

DIFERENTES MODELOS DE ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PDE-ESCOLA EM QUESTÃO

Gisele de Paula Rodrigues

Maria José Ferreira Ruiz

Resumo

O presente texto tem por objetivo fomentar a discussão a respeito de diferentes modelos de análise sobre implementação de políticas públicas educacionais. Pauta-se em pesquisa de cunho qualitativo e bibliográfico e utiliza ainda a análise documental. Toma como referência o PDE-Escola, por se tratar de um programa que visa melhorar a qualidade da educação pública. Expõe sucintamente o processo de criação deste programa, assim como seus objetivos. Faz uma breve conceituação sobre políticas públicas, em especial, sobre os processos de implementação. Apresenta o modelo analítico de implementação de políticas baseado em Hill (2006), Howlett e Ramesh (1995) e, utiliza-se do mesmo para analisar a implementação do PDE-Escola. Com base na teoria marxista, faz algumas considerações críticas e aponta possíveis caminhos para pesquisas que tratam de políticas públicas, dentro de um contexto macroestrutural.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Implementação de políticas; PDE-Escola.

Introdução

A reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 visou à introdução de uma nova configuração às políticas públicas, entre elas a educação, por meio da adoção de elementos gerenciais no âmbito da administração pública. O PDE Escola, fruto dessas políticas, foi criado em 1997, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo uma das principais ações do Fundescola, direcionado para as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio do qual se pretendia introduzir nas escolas o planejamento estratégico, como uma ferramenta para se atingir a eficiência e a eficácia na educação.

Oriundo de um acordo de financiamento entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial (BM), o programa foi executado em parceria com as secretarias estaduais e municipais, como intuito de promover ações de melhoria na qualidade das escolas de ensino fundamental, aumentando o acesso e a permanência das crianças nas escolas. O PDE¹ (como era denominado a princípio) apresentou-se como uma ferramenta gerencial que buscava um maior comprometimento dos diretores, professores e funcionários das instituições com os resultados educacionais.

¹ Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), posteriormente denominado PDE-Escola, objeto de análise nesse texto, difere do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007 pelo governo federal.

Este texto busca cumprir o objetivo de fomentar a discussão a respeito de diferentes modelos de análise sobre implementação de políticas públicas educacionais, por considerar que este é um campo pouco explorado, uma vez que grande parte dos estudos não apresenta de forma clara o modelo de análise utilizado, pautando-se mais no conteúdo das políticas, do que nas questões epistemológicas dos métodos utilizados para estudá-las. Toma como exemplo, a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). A justificação pela escolha do PDE-Escola, dá-se por este Plano de governo visar à melhoria na qualidade da educação pública, sendo então, uma importante e atual política pública educacional.

O texto baseia-se na pesquisa qualitativa, utiliza como recursos metodológicos a pesquisa bibliográfica em autores como Ham, C; Hill, M. (1993), Souza (2006), Hill (2006), Howlett; Ramesh (1995), Masson (2013), Mészáros (2005, 2006), Netto (2003), Poulantzas (1985), entre outros. Além da pesquisa bibliográfica, ainda faz análise de documentos referentes ao PDE Escola, como por exemplo: o manual *Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola* (2006) e a Portaria normativa nº 27, de 21 de junho de 2007 que institui o Plano de Desenvolvimento da Escola.

O texto está organizado da seguinte forma: a princípio expõe, de forma sucinta, o processo de criação do PDE Escola, assim como seus objetivos. Em seguida, conceitua políticas públicas e o processo de implementação. Na sequência, apresenta o modelo analítico de implementação de políticas baseado em Hill (2006), Howlett e Ramesh (1995) e utiliza-se do mesmo para analisar os processos de implementação do PDE-Escola. Por fim, faz algumas considerações a respeito do marxismo, trazendo-o como outra possibilidade de embasamento teórico-epistemológico para as pesquisas que abordam a implementação de políticas públicas, por compreender que esta teoria busca a apreensão da realidade histórica de uma forma mais abrangente, que leva em consideração a totalidade dos fenômenos estudados.

Contextualização do PDE Escola

No ano de 2007, durante a gestão do presidente Lula, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) foi relançado por meio do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), tornando-se um programa nacional, disponibilizado a todas as escolas com desempenho insatisfatório (abaixo do mínimo). Convém destacar que este desempenho foi

aferido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica². Neste contexto, o programa se apresentou como uma ferramenta de planejamento estratégico, capaz de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho e garantir a aprendizagem dos alunos.

Segundo o documento “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola” (2006), o programa é uma ferramenta gerencial que auxilia a unidade escolar pública a definir suas prioridades estratégicas, a converter tais prioridades em metas, a decidir o que fazer para alcançá-las, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho. Logo, deve ser coordenado pelos líderes da escola (diretores e coordenadores pedagógicos) e elaborado de forma participativa pela comunidade escolar.

Figura 3
Estrutura do Plano de Desenvolvimento da Escola

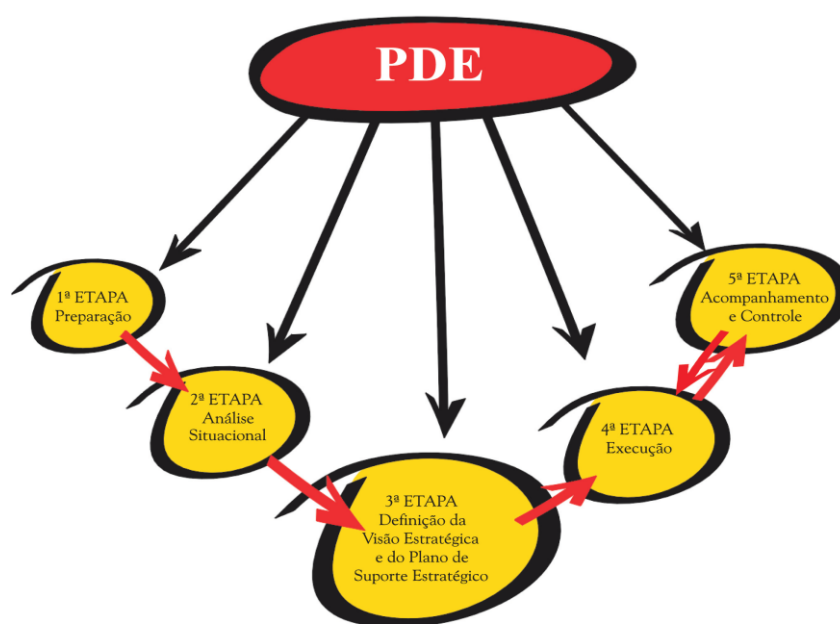


Fonte: FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/MEC, 2006, p. 21.

Ainda, de acordo com o mesmo documento, por ter como objetivos a melhoria da qualidade de ensino; o exercício da autonomia da escola e a busca pela eficiência e eficácia no sistema de ensino, suas metas devem apresentar as seguintes características: estar relacionadas claramente a um problema que se quer resolver, identificado na análise situacional; atender às necessidades/expectativas dos beneficiários, principalmente o aluno; ser específicas, ou seja, sem ambiguidades; ser mensuráveis; ser realistas, isto é, estar na esfera de possibilidades da escola, em termos humanos e materiais; ter um responsável e ter um prazo de execução.

Para que o Plano de Desenvolvimento da Escola seja desenvolvido de forma exitosa, algumas etapas devem ser percorridas em sua elaboração:

²O IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos, tomando como parâmetro o rendimento dos mesmos, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (aprovação, reprovação, abandono), tendo se construído uma escala de zero a dez.



Fonte: FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/MEC, 2006, p. 23.

Sob esta configuração, a partir de 2009, vinte sete mil, oitocentas e oitenta e cinco (27.885) escolas estaduais e municipais brasileiras foram priorizadas, sendo que deste número, cento e doze (112) representaram as escolas estaduais do Paraná. A participação estava vinculada à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³ e a realização do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁴.

O monitoramento das ações se deu por meio de uma plataforma eletrônica denominada Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), que a partir de 2012, sofreu algumas alterações, assumindo a versão PDE Interativo, apresentando a mesma metodologia de planejamento do PDE Escola só que disponibilizado a todas as escolas que quisessem utilizar-se da ferramenta para realizar seu planejamento. Em 2014, o PDE Interativo passou a chamar-se PDDE Interativo, apresentado como uma ferramenta de apoio a

³Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, e inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007b).

⁴ Plano de Ações Articuladas (PAR) foi previsto no §5º, Seção I, do Decreto nº 6094/2007, coordenado pelas secretarias municipais/estaduais de educação, deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e comunidade local. Nele estão previstas 3 etapas: a) diagnóstico da realidade educacional; b) elaboração do plano a partir de 4 eixos: gestão educacional, formação de professores e de profissionais da rede pública, práticas pedagógicas de avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos; c) análise técnica do plano, realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE, cujo objetivo é organizar as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

gestão escolar, que integra diversos programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como por exemplo: Mais Educação, Atleta na Escola, Formação Continuada, entre outros. Estes programas figuram no contexto das políticas públicas para a educação, portanto, para compreendê-los é necessário afinar a concepção sobre o que vem a ser uma política pública.

Conceituação de políticas públicas

De acordo com Ham e Hill (1993), a preocupação com análise de políticas públicas se acentuou significativamente a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, e tem em sua origem duas vertentes de interesse: a complexidade dos problemas com os quais os governos se deparavam levaram os formuladores de políticas (*policy-maker*) a procurarem auxílio para solucioná-los; e a atenção dos pesquisadores acadêmicos que, gradativamente, voltou-se para as questões ligadas às políticas públicas, procurando construir conhecimentos que pudessem equacionar os problemas do setor público.

Ham e Hill (1993) ressaltam que, apesar da expansão dessa área ter acontecido neste período, a mesma não pode ser considerada nova, pois alguns pesquisadores, como por exemplo, Keynes e Marx, já haviam se dedicado a questões relacionadas à atuação do governo e às políticas públicas. Segundo os mesmos autores, o que de fato tem de inédito neste contexto, é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 1970 e o ambiente mais receptivo por parte dos governos.

Nos anos 1980, o campo de políticas públicas continuou a se desenvolver, mesmo com a transposição da ênfase para o embate Estado X Mercado. A suposta ineficiência do Estado e a incessante busca por possíveis soluções levaram a adoção de técnicas de administração desenvolvidas no setor privado (HAM; HILL, 1993). Logo, a administração pública passou a ser descrita como gestão pública.

Souza (2006) faz algumas considerações a respeito do processo de constituição e consolidação dos estudos nessa área:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. 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 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 (SOUZA, 2006, p. 22).

Recorrendo a diversos pesquisadores renomados no campo de políticas públicas, Souza (2006, p. 22) procura defini-las. No entanto, menciona que a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936), na qual o mesmo aponta que “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”. Nas suas próprias palavras, resume políticas públicas como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p. 26 – grifo do autora).

Diversos também são os modelos de formulação e análise de políticas públicas desenvolvidos por diferentes autores, cujo objetivo, consiste em compreender como e porque governos colocam em prática (ou deixam de colocar), algumas ações que repercutem diretamente na vida dos cidadãos. Dentre eles, podemos citar: o tipo da política pública; incrementalismo; o ciclo de políticas; o modelo *garbagecan*; coalizão de defesa; arenas sociais; modelo de equilíbrio interrompido; e os modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal.

Como o objetivo desse texto é focar na implementação, não convém aprofundamentos a respeito de cada uma dessas definições e modelos, o que se mostra bastante pertinente, é a síntese que Souza (2006) faz a respeito dos mesmos:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

A implementação das políticas é tradicionalmente compreendida como uma das etapas do modelo sequencial, também conhecido como ciclo de políticas públicas, no qual a política é dividida em fases: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Assim, a implementação é a fase de execução das decisões adotadas na fase anterior, ou seja, na formulação.

Segundo Hill (2006), os estudos sobre a implementação de políticas nasceram nos EUA, no início da década de 1970 e, na Europa, no final deste mesmo período, sob o discurso de que havia uma lacuna nos estudos de políticas públicas, localizada entre a formulação e a avaliação. Logo, o aumento significativo de estudos sobre implementação representou uma importante conquista para a Análise de Políticas, o que não extinguiu a possibilidade do surgimento de limitações.

Hill (2006), alerta diversas vezes em sua obra, sobre as implicações que a adoção deste tipo de modelo (sequencial) pode acarretar ao processo político, distanciando e diferenciando cada vez mais o processo de implementação do processo de formulação. Uma das consequências apontada nesse processo sequencial, segundo o autor, é a de que existe uma distinção utilizada nos discursos políticos, “ligada a ideia de que alguns atores têm a responsabilidade de tomar as decisões, enquanto outros cuidam de pôr em prática as políticas de seus *mestres*” (HILL, 2006, p. 62). No caso de a política não ser bem-sucedida, os implementadores serão responsabilizados.

Na segunda metade do século XX, acentuaram-se as discussões acerca das perspectivas de análise de implementação, resultando na menção a alguns modelos, dentre eles: modelo *top-down* e *bottom up* (HILL, 2006; HOWLETT; RAMESH, 1995), conforme o texto apresenta na sequência, relacionando estes modelos ao PDE-Escola.

Modelo analítico e o PDE-Escola

A perspectiva *top down* (de cima para baixo) origina-se no modelo de estágios e aponta uma diferenciação nítida entre a formulação e a implementação de políticas (HILL, 2006). Logo, a implementação é interpretada como as ações de indivíduos, voltadas para a consecução de objetivos previamente definidos por decisões políticas (VAN METER; VAN HORN, 1975). Em outras palavras, o ato de implementar não acontece se antes não houver o ato de formular o que precisa ser implementado, com atores e arenas distintas, ficando a formulação no campo da política e a execução, no campo da prática administrativa.

Esse modelo parece não considerar a política como um processo, pois concebe a implementação como um jogo de rodada única. Desse modo, a partir do momento em que a política foi criada, desencadeia-se um processo técnico de implementação (WALT, 1994).

A ênfase é dada às normas que estruturam as políticas, assim como suas lacunas (entendidas como as mudanças que podem ocorrer na política durante sua execução), e para que essas mudanças sejam evitadas, seus formuladores (responsáveis) devem seguir algumas

orientações básicas, que Hill (2006) denominou “conselhos clássicos”, no momento de elaboração das regras que irão estruturar a implementação. São elas:

Manter a política clara, não ambígua; Planejar estruturas simples de implementação, com menor número possível de elos na cadeia de implementação; Manter o controle efetivo sobre os atores da implementação; Evitar interferências externas sobre o processo político (HILL, 2006, p. 66).

Elmore (1996, p. 254) menciona que *“El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación”*. Muitas críticas são feitas em relação à perspectiva de cima para baixo, dentre as principais, destacamos alguns apontamentos feitos por Hill (2006), que ao conceber a política como um fenômeno complexo, aponta para o fato de que os objetivos nem sempre são claros e exequíveis, e que as mesmas podem ser apenas simbólicas (formuladas sem qualquer intenção de se implementá-las). O autor declara também que as políticas são originárias de um processo de negociação e conflito, que envolvem interesses e valores conflitantes, e comumente, suscitam apenas ajustes nas atividades já existentes.

Hill (2006, p. 71) sugere a ideia de continuidade no processo de concretização de políticas, “que vai muito além do processo legislativo”. Ou seja, a necessidade de tomada de decisão continua presente no processo de implementação. Isto porque segundo o autor:

[...] não há como resolver conflitos durante a fase de formulação de políticas; porque se considera necessário permitir que as decisões-chave sejam tomadas só quando todos os fatos estiverem disponíveis para os implementadores; porque se acredita que os implementadores estão melhor preparados que outros para tomar decisões-chave; porque pouco se sabe previamente sobre o verdadeiro impacto das novas medidas; porque é sabido que as decisões diárias terão que envolver negociações e compromissos com grupos poderosos; porque se considera politicamente inadequado tentar resolver os conflitos (HILL, 2006, p. 71).

Esses argumentos nos levam a compreensão de que o modelo de implementação de políticas, onde a formulação é compreendida como uma determinação de metas mensuráveis, proporciona um fundamento insuficiente para estudos sobre implementação. Em razão dessa insuficiência, muitos acadêmicos defendem outro modelo de estudo do processo de implementação: a perspectiva *bottom up* (de baixo para cima) (HILL, 2006).

Essa perspectiva de baixo para cima, que se origina da crítica ao modelo de cima para baixo, compreende que as políticas decorrem de processos de interação contínuos, centrados nas ações e interações de seus implementadores, onde a preocupação mostra-se mais

descritiva/explicativa e menos normativa. De acordo com O'Brien e Li (1999), nesta perspectiva é ressaltada a discricionariedade dos implementadores, fator que além de inevitável, pode ser desejável, já que são os implementadores, os que conhecem melhor as realidades locais e podem fazer adaptações àquilo que foi planejado.

Segundo D'Ascenzi e Lima (2011), contrapondo-se ao modelo *top down*, o modelo *bottom-up* considera a implementação como um processo “disperso e descentralizado”, reconhecendo o papel relevante dos implementadores. Essa visão pode acarretar alterações na forma como a política é implementada ou alterar os objetivos. “Os modelos apresentados se diferenciam quanto ao foco de análise. A perspectiva *top down* centra-se nas normas e nos planos, a *bottom-up* nos atores e suas ações” (D'ASCENZI; LIMA, 2011, p. 44).

De modo geral, a discussão a respeito destes dois modelos de implementação, serve mais como um importante mecanismo esclarecedor a respeito do tema (implementação), do que um meio para se chegar a uma conclusão propriamente dita. A opção por uma ou por outra abordagem, ou pela combinação de ambas, ou ainda, por uma que tente utilizar-se da outra, depende do que se esteja pretendendo fazer. O que se pode definir, é que elas podem ser integradas, ou seja, uma não exclui a outra (HILL, 2006).

No tocante a implementação do PDE-Escola, percebe-se de modo geral nas pesquisas realizadas, que são mobilizados elementos das duas perspectivas. Da *top down* herdou a importância do plano (enquanto um poderoso instrumento de planejamento), onde estão expressas a visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos), e o plano de suporte estratégico (estratégias, metas e plano de ação). Nota-se que este Plano de governo tem consonância com os conselhos clássicos de Hill (2006), na medida em que aponta a necessidade de metas e objetivos claros, sem ambiguidades, e ainda, quando enfatiza a necessidade de exercer o controle sobre os implementadores.

Como o sucesso do plano de ação depende não só da boa elaboração, mas, também, do bom monitoramento e avaliação de sua implementação, é indispensável que a escola planeje como o acompanhamento das ações previstas será efetuado. Os responsáveis devem monitorar sistematicamente as ações para que produzam os resultados esperados e devem ser concebidas estratégias para elaboração de relatórios (prestação de contas) e divulgação dos resultados (BRASIL, 2006, p. 171).

Como um exemplo bastante elucidativo a respeito dos mecanismos pelos quais os formuladores podem exercer controle sobre os implementadores, pensando no contexto do PDE-Escola, tem-se o sistema de monitoramento eletrônico, atualmente denominado PDDE

Interativo, nele o MEC comunica-se diretamente com a escola, orientando-a e monitorando suas ações.

Da *botton-up*, percebe-se a importância atribuída aos implementadores, no caso, os diretores e equipe diretiva, pois é de responsabilidade dos mesmos elaborar, executar e acompanhar o desenvolvimento do Plano, logo, o sucesso ou não desta política, está relacionado diretamente com a ação/empenho desses atores. Nesta abordagem, enfatiza-se a relevância da sintonia entre os implementadores e os objetivos da política pública.

Neste contexto, não podemos deixar de mencionar, mesmo que sucintamente, as contribuições de Lipsky (1980), ao mostrar que os burocratas de nível de rua (denominação utilizada para referir-se aos implementadores), desempenham um papel crítico nas sociedades contemporâneas, sendo responsáveis pela conformação das políticas públicas.

Em relação ao papel que estes burocratas representam, Lipsky (1980) faz alguns apontamentos críticos. Segundo ele, a ação dos mesmos, efetivamente, constitui o serviço entregue pelo Estado, onde as decisões tomadas tornam-se a política. Os mesmos são focos de grandes controvérsias, desfrutam de um grau de discricionariedade relativamente alto e de uma autonomia relativa.

De modo geral, dada a complexidade do processo de implementação de políticas públicas, a maioria dos acadêmicos acaba não optando, de forma precisa, a nenhuma das posições, no entanto, recorrem à análise em questão, em função das visões que a mesma fornece sobre pontos-chave da implementação (HILL, 2006).

Ambas as abordagens apresentarão pontos fortes e fracos; ambas poderão ter um viés caracterizado por preconceito dos atores, pesquisadores ou financiadores da pesquisa; e a escolha entre elas deve ser determinada por fatores empíricos e contingências (HILL, 2006, p. 75).

Estudos de políticas públicas a partir do marxismo

Há ainda estudos sobre políticas públicas que buscam empreender análises a partir da perspectiva marxista. Masson (2013) chama atenção para o fato de a teoria marxista comportar, na atualidade, certa heterogeneidade, que trouxe perdas, regressões, adulterações, mas também, acúmulo e ganhos. Nesta perspectiva, existem várias correntes⁵ no interior da teoria marxista, o que de acordo com a autora, não impede a possibilidade de traçarmos algumas orientações gerais sobre a investigação em políticas a partir desta base epistemológica.

⁵ Não entraremos aqui na especificidade destas correntes para não nos afastarmos do objetivo do texto.

Desta forma, torna-se imprescindível ao pesquisador que estuda o PDE-Escola, assim como outras políticas e programas de governo, entender as relações sociais de produção, e os antagonismos entre as duas classes sociais (burguesia e proletariado), ou seja, compreender as políticas no seio da luta de classes. No capitalismo, a contradição entre capital e trabalho gera antagonismos em toda sociedade, que precisa ser vista a partir desta complexidade. Neste sentido, há que se entender que as políticas se situam na superestrutura e é uma forma de consciência social, engendrada a partir da base de produção (estrutura).

Assim, pesquisadores que desenvolvem estudos de políticas públicas e de políticas educativas a partir do marxismo, precisam se ater a *codeterminações* entre a base material de produção e a superestrutura. Neste sentido, precisam ser apreendidas as relações mais amplas do sistema econômico, situado em determinado modo de produção. No caso das políticas atuais, é necessário então entender as contradições do capitalismo em sua fase financeira. É necessário ainda olhar para a questão do Estado moderno e as alterações que sofreu no percurso histórico, sendo que no capitalismo, esta instituição acaba servindo para ofuscar as contradições da luta de classes, ao propor políticas públicas compensatórias, que buscam soluções dentro do próprio capitalismo, sem tentar romper com as contradições deste sistema (MÉSZAROS, 2006). Assim, pesquisadores marxistas compreendem que o Estado, no capitalismo, é uma instituição que está sob o comando e influência da classe que domina.

Deste modo, o Estado representa um espaço que adensa as relações e contradições características da sociedade capitalista e da luta de classes. Tendo isso em vista, ao analisar a implementação de uma política pública, pelo viés marxista, é preciso distinguir as correlações de força e poder que se estabelecem no interior de suas agendas. Para Poulantzas (1985), é necessário compreender a política pública no sentido de buscar captar o ponto de vista da classe dominante, a fim de verificar, no processo de sua implementação, quais as lacunas e possibilidades que podem contribuir ou não como instrumento que potencialize as transformações sociais.

Contudo, para os marxistas, seria ingenuidade esperar que os conflitos e contradições da sociedade de classes, se resolvessem a partir da proposição e implementação de políticas públicas. No que se refere às políticas para a educação escolar, é preciso considerar que ela contribui para a produção e reprodução do capital, no entanto, a educação na perspectiva de Mézaros (2005), tem grande importância no sentido de contribuir para a superação da

alienação e trabalhar pela transcendência, para a construção de um novo modo de produção, ou seja, pode contribuir para uma revolução social.

As contribuições das pesquisas em políticas públicas para a educação, no limite da perspectiva marxista “poderão contribuir para evidenciar que as reformas educativas atuam nos limites da política sem, contudo, atingir as causas dos problemas sociais” (MASSON, 2013, p. 71). No caso do PDE-Escola, por exemplo, é preciso entender que se trata de uma política focalizada que almeja ampliar os recursos financeiros para apenas algumas escolas que aderem a este programa. A implementação do programa tem conduzido à responsabilização de indivíduos isolados (professores, gestores, comunidade) pelos resultados exitosos ou pelos fracassos das escolas, sem, contudo, analisar problemas macroeconômicos e políticos, que embora não se originem nas escolas, interferem nela (desemprego, pobreza, tráfico de drogas, etc). Assim, o PDE-Escola, ao pautar-se numa perspectiva gerencial e de planejamento estratégico, contribui para transferir os problemas da educação pública para o professor e para a gestão da escola, sem observá-la no contexto em que está inserida.

Cabe então aos pesquisadores de políticas públicas fugirem deste reducionismo e buscar observar essas políticas de forma mais ampliada. Sobre isso, Masson (2013), se apoiando em Netto (2003), cita alguns procedimentos que podem ser empreendidos por pesquisadores marxistas, sendo estes:

Primeiro procedimento: procurar articulação da política, projeto e/ou programa em questão com a dimensão macroeconômica, ou seja, com a política econômica [...]. **Segundo procedimento:** é preciso estudar a formulação dessa política social, projeto ou programa de forma a esclarecer a seguinte questão: que forças políticas estiveram presentes e protagonizaram essa formulação? A identificação dessas forças políticas poderá detectar a articulação do programa com a orientação macroeconômica em curso [...]. É necessário estudar também a sua implementação, identificando forças e atores que a promovem ou a obstacilizam. **Terceiro procedimento:** nesse é preciso determinar a articulação (ou a ausência) dessa política, projeto ou programa com outras políticas setoriais, outros projetos e programas [...]. (NETTO, *apud*, MASSON, 2013, p. 70).

É preciso destacar que as observações aqui apresentadas sobre a perspectiva da pesquisa em políticas sociais com base no marxismo, são feitas a partir de um incursão bastante econômico, que não apresenta as bases epistemológicas desta teoria. Contudo abordamos esta teoria no sentido de sinalizar para outra possibilidade de embasamento para as pesquisas em políticas públicas, para além daquelas que já foram citadas, neste texto.

Considerações finais

O esforço de análise empreendido neste texto, de certa forma, torna-se ousado no sentido de apresentar três concepções teóricas que se distanciam radicalmente, tendo em vista que partem de raízes epistemológicas distintas. A vertente *top down* é radicada no positivismo e influenciada pelo pragmatismo da escola norte americana. A segunda perspectiva apresentada, a *botton-up* caracteriza-se pela influência da escola europeia e fenomenológica dos estudos de implementação. Por último, o texto aborda a concepção marxista, como contribuição para a análise da implementação de políticas públicas, sendo que esta não tem uma organização estrutural muito definida para estas análises. O que há, são pressupostos marxistas, que podem auxiliar o pesquisador que se defina por esta concepção como norteadora de seus estudos acadêmicos.

Finalmente, considera-se que, os estudos sobre as políticas públicas, a partir das vertentes *top down* e *botton-up*, se por um lado ajudam no entendimento sobre a proposição, implementação e avaliação destas políticas, de forma mais estruturada, por outro, se distanciam de uma análise que leve em consideração o contexto macroeconômico, político e social, no qual as políticas são implementadas. Assim, ficam no âmbito das reformas setorializadas que não propõem mudanças qualitativas no todo societário. Deste modo, essas reformas têm apenas a intencionalidade de ajustar algumas minúcias na sociedade de classes “de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global de um determinado sistema de reprodução”, neste caso, o capitalismo. (MÉSZAROS, 2005, p. 25).

No entendimento deste texto, a concepção marxista é a que traz mais elementos epistemológicos para a análise de implementação de políticas públicas, pois, para além destes círculos mais restritos, traz a possibilidade de que o pesquisador observe a forma que a sociedade se organiza para produzir a sua existência, por meio do trabalho, em diferentes modos de produção, constituídos historicamente, para que neste contexto, que considera a totalidade, identifique para quem e para que serve a proposição das políticas públicas. Sem isso, corre-se o risco de que as pesquisas se tornem meras abstrações reflexivas e se afastem da realidade objetiva e concreta, na qual as mesmas são produzidas e implementadas.

Contudo, o texto finaliza chamando a atenção para que o debate epistemológico a partir das bases teóricas das quais partem as pesquisas sobre políticas públicas, precisa ser objeto de discussão em fóruns e eventos acadêmicos. Esta necessidade se justifica porque

existem pesquisas que anunciam partir de uma perspectiva teórica metodológica e acabam misturando concepções distintas em suas origens. Perceber estas contradições, isoladamente, é algo nada fácil e, portanto, precisa ser posto em diálogo entre grupos de pesquisadores que estudam estas políticas.

Referências

BRASIL. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:** aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3. Ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação Razões, Princípios e Programas.** Ministério da Educação, 2007a.

_____. Decreto nº 6094, de 24/04/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando mobilização social pela melhoria da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2007b.

D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. **Avaliação de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica.** Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun, 2011.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas.** México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 20. Fev. 2016.

HAM, C. e HILL, M. Política e Análise de Política. In ____ **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno.** Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão, 1993.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006.

HOWLETT, M. RAMESH, M. **Studying Public Policy:** Policy cycle sand policy subsystems. Oxford: Oxford University, 1995.

LASWELL, H.D. **Politics:** Who GetsWhat, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1958.

LIPSKY, M. **Street-LevelBureaucracy:** Dilemmasofthe individual in publicservices. New York: Russel Sage., 1980.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, César. ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (orgs). **Estudos Epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: mercado das Letras, 2013.

MÉSZAROS, István. **Para além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

NETTO, José Paulo. O materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. RIZOTTO, Maria Lucia Frizon (orgs). **Estado e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

O'BRIEN, K. J. LI, L. Selective Policy Implementation in Rural China. **Comparative Politics**, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, Jan. 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. 2006. p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 19 de fev. 2016.

VAN METER, D. S. VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Um marco conceptual. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa. 1996.