

Políticas educacionais do Estado brasileiro: ações, disputas e influências

Educational policies of the Brazilian State: actions, disputes and influences

Mario Luiz Junges Junior

Prefeitura Municipal de Passo Fundo – PMPF

Passo Fundo – Rio Grande do Sul - Brasil

Flávia Stefanello

Instituto Educacional Metodista de Passo Fundo - IE

Passo Fundo – Rio Grande do Sul - Brasil

Josimar de Aparecido Vieira

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS

Campus Sertão - Rio Grande do Sul - Brasil

Resumo

Neste ensaio são analisadas possibilidades de influências externas na elaboração de políticas públicas educacionais do Estado brasileiro. Constituído numa abordagem qualitativa e dialética, foi produzido seguindo os tipos de pesquisa exploratória e descritiva por meio da pesquisa bibliográfica concentrada em obras de autores como Afonso (2001), Caldas (2008), Capella (2018), Cardoso e Cunha (2015), Estevão e Ferreira (2018), Libâneo (2016), Saviani (2017), Silva (2014), Souza (2006), Tello *et al.* (2019), entre outros. Apresenta conceitos de políticas públicas educacionais enquanto campo de estudo e espaço de ação, construção de políticas públicas e políticas educacionais como espaço de autonomia fragmentada. Esses pontos sinalizam possibilidades para analisar políticas públicas enquanto ação do Estado, compreendendo processos e condições para o desenvolvimento de políticas educacionais contextualizadas.

Palavras-chave: Política Pública; Política Educacional; Organismos Internacionais.

Abstract

This essay analyzes possibilities of external influences in the elaboration of educational public policies of the Brazilian State. Consisting of a qualitative and dialectical approach, it was produced following the types of exploratory and descriptive research through bibliographic research concentrated on works by authors such as Afonso (2001), Caldas (2008), Capella (2018), Cardoso e Cunha (2015), Estevão e Ferreira (2018), Libâneo (2016), Saviani (2017), Silva (2014), Souza (2006), Tello *et al.* (2019), among others. It presents concepts of educational public policies as a field of study and space for action, construction of public policies and educational policies as a space of fragmented autonomy. These points signal possibilities to analyze public policies as action of the State, understanding processes and conditions for the development of contextualized educational policies.

Keywords: Public Policy; Educational Policy; International Organizations.

Introdução

O tema “políticas educacionais” tem celebrado considerável quantitativo de estudos e o desenvolvimento de um novo campo de investigações, o que pode ser visto em autores, como Abdian, Andrade e Parro (2017), Mainardes (2018) e Mainardes e Stremel (2019). Neste sentido, os avanços da área requerem que, cada vez mais, os espaços de pesquisa voltem seus olhares para questões que contribuam para o enriquecimento de seus resultados. Um dos passos necessários para o seu crescimento pode estar na busca por maior compreensão de seu conceito ou, ainda, na orientação de como se dá a sua elaboração enquanto ação. Ao passo que é resultado de decisões do Estado e de seus atores, a bússola das políticas educacionais aponta, necessariamente, para as relações que envolvem Estado e a sociedade que lhe cerca e compõe.

Em tempos de globalização, internacionalização e fluidez das relações sociais entre Estados, assimilar os processos de elaboração de políticas educacionais exige certos questionamentos. Assim, esse espaço de reflexão adentra nesse terreno com a seguinte indagação: Quais são as possibilidades de influências externas na elaboração de políticas públicas educacionais no Estado brasileiro?

Para viabilizar o alcance do que foi pretendido, em um primeiro momento optou-se pela apresentação dos conceitos de políticas públicas e políticas educacionais, a partir de um breve resgate histórico da construção do campo e seu direcionamento enquanto ferramenta de Estado. Após essa organização, os esforços foram voltados para a compreensão de como se dá a construção das políticas públicas, com seus tempos de formulações de agenda e alternativas, e quais instâncias sociais estão envolvidas nos momentos de tomada de decisões. Por fim, as intenções foram direcionadas para uma discussão a respeito dos principais pontos trabalhados pelos autores referenciados.

Percurso metodológico

Considerando seu propósito, este estudo se caracteriza como pesquisa exploratória e descritiva onde busca-se maior familiaridade com a temática, com vistas a torná-la mais compreensível, assim como uma descrição mais detalhada de suas características (GIL, 2008). Sampieri, Collado e Lúcio (2006) afirmam que as pesquisas exploratórias visam examinar um tema pouco estudado, enquanto a pesquisa descritiva busca especificar propriedades e características importantes do fenômeno analisado.

Foi desenvolvido seguindo abordagem que se assenta predominantemente numa perspectiva qualitativa e dialética, seguindo os movimentos e contradições próprios dos espaços educativos. O uso da abordagem qualitativa na área da educação se justifica pela natureza dialética do espaço escolar. Borba (2001) destaca que neste tipo de abordagem não há previsibilidade das perdas e ganhos e neste movimento, há a negação e afirmação das diferenças e igualdades nas práticas de quem está envolvido. “Na essência deste movimento antagônico, esta abordagem imprime uma rigorosa análise interpretativa e reflexiva da ação, sempre comprometida com o estudo dos valores, significados, crenças e rotinas presentes no campo investigado” (BORBA, 2001, p. 41).

Para a abordagem qualitativa, as interpretações podem variar, dependendo do ponto de vista e das construções vividas do sujeito que estiver à frente da investigação. Borba (2001, p. 44), argumenta que:

[...] na abordagem qualitativa, a interação contínua entre sujeitos, às suas experiências e o objeto a ser investigado oferecem à categoria da compreensão e interpretação o rico movimento para o pesquisador captar a diversidade inerente à concreticidade do mundo real, que não se deixa conhecer pelo uso da razão.

Contou com pesquisa bibliográfica que fundamenta e orienta o trabalho, realizada a partir de material publicado, com incidência em obras de autores como Afonso (2001), Caldas (2008), Capella (2018), Cardoso e Cunha (2015), Estevão e Ferreira (2018), Libâneo (2016), Saviani (2017), Silva (2014), Souza (2006), Tello *et al.* (2019), entre outros. A escolha desses autores reside no fato de que são estudos relacionados ao tema. A busca pelos dados, nas obras referenciais, orientou-se pela indagação mencionada na introdução, que deram origem a três categorias nas quais está estruturado o estudo, quais sejam: políticas públicas educacionais enquanto campo de estudo e espaço de ação, construção de políticas públicas e políticas educacionais como espaço de autonomia fragmentada.

Políticas públicas educacionais: campo de estudo e espaço de ação

A construção de análises de determinado tema, invariavelmente, requer uma definição quanto ao ponto de partida e de qual perspectiva está sendo analisado. Neste sentido, a tentativa de estudar políticas educacionais, e de garantir bom entendimento do que se concebe como política educacional, nos coloca em contato com um conceito que lhe é fundante: política pública.

Os estudos sobre políticas públicas surgem na Europa com investigações que contemplam qual era o papel do Estado. Em outro momento, nos Estados Unidos há um início acadêmico para a área, desvirtuando da tradição europeia e trabalhando com ênfase nas produções do Estado. Tal olhar tem como base a ideia de que o Estado é, por excelência, o produtor de políticas públicas, por meio de uma de suas principais instituições, o governo (SOUZA, 2006). De certa forma, é possível dizer que o governo se faz presente no Estado por meio de políticas públicas, garantindo sua atuação na sociedade.

Em uma lógica de análise das políticas públicas, Souza (2006, p. 22) nos apresenta alguns direcionamentos.

A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Em relação à política pública, é possível de se encontrar diversos livros e artigos que tratam do tema sem, antes, conceituar sobre o que se está falando. Um dos pontos que ganha destaque quando apresentados os estudos relacionados às políticas públicas diz respeito ao uso que o Estado faz de sua estrutura burocrática, para o desenvolvimento de legislação que contribua para a organização do próprio Estado, como pode ser visto em Cardoso e Cunha (2015).

Com este foco, de organização do Estado, é possível uma aproximação com o que Souza (2006) e Capella (2018) descrevem como política pública. São similares os conceitos dos autores quando a percebem como uma ação em relação a um problema. Ainda que Souza não traga a palavra problema na sua argumentação, transfere à política pública a incumbência de propor mudanças e ações, quando se fazem necessárias. Capella (2018), por outro lado, é incisiva no que se refere às políticas públicas como medidas necessárias para a resolução de problemas sociais.

No entendimento de Estevão e Ferreira (2018), política pública pode ser vista como uma ferramenta utilizada na mediação entre Estado e sociedade. É um instrumento, desenvolvido pelo Estado, com o objetivo de efetivar direitos dos cidadãos. Em síntese, Souza (2006, p. 24) traz o pensamento de Dye onde política pública é descrita como “o que

o governo escolhe fazer ou não fazer”. Assim, “[...] A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Ainda, como destaca Caldas (2008, p. 5), as “[...] Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”, conceito que se aproxima com o exposto por Estevão e Ferreira (2018), quando direcionado para o bem-estar da sociedade. Sob este enfoque, considerando que as políticas educacionais fazem parte do rol de políticas públicas, é possível identificá-las como ações do Estado direcionadas para determinado fim no campo da educação ou, ainda, como explica Saviani (2017, p. 2) ao citar Tello, “[...] as decisões e ações relativas à regulamentação do sistema de funcionamento dos sistemas de ensino”. É o Estado agindo no sentido de normatização e organização da esfera educativa. Assim, explica Silva (2014, p. 50):

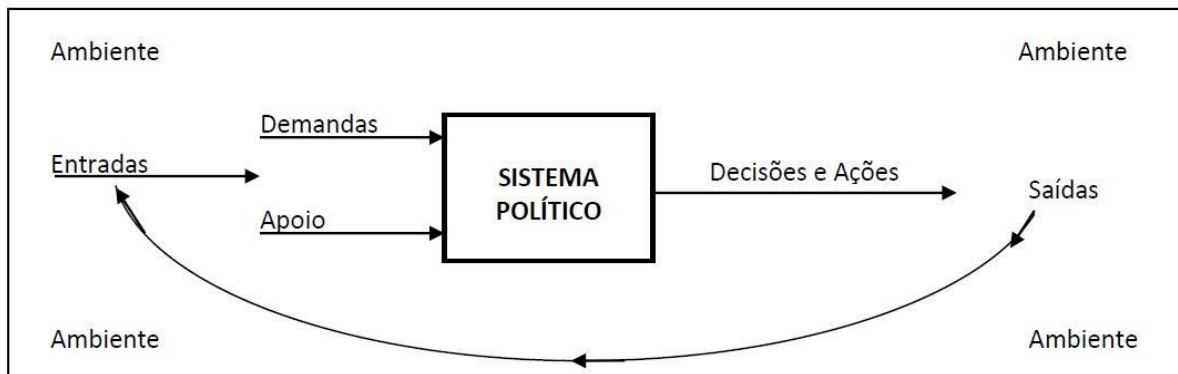
Essas políticas, de modo implícito ou explícito, figuram em documentos oficiais, repercutindo nas ações da rede de ensino brasileira e desdobrando-se em programas, projetos, diretrizes, planos, que se constituem em normas para referenciar e, frequentemente, dirigir políticas das secretarias de educação, órgãos intermediários e subsecretarias, até chegar às escolas, professores, pais. Para isso, a rede de ensino se serve de circulares, ofícios, memorandos, cursos de formação, orientações, etc.

É por meio da legislação, ofícios e demais direcionamentos, que os sujeitos entram em contato com as políticas educacionais e verificam sua validade e possibilidade de implementação efetiva nos espaços de educação. Silva (2014) chama a atenção para o fato de que são esses encontros com as políticas educacionais que tornam possível a ocorrência de mudanças nessas mesmas políticas, principalmente durante as práticas cotidianas. É nesse movimento do dia-a-dia que as políticas públicas repercutem na sociedade e recebem seu retorno, e é por esse motivo que as suas manifestações precisam ter relação de proximidade com as instâncias política, econômica e social.

No entendimento de Estevão e Ferreira (2018), a construção das políticas públicas está diretamente vinculada às demandas advindas da sociedade. Se pensarmos na concepção de política pública em destaque nas palavras desses autores, temos um processo de tomada de decisões pelo Estado que possui ligação com as respostas dadas às decisões

anteriores, podendo ser representado como um círculo que se retroalimenta. Sob esta perspectiva, Estevão e Ferreira (2018) trazem à baila um modelo simplificado do sistema político (Figura 1) que possibilita melhor compreensão do processo:

Figura 1: Modelo simplificado do sistema político



Fonte: Estevão e Ferreira (2018, p. 170).

Tendo por base a estrutura de sistema político apresentado por Estevão e Ferreira (2018), é possível a identificação de fatores que podem influenciar a tomada de decisões do Estado. A orientação de Estevão e Ferreira é sobre a necessidade de que as políticas públicas sejam compreendidas a partir das suas relações com o ambiente, assim como a identificação dos atores envolvidos nos seus desenvolvimentos, considerando a noção de Estado como produto de disputas entre interesses e classes.

Após breve diálogo com autores que buscam caracterizar políticas públicas e entre elas as educacionais, é importante que deixemos claro que os conceitos de política pública aqui utilizados estão vinculados a ideia de ação do Estado, como o proposto por Souza (2006), Caldas (2008) e Capella (2018). Por este motivo, e para que consigamos nos aproximar do objetivo deste estudo, cabe, ainda que de forma breve, trazemos as contribuições de Lowi (1964; 1972, apud SOUZA, 2006, p. 28) referentes a quatro formatos de políticas públicas.

Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema

previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

As políticas educacionais possuem maior familiaridade com o que Lowi (1964; 1972, apud SOUZA, 2006) denomina como políticas regulatórias, uma vez que se encontram no rol de legislações que regulam as formas de funcionamento da educação. Se por um lado as políticas regulatórias possuem a capacidade de possibilitar as demais políticas, de outro lado a população não sente os seus efeitos de forma imediata, uma vez que lhe falta a materialidade objetiva encontrada nos demais modelos propostos por Lowi. Neste contexto, embora positivada, a legislação proposta pelas políticas educacionais passa, em muitos casos, ignorada pela maioria dos sujeitos, fator que facilita a busca por interesses de grupos organizados e organismos internacionais, tema que será trabalhado a seguir.

A construção de políticas públicas

Até pouco tempo as políticas públicas educacionais representavam um dos espaços de autonomia dos Estados. As decisões, ainda que definidas a partir de discussões entre classes e movimentos sociais, resguardavam uma característica de liberdade quanto às ações do Estado (AFONSO, 2001). Contudo, estando o capitalismo em constante avanço e transformação, ampliado pelos processos de globalização e transnacionalização, o papel do Estado vem sendo modificado e a sua autonomia relativa (AFONSO, 2001) tem sido reduzida.

Afonso (2001), ao discutir a construção da cidadania, retrata aspectos da crise do Estado e o quanto os citados processos de globalização e transnacionalização têm influenciado na sua construção e organização. Outro ponto apresentado por este autor diz respeito à permeabilidade do Estado aos interesses das classes dominantes e organizações internacionais. Neste sentido, somos remetidos ao fato de ser, a escola, um dos lugares de exercício do que se chama de violência simbólica, por meio da imposição da cultura e do desenvolvimento de uma socialização pautada em valores hegemônicos.

Seguindo essa linha de pensamento, e considerando que a construção das políticas educacionais é decidida pelo Estado, importa clarear que as políticas sofrem influências externas, pautadas nas exigências de quem se mantém próximo do poder político, assim

como de organizações internacionais, entusiastas de um modelo de Estado reduzido e cada vez menos autônomo em suas decisões. Afonso (2001, p. 24) sugere que:

[...] com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que elas têm sempre implicações diversas, entre as quais, e de acordo com o objecto deste trabalho, aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemónica.

Ainda em 2001, o citado autor fez apontamentos sobre as pressões de um novo modelo de Estado na educação. Nesta direção, Libâneo (2016, p. 43), destaca que:

No campo da educação, internacionalização significa a modelação dos sistemas e instituições educacionais conforme expectativas supranacionais definidas pelos organismos internacionais ligados às grandes potências econômicas mundiais, com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, as quais se reproduzem em documentos de políticas educacionais nacionais como diretrizes, programas, projetos de lei, etc.

Para dar conta desses desafios, um dos pontos que é destacado refere-se à adoção de avaliações externas ao ensino básico. Afonso (2001) verifica um sistema que promove a competição por meio de resultados quantitativos que em nada se aproximam das realidades de ensino, mas que se direcionam para a implementação de procedimentos de mercado nos espaços públicos escolares.

No mesmo direcionamento, Tello *et al.* (2019) reiteram o que fora apresentado por Afonso (2001) ao trazerem dados que revelam a vinculação das políticas educacionais no Brasil com documentos elaborados por organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial, Unesco e FMI. O ponto em destaque propõe que os países emergentes reproduzam o que é feito nos países desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra, tendo esses como modelo de reformas na educação. Na mesma visão de Afonso, Estevão e Ferreira (2018, p. 172) orientam no sentido de que:

[...] Esses órgãos interferem na elaboração das políticas públicas dos países periféricos, prevalecendo-se do poder econômico, por meio de empréstimos, fazendo-os adotar modelos homogêneos de desenvolvimento econômico e social no atendimento aos interesses da elite.

Para fundamentar ainda mais esta assertiva, Libâneo (2016, p. 42) apresenta importante contribuição quando destaca que:

A internacionalização das políticas educacionais é um movimento inserido no contexto da globalização, em que agências internacionais multilaterais de tipos monetário, comercial, financeiro e creditício formulam recomendações sobre políticas públicas para países emergentes ou em desenvolvimento. Essas recomendações incluem formas de regulação das políticas em decorrência de acordos de cooperação, principalmente nas áreas da saúde e da educação.

Diante desses posicionamentos, pode-se asseverar que a adoção de um paradigma de mercado é capaz de direcionar para uma atenção às demandas do tecido produtivo, ou ainda, como chama a atenção Afonso (2001, p. 28), “[...] pela contribuição da educação para a reprodução de mão-de-obra especializada”. A partir desta afirmação de Afonso, surge a seguinte indagação: como se dá o direcionamento para a elaboração de uma política pública que vincula sua ação aos moldes sugeridos externamente? Para que possamos nos avizinhar ao conhecimento de tal processo, torna-se necessário transitar pelo caminho por onde passa o Estado durante o desenvolvimento de uma política pública.

Capella (2018) sugere que toda política pública tem início com a sua formulação. Neste ponto, que é anterior à formalização, estão envolvidas duas etapas, a definição de uma agenda e a definição de alternativas. A definição da agenda abrange um conjunto de temas com certo grau de importância em um dado momento.

A importância ou não de determinada temática está diretamente relacionada com a ação política de diversos grupos de interesses, como partidos políticos, burocratas, mídia, movimentos sociais e classes divergentes. Em razão de o Estado se apresentar com incapacidade de recursos que possam atender a todas as demandas, surgem situações de disputa entre os grupos, que para aumentar as chances de êxito, se unem com os demais que possuam os mesmos objetivos (CALDAS, 2008). É nesse momento, em meio a essas disputas, que ocorre a primeira decisão do processo, a escolha do que é ou não relevante e que merece ou não ação governamental.

A agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. [...] uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2018, p. 29).

A formação da agenda governamental, então, consiste no momento em que um dado tema chama a atenção dos responsáveis pelas decisões quando se trata de políticas públicas. No entendimento de Capella (2018), estando definida a agenda, o segundo momento da formulação da política pública é o da definição de alternativas. Esta autora destaca este como sendo o real momento de formulação. Tendo em vista que na definição de agenda são organizados os problemas que precisam ser discutidos, nesta fase a busca é por propostas e soluções. Alerta ainda que, mesmo a definição de alternativas sendo posta como uma sequência em relação à definição de problemas, muitas vezes esse processo não é linear. Nos espaços políticos, nem sempre as soluções se encontram em relação com algum problema. Em muitos casos as alternativas são geradas e, com isso, buscam-se problemas que possam fazer uso de tais soluções.

É importante destacar que as decisões sobre uma alternativa e outra se dá com o envolvimento do governo e de atores externos a essa instância ou, como define Caldas (2008), atores estatais e privados. Assim, desnuda-se, mais uma vez, a existência de interesses e pontos de vista no que se refere às alternativas, clareando as possibilidades de disputas para as definições. Sobre esse ponto, Capella (2018) explica que a escolha de soluções está associada a quais resultados se espera com a adoção de uma medida em especial. Para que interesses específicos possam ser considerados no âmbito das políticas públicas há a participação de comunidades e redes durante todo o processo de decisão, explica Capella (2018). Essas comunidades e redes, ainda que não sejam participantes governamentais, são, em grande parte, os responsáveis pelas escolhas de alternativas, vinculando essas com seus interesses e ideias.

Entre esses sujeitos, os que mais têm angariado estudos a respeito são os participantes das denominadas redes. Capella (2018) menciona que são servidores públicos, pesquisadores, membros do legislativo que “[...] estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses” (CAPELLA, 2018, p. 101). Contudo, ganha destaque o fato de que as relações de interesse são recíprocas, não apenas os grupos se organizam para que ocorram, mas para o Estado é um ponto de troca de experiências e influências.

Assim, as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa ampla rede de relacionamentos (CAPELLA, 2018, p. 101).

Com isso, temos um modelo de construção de políticas públicas baseado em relações entre os atores governamentais e demais atores sociais. Complementando, Caldas (2008) orienta que neste modelo, o importante é que sejam acomodados os espaços de conflito, para tanto “[...] os principais atores, ou seja, aqueles que têm condições efetivas de inviabilizar uma Política Pública devem ter a convicção de que saíram ganhando” (CALDAS, 2008, p. 14). Tais relações explicitam os espaços de discussões, assim como de influências pautadas em uma cadeia de interesses que buscam, com as aproximações, garantir que determinadas políticas públicas sejam expedidas.

Políticas educacionais: um espaço de autonomia fragmentada

Desde o início da década de 1990 as políticas educacionais brasileiras estão fortemente vinculadas às propostas de organismos internacionais. De acordo com Libâneo (2016, p. 43):

Os organismos internacionais que mais atuam no âmbito das políticas sociais, especialmente da educação, são a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – Unesco –, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

São vistas, a partir de então, características que denunciam a participação de organizações multilaterais na construção de um modelo de gerencialismo público e de ajuste fiscal. Com facilidade são encontrados termos, como eficiência, redução de gastos e privatizações nas legislações que organizam o Estado.

Conforme destacam Tello *et al.* (2019), os organismos responsáveis pela construção de documentos que direcionam as políticas educacionais são voltados para o atendimento da lógica do capital. Dessa forma, a educação passa a ser vista como ferramenta de reprodução de um modelo hegemônico e não de libertação e emancipação. O estudo proposto por Tello *et al.* aponta “[...] para os efeitos do tangenciamento às exigências internacionais, evidenciando a produção de resultados como estratégia alinhada às exigências de um projeto educativo internacional” (TELLO *et al.*, 2019, p. 277). Tal estudo trabalha com o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, e verifica fortes influências na elaboração da política.

Ao entendermos a política educacional como uma política pública, uma ação do Estado direcionada para as questões referentes à educação, os argumentos de Estevão e

Ferreira (2018) ganham força quando percebem a vinculação dessas às demandas da sociedade. Contudo, para uma melhor compreensão da afirmação de Estevão e Ferreira, é necessário considerarmos a existência de uma sociedade de classes e de disputa de interesses. Além disso, devemos considerar, ainda, a proximidade dessas classes com os espaços de decisões.

Tendo por base, então, a existência de classes que divergem e a presença de atores estatais e privados (CALDAS, 2008) nas esferas de decisões, é aparente a possibilidade de influências externas na formulação de políticas educacionais. Apesar de ocorrer certa participação da sociedade nas decisões, Estevão e Ferreira (2018, p. 172) revelam que “[...] não há, entretanto, certeza de que os direitos sociais sejam efetivados, pois tudo irá depender da maior ou menor representatividade que cada segmento representado possui”. Com isso, as influências ocorrem no processo de decisão das políticas, nas definições de agendas e alternativas, como pontua Capella (2018). Neste processo:

É evidente o impacto do neoliberalismo, em recomendações de organismos internacionais, traduzidas em políticas imediatistas de formação, não somente de professores, mas de todos os cidadãos, sob o argumento da necessidade de inclusão do Brasil no cenário mundial, mas que de fato buscam o controle ideológico das massas via processo de escolarização para uma maior rentabilidade econômica (TELLO *et al.*, 2019, p. 281).

Nesta perspectiva, as políticas educacionais têm colocado as escolas nos moldes propostos pelos órgãos multilaterais, reforçando o que Caldas (2008) leciona sobre as influências dos detentores de poderes e capacidades de inviabilizar políticas contrárias aos seus interesses. Desta forma, as discussões encontram-se marcadas por padrões externos à realidade nacional, cumprindo exigências internacionais, desconsiderando as reais necessidades educacionais.

Considerações finais

Este ensaio foi estruturado com vistas a analisar as possibilidades de influências externas na elaboração de políticas públicas educacionais. Para tanto, promoveu-se um encontro com as estruturas que compõem os processos de construção de políticas públicas por meio de uma pesquisa bibliográfica que buscou a compreensão de como se dá sua elaboração.

Em um primeiro momento foram verificados os conceitos de políticas públicas e políticas educacionais. Após esse espaço, buscou-se na literatura especializada a compreensão do processo de construção de uma política pública, evidenciando os espaços

de relações entre a esfera governamental e a privada. Por fim, foi elaborada uma breve discussão acerca da temática para que fosse possível atingir o objetivo proposto.

Tendo como base os argumentos apresentados pela literatura consultada, evidenciou-se que a elaboração de uma política educacional está vinculada aos interesses, não apenas do Estado, mas de parcelas distintas da sociedade. Neste contexto, observou-se as forças que influenciam os atores responsáveis pelas decisões do que será ou não trabalhado pelo Estado na solução ou não de problemas e a estrutura de elaboração que possibilita esse tipo de intervenção.

Por este prisma, é possível sugerir a existência de influência direta por organismos internacionais na construção de políticas públicas educacionais, direcionando os espaços de ensino para a reprodução de ideais hegemônicos. Em outro sentido, a discussão sobre a construção de políticas educacionais com base em documentos internacionais é terreno fértil e merece melhor aprofundamento, tendo em vista que distancia as políticas das realidades e contextos nacionais, e tem acentuado a precarização das condições de trabalho dos professores.

Dada a importância do tema, esperamos que o presente trabalho, por suas limitações, estimule novas investigações, dando continuidade ao presente estudo, que pode incluir estudo empírico que poderá atualizar e gerar conhecimentos novos.

Referências

- ABDIAN, G. Z.; ANDRADE, E.; PARRO, A. L. G. Sentidos de política e/de gestão nas pesquisas sobre a escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 727-742, Set. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022017000300727&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Oct. 2020. Epub Mar 27, 2017
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII. n. 75. Campinas: UNICAMP, agosto 2001. p. 15-32.
- BORBA, A. M. A metodologia pertinente ao estudo da identidade de professores na prática da avaliação escolar. **Contrapontos**. Itajaí, v. 1, n. 1, jan/jun de 2001. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/viewFile/31/28>. Acesso em: 26 jun. 2020.
- CALDAS, R. W. (Coord). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

ESTEVÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de Políticas Públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulações de políticas. **Holos**. ano 34, v. 3. Natal: IFRN, 2018. p. 168-185.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v46n159/1980-5314-cp-46-159-00038.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100227&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 out. 2020.

MAINARDES, Jefferson; STREMEI, Silvana. Aspectos da formação do pesquisador para o campo da política educacional na Pós-Graduação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302019000100307&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 Out. 2020.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. Tipos de Pesquisa. In: _____. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SAVIANI, D. Epistemologias da política educacional: algumas precisões conceituais. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. Ponta Grossa (PR), v. 2, p. 1-5, 2017.

SILVA, S. P. O processo de implementação das políticas educacionais e repercussões nas formas de gestão da escola e no processo de ensino-aprendizagem: o pacto pela educação em Goiás. 2014. 249 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica, Goiás, 2014. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/709>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, v. 16, p. 20-44, jul./ago. 2006.

TELLO, C. G et all. Formar professores ou produzir resultados? Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 46. p. 271-299, 2019.

Nota

¹ Caldas (2008, p. 9) cita alguns dos representantes da sociedade civil e que fazem parte dos grupos de atores privados: a imprensa; centros de pesquisas; grupos de pressão, os grupos de interesses e os lobbies; associações da sociedade civil organizada; entidades de representação empresarial;

sindicatos patronais; sindicatos de trabalhadores; e outras entidades representativas da sociedade civil organizada.

Sobre os autores

Mario Luiz Junges Junior

Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo. Licenciado em Formação Pedagógica de Docentes para a Educação Básica e Profissional pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS, Campus Sertão. Especialista em Teorias e Metodologias da Educação pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS. Graduado em Psicologia pela Universidade de Passo Fundo - UPF. Analista de RH Estratégico pela Associação Brasileira de Recursos Humanos - ABRH. Atua como Psicólogo na Coordenadoria de Recursos Humanos da Prefeitura de Passo Fundo.

E-mail: m4r1ojunges@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1148-2709>

Flávia Stefanello

Doutoranda em Educação pela Universidade de Passo Fundo. Mestre em Bioexperimentação pela Universidade de Passo Fundo. Especialista em Teorias e Metodologias da Educação pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Sertão. Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade de Passo Fundo. Licenciada em Formação Pedagógica de Docentes para a Educação Básica e Profissional pelo IFRS – Campus Sertão. Docente da Educação Básica no Instituto Educacional Metodista de Passo Fundo – IE.

E-mail: flavia.stefanello@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3156-8590>

Josimar de Aparecido Vieira

Doutor em Educação pela PUCRS. Mestre em Educação pela UPF. Licenciado em Pedagogia pela Unochapecó. Atualmente é Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico da área de Pedagogia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) - Campus Sertão. É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) do IFRS – Campus Porto Alegre.

E-mail: josimar.vieira@sertao.ifrs.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3156-8590>

Recebido em: 28/09/2020

Aceito para publicação em: 26/10/2020