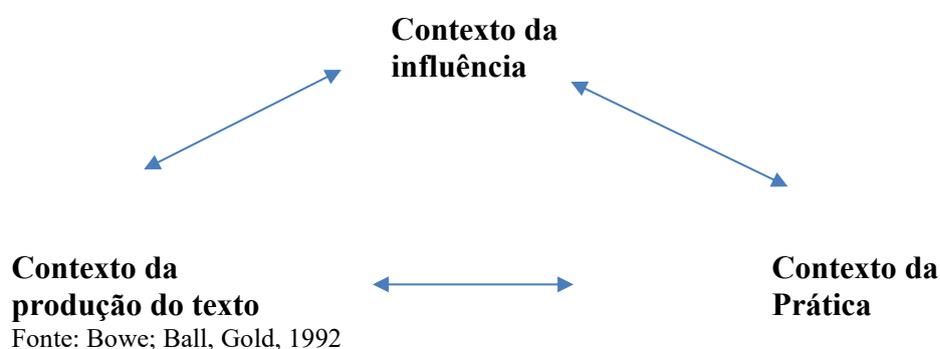
Mainardes (2018) apresenta a definição dessas facetas nomeada por Ball e Bowe, sendo a primeira, a política proposta, àquela relacionada às intenções, tanto dos implementadores governamentais, quanto daqueles que executam a política na escola, ou em outras arenas de disputas políticas. A segunda faceta, nomeada como política de fato, diz respeito aos textos legislativos que dão forma a política. A terceira faceta, a política em uso, se refere aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

Os autores consideram que os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação de políticas, e comparam a organização da política com a escrita de textos. Nessa compreensão, os autores utilizaram-se de conceitos da dicotomia da textualidade de Roland Barthes (1970), para o qual um texto político pode assumir uma dimensão mais “legível” (*readerly* ou texto prescritivo), isto é, pouco permeável a modificações; ou “escrevível” (*writerly*), que obriga o leitor (no caso, o agente executor da política) a tornar-se seu co-produtor (MAINARDES, 2018).



Mais tarde, Ball e Bowe consideraram o modelo rígido, pois embora fosse útil para o estudo do *Education Reform Act* inglês de 1988, não ajudava para a análise de outros cenários. Assim, naquele mesmo ano, com a contribuição de Anne Gold, foi feita a substituição da ideia das arenas por contextos: o contexto da influência, o contexto da produção do texto, e o contexto da prática, sendo a proposta do método mais bem desenvolvida no livro *Reforming education and changing schools* (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Segundo Mainardes (2018), foi proposta na obra uma crítica a uma separação esquemática das fases de formulação e de implementação, pois os autores consideraram que essa forma poderia obnubilar as disputas e os embates sobre a política. Além disso, a substituição do termo “arena” avançava na compreensão de imbricação e inter-relacionamento desses aspectos, buscando superar uma dimensão temporal, sequencial ou linear. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Figura 1. Contextos do processo de formulação de políticas



Ainda seguindo o processo de evolução da abordagem do ciclo de políticas, no livro *Education Reform* (1994), Ball acrescenta outros dois contextos ao referencial anterior: o contexto dos resultados (efeitos) ; e o contexto da estratégia política, (BALL, 1994). No entanto, em entrevista de 2007, Ball aponta como desnecessário a especificação dos conceitos de resultados e estratégia política de forma separada dos demais, e defende que estes poderiam ser integrados aos demais conceitos já existentes na teoria do ciclo de

política (Mainardes, 2018).

De acordo com Bowe, Ball e Gold (1992), o Contexto do Texto abarca aspectos históricos, legislativos, contextuais, temporais e político-ideológicos, destacando-se como produções textuais que concretizam a materialização das ideias em ação, com análise crítica da política, ultrapassando uma abordagem superficial como um fetichismo da decisão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Mainardes (2018) afirma que o Contexto de Influência é intrinsecamente complexo, e exige a consideração da historicidade da política investigada. Frequentemente, políticas semelhantes já foram propostas antes do surgimento de uma "nova política", sendo por isso, necessária uma abrangência nas escalas internacional/global, nacional e local.

No Contexto da Prática, tem a necessidade de uma base de dados substancial, que possa ser analisados à luz da teoria da atuação, cujos contextos auxiliam na sua compreensão. Necessário critérios rígidos na análise, observando números, conceitos estatísticos e os impactos no ambiente de implementação da política. Mainardes (2018) afirma que um dos desafios em trabalhar com o ciclo de política na perspectiva de Bowe, Ball e Gold (1992) é a necessidade do uso consciente e reflexivo da abordagem, o exercício da vigilância epistemológica, bem como a reflexão permanente dos limites da própria abordagem.

O contexto da prática e a implementação na perspectiva do ciclo de políticas

As investigações sobre as políticas públicas, no contexto de sua operacionalização pelo Estado têm suas raízes nas contribuições precursoras de Lasswell em 1939 (BAPTISTA; REZENDE, 2011). No entanto, ganharam destaque, sobretudo, após a publicação da obra de Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky (1973), reconhecida como pioneira na análise de implementação, por abordar as razões pelas quais as intenções políticas do governo federal norte-americano não se concretizavam nas ações efetivadas pelos governos locais (Faria 2012). Esse trabalho emergiu como uma referência central ao evidenciar a



importância da fase de implementação e seus possíveis desvios em relação ao desenho original da política, o foco analítico está nas decisões discricionárias tomadas por esses agentes no exercício de suas tarefas (LIMA, 2019).

Nessa perspectiva, a política é um empreendimento imprevisível dadas as características inerentes ao seu processo. Pressman e Wildavsky (1984) afirmam que em primeiro lugar, destaca-se a presença de uma multiplicidade de atores provenientes de diversas organizações, cada qual com interesses distintos, os quais são unidos para executar a política em questão. Estes atores interagem ao longo de uma trajetória composta por pontos de decisão, nos quais suas perspectivas individuais encontram expressão. Em segundo lugar, observa-se uma dinâmica de mudança ao longo do tempo tanto nos próprios atores envolvidos quanto nas interações entre eles. Essa mutabilidade implica uma alteração nas perspectivas e percepções que um ator tem em relação aos demais. A substituição de atores introduz momentos de descontinuidade, demandando a realização de novas negociações, as quais se tornam não apenas inevitáveis, mas essenciais para a adaptação contínua do processo de implementação.

Em outras palavras, a despeito dos esforços dos formuladores na prescrição das atividades dos implementadores, há uma autonomia relativa desses agentes. Essa proposição impulsionou uma série de estudos mais aprofundados das ações dos implementadores, nomeadamente da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 1980). Essas pesquisas provocaram uma revisão mais minuciosa das dinâmicas da implementação, ampliando a compreensão para além da esfera normativa imposta pelos formuladores de políticas (LIMA, 2019). A análise da autonomia dos implementadores, em conjunto com a consideração da burocracia de nível de rua proposta por Lipsky (1980), destacam a complexidade e as nuances presentes na implementação das políticas públicas, anteriormente considerada o “elo perdido”⁴ entre a formulação e a avaliação da política.

⁴ O termo *elo perdido* (*missing link*) foi utilizado por Hargrove (1975) para se referir ao vácuo que haveria, no estudo das políticas públicas, entre as tradicionais preocupações com o processo decisório e a já então consolidada seara da avaliação. (Faria 2012, p. 18)



No Brasil, embora alguns trabalhos pioneiros no campo das Ciências Políticas (FARIA, 2003; LOTTA, 2006; MARQUES, 2003; MEIER, O'TOOLE, 2006; PIRES, 2009) tenham se dedicado às burocracias implementadoras de políticas e aos arranjos institucionais de implementação, a partir de perspectivas diferentes, ainda se constata “uma grande lacuna nos estudos empíricos sobre a fase de implementação de políticas e os diversos elementos e fatores que a influenciam” (LOTTA, 2015, p. 16).

A implementação, em sua essência, constitui um processo de apropriação situada de públicos, regras, ideias ou competências da ação pública. É por meio das condições reais de recepção desses elementos que o analista pode reconhecer que as políticas públicas não se difundem sem um significativo processo de tradução. Essas traduções resultam em um "efeito de hibridização" decorrente das instituições, atores e relações sociais localizadas, promovendo assim a regulação intermediária dos sistemas de ação das políticas (MAROY, 2008). Diversas políticas públicas estabelecem instâncias intermediárias para sua implementação, as quais carregam consigo motivações políticas, diferentes graus de competências necessárias e sensibilidade para com as práticas administrativas em setores como a educação.

Conforme proposto por Bowe, Ball e Gold (1992), os textos de políticas públicas têm uma conexão significativa com os contextos específicos nos quais foram formulados ou implementados. Assim, a proposta da implementação, abordada sob uma perspectiva *bottom-up*, tem ganhado ampla aceitação e mantém uma presença significativa. Contudo, embora essa abordagem tenha progressivamente integrado elementos políticos, sua focalização ainda recai essencialmente sobre os aspectos tangíveis, deixando em segundo plano outros elementos como ideias e visões de mundo. Lima (2013) introduz uma definição de implementação que busca incorporar esses aspectos. Sob essa ótica, a implementação é conceituada como um processo que transcende a mera execução de ações, considerando também as dimensões cognitivas relacionadas a ideias e perspectivas

[...] de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato (LIMA, 2013, p. 105).

A questão das ideias também aparece em Ball (1997; 2008) que considera que as políticas são sempre suscetíveis a interpretações diversas, dependendo de como é encenada, ou seja, posta em prática de maneira original e criativa dentro das instituições e salas de aula. Por isso, o autor questiona o termo “implementação”, preferindo por isso, “atuação”.

Ou seja, o momento da operacionalização da política contido no contexto da prática de acordo com Bowe, Ball e Gold (1992) representa um ambiente no qual as políticas são suscetíveis a interpretações variadas e podem ser reconstruídas ao longo do processo. Nesse cenário, as políticas não são simplesmente "implementadas", mas passam por interpretações e adaptações, o que pode levar a mudanças e transformações significativas em relação à política original, como abordado por Ball, Maguire e Braun (2021).

Os autores apresentam a teoria da atuação (*theory of policy enactment*) que compreende a ideia de que políticas públicas são suscetíveis à interpretação e materialização de variadas formas. Nesse contexto, os atores envolvidos no processo de implementação das políticas, e no caso das políticas educacionais, os professores, administradores da escola e outros agentes atuantes, exercem controle significativo sobre o referido processo, rebatendo a concepção de que sejam meros executores de políticas preestabelecidas.

Essa perspectiva é apresentada pelos autores a partir de uma abordagem metafórica, fazendo alusão ao contexto teatral, no qual os atores possuem um roteiro que pode ser encenado e representado de maneiras diversas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021). Para a língua portuguesa, a expressão do original *policy enactment* pode ser compreendida como "encenação", "colocação em prática" ou "atuação". Ou seja, a partir desta teoria,



entende-se que as políticas não são simplesmente aplicadas da mesma maneira em todos os lugares. Elas são interpretadas e ajustadas de diferentes maneiras de acordo com o contexto específico em que são operacionalizadas.

Além disso, esses contextos também podem ser subdivididos em contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e contextos externos. Ball, Maguire e Braun (2016) argumentam que esse quadro conceitual é de fundamental importância para apreender as singularidades contextuais que prevalecem em cada instituição educacional. Eles sustentam que cada escola é única, em razão de variáveis como histórico, infraestrutura e composição do corpo docente, e que essas peculiaridades devem ser cuidadosamente consideradas nas análises de políticas educacionais.

Isso ocorre devido a uma considerável autonomia concedida aos docentes nas escolas para a tomada de decisões. Os autores sustentam que as políticas educacionais são elaboradas com a colaboração ativa dos professores, exercendo um impacto substancial sobre suas vidas e atividades profissionais. Dessa forma, é empregado o conceito de "atuação" como meio de descrever a implementação de políticas educacionais por meio da interpretação e ação dos professores.

Os processos aqui apresentados são conectados, embora distintos em natureza. A interpretação, de acordo com Ball, Maguire e Braun (2016), é um ato inicial de compreensão, envolvendo a atribuição de significado à política em questão - isto é, o que esta política representa para os agentes envolvidos? Quais são as ações requeridas? Tem como ser respondido? As interpretações são geralmente formuladas durante reuniões de liderança, exemplificadas, pelos técnicos da Secretaria de Educação, que elaboram abordagens para comunicar os objetivos da política, com o intuito de orientar a ação. Essas interpretações são posteriormente apresentadas às equipes escolares em diversas formas, incluindo reuniões, eventos ou documentos escritos, após a apresentação da política na arena escola, surge em cena o sujeito, que Lipsky (2019) nomeará de burocrata de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua, conforme delineado por Lipsky (2019), são os profissionais



que desempenham um papel crucial como intermediários na relação entre os cidadãos e o Estado, frequentemente, é por meio deles que os cidadãos estabelecem um contato direto com a máquina estatal. Esses agentes representam a face imediata dos serviços públicos disponíveis para a população, no contexto da educação, os burocratas são os educadores que estão diretamente em contato com os estudantes, nas escolas.

Sendo assim, as pesquisas sobre políticas públicas em educação devem considerar que as instituições escolares, bem como os educadores e demais profissionais da educação, desempenham um papel ativo e influente no processo de interpretação e adaptação das políticas educacionais, isto é, daquelas políticas que são levadas a cabo no âmbito escolar.

Segundo Ball, Maguire e Braun (2021), a interpretação constitui "[...] uma leitura inicial, um processo de atribuição de significado à política - o que este texto significa para nós? O que devemos fazer? Existe uma ação necessária? Trata-se de uma análise política e substancial – uma 'decodificação', que simultaneamente contempla perspectivas retrospectivas e prospectivas" (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021, p. 68). Esse processo interpretativo é conduzido pelos atores envolvidos, caracterizando-se como uma atividade dinâmica que visa discernir os significados subjacentes às políticas, questionando as implicações e as ações que demanda.

A tradução, por sua vez, destaca-se como um processo ativo, marcado pela inventividade na criação de estratégias para efetivar a política em questão. É por meio da tradução que os preceitos e objetivos da política são moldados de maneira concreta, direcionando a aplicação prática nos contextos institucionais. Ambos os processos, interpretação e tradução, são fundamentais para a compreensão e a operacionalização eficaz das políticas no âmbito institucional.

Nas primeiras concepções do ciclo de políticas, conforme delineado por Ball (1994), destaca-se a relevância de os pesquisadores reconhecerem os ajustamentos secundários perpetrados pelos professores e outros agentes envolvidos no âmbito político. Ball também salienta que, frequentemente, os pesquisadores enfrentam dificuldades ao tentar



identificar esses ajustamentos de maneira adequada. A teoria da atuação, por sua vez, fornece conceitos e elementos mais tangíveis que possibilitam a compreensão dos processos de interpretação e tradução no contexto das dimensões contextuais objetivas.

As dimensões contextuais, enquanto arcabouço teórico, oferecem elementos que viabilizam a identificação e análise das interpretações, traduções e adaptações efetuadas no contexto da prática. Este contexto é compreendido como um espaço de geração de soluções e alternativas para implementar a política proposta. Nesse sentido, o burocrata de nível de rua desempenha um papel crucial, transformando o texto normativo em ações concretas, considerando o contexto durante a implementação. Ele mobiliza suas experiências e fundamentos para efetivar a política, como é o caso do professor, que, consciente da realidade de sua turma e das deficiências no processo de alfabetização, organiza o trabalho de acordo com suas vivências e a realidade em que está inserido.

Os atores envolvidos no contexto da prática nas escolas

Os agentes encarregados de efetivar a política podem gerar impactos que refletem suas experiências e interpretações, conferindo significados particulares a essas políticas. Professores, gestores e outros profissionais escolares desempenham papéis cruciais na implementação da política em sua prática diária, considerando tanto variáveis internas e pessoais quanto fatores externos, administrativos e burocráticos.

No contexto da prática, torna-se possível observar o desdobramento das políticas públicas por meio das interpretações e traduções realizadas pelos atores escolares. Essa interação ocorre, por vezes, de maneira espontânea e, em outras ocasiões, de forma consciente. Cada um desses atores, com base em suas experiências, contribui para a implementação da política, consciente ou inconscientemente, atribuindo novos significados a interpretações preexistentes e ressignificando essas práticas. Dessa forma, esses agentes atuam e interpretam as políticas educacionais conforme a realidade específica de suas instituições escolares. Em outras palavras, as escolas fazem política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021).



O significado dado às políticas pelos “atores de políticas” está intimamente ligado à interpretação e à tradução da política, sendo “[...] peças-chave do processo da política e da articulação da política com a prática [...]” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021, p. 67). “A interpretação é um compromisso com as linguagens da política, ao passo que a tradução está mais próxima às linguagens da prática” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021, p. 69).

No processo de implementação de uma política, a interpretação e a tradução são diferentes “[...] partes do processo de política e têm diferentes relações com a prática, mas também interagem em pontos que relacionam mais diretamente práticas às prioridades” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021, p. 72). Os professores e gestores e demais membros da equipe escolar fazem a interpretação e a tradução da política considerando diversos fatores. Ambas caminham juntas, interpretação e tradução, o texto da política e a ação sobre o texto, a prática.

Lima (2019), com base na literatura sobre agentes implementadores (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2015; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA 2015; PIRES, 2017), apresenta o diretor de escola como um burocrata de médio escalão. Ainda que o diretor atue no espaço escolar e que possua encontros diários com os estudantes e/ou família dos estudantes – considerados os beneficiários do serviço educacional – e, mesmo que algumas de suas tarefas os coloquem em contato direto com esses beneficiários, o conjunto de suas atribuições é próprio de burocratas que atuam no nível intermediário da hierarquia burocrática, de forma que esse conjunto de atribuições o caracteriza como o elo entre o alto escalão e o nível de rua.

De acordo com a literatura do campo das Ciências Políticas, o professor é definido como burocrata de nível de rua (LIPSKY, 2010), pois é o principal responsável pela aprendizagem – compreendida como o principal serviço educacional prestado pelo Estado. É o professor que está cotidianamente em sala de aula, tendo contato direto com o estudante e mediando os processos de ensino e aprendizagem. O professor é definido



como o burocrata de nível de rua, pois são eles que garantem o acesso à aprendizagem, constitucionalmente estabelecida como um direito. São os professores que estão na linha de frente, implementando práticas didático-pedagógicas e interagindo com as crianças e jovens com a finalidade de garantir a aprendizagem (LIMA, 2019). Sendo assim, quando o olhar se volta para a escola, que é executora de diversas políticas públicas, o burocrata de nível de rua que entra em foco é principalmente o professor, que no uso de sua discricionariedade, regados pela experiência e valores e senso prático fazem uma releitura da política para que elas se tornem práticas e efetivas, nas palavras de Ball, Maguire e Braun (2016), “atuarão no campo”.

Ainda nessa perspectiva, os profissionais que operam no âmbito prático não abordam os textos políticos com uma perspectiva de leitura ingênua; em vez disso, eles trazem consigo suas próprias histórias, experiências, valores e propósitos. É imperativo reconhecer que as políticas serão interpretadas de maneira distinta, considerando a diversidade das histórias, experiências, valores, propósitos e interesses presentes. Surge, assim, a complexidade da situação, pois os autores dos textos políticos não detêm o controle absoluto sobre os significados de seus textos. Elementos das políticas podem ser rejeitados, selecionados, ignorados, mal interpretados de forma deliberada, e réplicas podem se manifestar de maneira superficial, entre outras possibilidades.

Adicionalmente, é crucial compreender que a interpretação é inerentemente sujeita a disputas. Divergências em interpretações distintas são inevitáveis, especialmente quando estas se relacionam com interesses diversos. A competição por significados pode resultar em contestações, culminando na prevalência de uma interpretação sobre as demais, ainda que desvios ou interpretações minoritárias possuam relevância substancial no panorama interpretativo (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Assim, cada instituição buscará uma solução para o problema de acordo com as características das suas dimensões contextuais, considerando condições e aspectos como: recursos, localidade, valores, experiências dos professores, entre outros, e suas inter-



relações. De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016, p. 63): “O contexto é um fator mediador no trabalho da atuação de políticas feito nas escolas – e é único para cada escola; apesar da semelhança que eles podem inicialmente parecer ter”.

Como afirmou Stephen Ball em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009, p. 305): “A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais”. Assim sendo, as histórias, as experiências e a cultura dos atores da política estão presentes na atuação da política em seus contextos distintos.

Considerações finais

Neste artigo, foi realizada análise do processo de ressignificação do papel do Estado como condutor de políticas públicas, particularmente no contexto da educação enquanto fenômeno social. Este fenômeno é caracterizado por programas de ação, orientados por valores e ideias direcionados aos públicos escolares, implementados pela administração. O enfoque adotado tem base nas principais obras de Stephen Ball e colaboradores, que propõem uma discussão aprofundada sobre tais concepções, delineando as possibilidades e limitações da metodologia do ciclo de políticas públicas para a investigação de políticas educacionais. Adicionalmente, foi contemplada a Teoria da Atuação, uma abordagem preconizada pelos mesmos autores, que considera os impactos dos diversos contextos e a discricionariedade do professor no ambiente escolar.

A apresentação da metodologia do ciclo de política, escolhida entre várias, possíveis constantes da literatura, foi conduzida com ênfase no contexto da prática, de forma mais direta no processo de implementação da política, com atenção à burocracia de nível de rua. Embora não se configurem como as únicas abordagens possíveis para conceber a formulação e operacionalização de programas de ação educacional, os pressupostos dessas perspectivas contribuem significativamente para a compreensão das normas de funcionamento das políticas públicas de educação. Além disso, esses pressupostos



contribuem para a análise sobre os recursos de poder associados a tais políticas, bem como os modos de interação entre atores e instituições nos processos políticos desenvolvidos no ambiente escolar.

Referências

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BALL, Stephen J. **Education reform: a critical and post-structured approach**. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen 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, Stephen J. **The Education Debate**. The Policy Press, Bristol, 2008.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. 2. ed. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2021.

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

CAVALCANTE, Pedro. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Texto para Discussão**, Brasília, v. 2319, ago. 2017.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FARIA, Carlos A. P. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 13-36, maio-ago. 2012 - 8 - Apêndice
GREVE, Carsten; LAEGREID, Per; RYKKJA, Lise H. (ed.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

HOOD, Christopher; DIXON, Ruth. **A government that worked better and cost less: evaluating three decades of reform and change in UK central Government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceio: EdUFAL, 2012.



LASWELL, Harold D. The Policy Orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. **The policy sciences: recent developments in scope and method.** Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LATOURE, Bruno; WOOLGAR, Steve. **Laboratory life: the construction of scientific facts.** Princeton: Princeton University Press. 1979.

LECA, Jean. L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? **Gouvernement et action publique**, [S. l.], n. 1, p. 59-82, jan./mar. 2012.

LIMA, Naira da Costa Muylaert. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v.14, n.31, set/dez. 2019.

LINDBLOM, Charles E. The science of 'muddling through'. **Public Administration**

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha – Brasília: Enap, 2019. 430p.

LOTTA, Gabriela S; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.65, n.4, p. 463-492, out./dez. 2015.

LOTTA, Gabriela S. **Saber e Poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MAINARDES, Jefferson. **A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional.** **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 12, ago. 2018. ISSN 1981-1969.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau (1996). *O príncipe* Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes.

MAROY, Christian. Regulação dos Sistemas Educacionais. *In*: VAN ZANTEN, A. (ed.). **Dicionário de educação.** Paris: PUF, 2008.

MARTINS, Angela M. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013.

OLIVEIRA, Dalila A. Política educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana M.C.;

Revista Administração Educacional - CE - UFPE Recife-PE, V.14 N.2 p.61-79, jul/dez 2023

ISSN:2359-1382 DOI <https://doi.org/10.51359/2359-1382.2023.261929>



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

VIEIRA, Livia M.F. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Public Administration after “New Public Management”**. Paris: OCDE, 2010.

PINSON, Gilles. Gouvernance et sociologie de l’action organisée: Action publique, coordination et théorie de l’État. **L’Année sociologique**, [S. l.], v. 65, n. 2, p. 483-517, 2015.

POLLITT, Christopher. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promise. *In*: AYRES, Sarah. (ed.). **Rethinking Policy and Politics**: Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies. Bristol: Policy Press, 2014.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

VAN ZANTEN, Agnès. Políticas educativas. *In*: VAN ZANTEN, Agnès (coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

Data de envio:04/03/2024

Data de aceite:11/03/2024

