

ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS SEGUNDO STEPHEN BALL

Aluna: Ana Carolina de Souza e Paula Gomes
Orientadora: Maria Inês G.F. Marcondes de Souza

Introdução

Esse texto é um resultado das atividades de pesquisa realizadas de agosto/2010 a agosto/2011 de acordo com o cronograma apresentado no projeto.

Objetivos

O objetivo do trabalho é apresentar as contribuições da abordagem do “Ciclo de Políticas” para a análise de políticas educacionais, especificamente, a política curricular da Rede Municipal do Rio Janeiro. O Ciclo de Políticas é uma abordagem formulada pelo sociólogo Stephen Ball e por colaboradores. Ele vem sendo utilizado em vários países, por pesquisadores, para analisar o campo de políticas sociais e educacionais. O Ciclo de Políticas é um *método* para análise de políticas a fim de compreender como elas são formuladas e como são implementadas em diferentes contextos.

Metodologia

Partimos da leitura dos textos de Ball (2002) [1], Mainardes (2006) [2], Mainardes e Marcondes (2009) [3] sobre o ciclo de políticas de Stephen Ball. Após essas leituras recorreremos também ao trabalho de Lopes (2002) [4].

Ball propôs um ciclo contínuo constituído por cinco contextos: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados (efeitos) e Contexto da Estratégia política. Sendo que os três primeiros são os contextos principais e os mesmos serão abordados neste trabalho. Esses contextos estão inter-relacionados, não tem uma dimensão temporal ou seqüencial. Cada um desses contextos apresentam arenas (lugares de discussão, disputas) e grupos de interesses (grupos que desejam influenciar as políticas) e cada um deles envolve embates.

Na sua proposta Ball indica que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no Contexto da Prática fazem para relacionar os textos da política à prática.

O Contexto da Influência é onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos são construídos. É nesse contexto que os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais das políticas de educação e do que significa ser educado. Aqui, os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. Participam desse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo (MEC) e do processo legislativo.

Nesse caso, as arenas são: arenas públicas de ação - meios de comunicação social; arenas públicas mais formais - comissões, grupos representativos; e as redes políticas e sociais *internacionais* através da circulação de idéias, empréstimo de políticas e soluções. Esses órgãos internacionais (por exemplo: Unesco, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) influenciam o processo de formulação de políticas nacionais. Logo, há uma migração de políticas internacionais que são recontextualizadas em cada nação.

O Contexto do Texto é onde os textos políticos são realizados e articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Eles representam a política. Nesse contexto, temos como arena, os textos legais, oficiais e políticos, comentários formais ou informais sobre estes; pronunciamentos; vídeos; panfletos e revistas. Os textos são resultado de disputas e acordos entre políticos. Os grupos de interesses são: políticos que desejam controlar a representação política. No caso da nossa pesquisa, o texto é a política curricular que a secretaria estabeleceu para as escolas públicas: as Orientações para os professores, os Descritores e os Cadernos que regulam as Avaliações (Prova Rio e Provas Bimestrais).

Logo, quando o currículo chega na escola, falamos do Contexto da Prática. É onde a política está sujeita à interpretação e recriação. Lugar onde ela produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. As arenas são: escolas e locais de atuação dos profissionais da educação. Por sua vez, os grupos de interesse são: professores e demais profissionais que tem papel ativo na aplicação das políticas. Ou seja, é a própria prática que ocorre nas escolas. A política chega à escola e é recontextualizada pelo professor que trabalha com ela, o mesmo tem a liberdade de recriá-la e reinventá-la. Essa política curricular será interpretada de diferentes formas, uma vez que experiências, valores e interesses são diversos.

Política Curricular da Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação (SME) desempenha um grande papel no contexto da educação pública da cidade do Rio de Janeiro. Cabe à Secretaria cuidar da Educação Infantil (0 a 5 anos); do Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) e da Educação de Jovens e Adultos do município do Rio de Janeiro.

A SME possui a maior rede pública de ensino da América Latina, com 1.064 escolas, 255 creches próprias e outras 179 conveniadas. Com 37.391 professores, a SME atende a 685.279 alunos.

Com o objetivo geral de dar um salto na qualidade da Educação no Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Educação tem como missão a elaboração da política educacional do município do Rio de Janeiro, coordenar a sua implantação e avaliar os resultados. Dessa forma, a SME deseja assegurar a excelência na Educação no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, de maneira a contribuir para formar indivíduos autônomos e habilitados a se desenvolver profissionalmente e como cidadãos.

A política educacional elaborada pela Secretaria Municipal de Educação parte de Orientações Curriculares que estabelecem os parâmetros para o trabalho pedagógico, os objetivos que se deseja alcançar na formação dos alunos, ao longo de sua escolarização.

O foco da pesquisa tem sido o ensino da língua portuguesa, no primeiro ano do Ensino Fundamental, a alfabetização. De acordo com a consultora de língua portuguesa, Professora Dr^a. Maria Teresa Tedesco Vilardo Abreu, as Orientações Curriculares de Língua Portuguesa [5] no município do Rio de Janeiro fundamentam-se em teorias linguísticas que embasam o ensino de língua materna, buscando alternativas para além de uma visão prescritiva da língua portuguesa, considerando o ensino da língua como um processo de interação entre sujeitos.

Cabe retomar, historicamente, que, em 1996, a Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro implementava uma proposta curricular – MULTIEDUCAÇÃO – [6], tendo como pressuposto básico para o ensino da língua portuguesa a premissa de que, por meio da linguagem, o homem se reconhece humano, interage e troca experiências, compreende a realidade em que está inserido e percebe o seu papel como sujeito ativo e capaz de intervir na sociedade onde vive. Partindo desse pressuposto, outros caminhos foram suscitados para o trabalho pedagógico, exigindo dos professores uma nova abordagem para o ensino da língua, tendo em vista sua concepção como discurso que se efetiva nas práticas sociais.

Na proposta das Orientações Curriculares (2010), enfatiza-se que a escola deve permitir que o aluno se aventure no estudo significativo da sua língua. A escola é vista naturalmente, como um lugar em que os gêneros discursivos orais e escritos ocorrem. Portanto, é possível a diversificação e a ampliação desses gêneros, considerando a experiência da comunicação verbal fora da escola. De acordo com o texto, é fundamental que se proporcione aos alunos situações de comunicação efetivas para o aprendizado da língua, sem que haja uma mera escolarização das atividades linguísticas, mas um ensino produtivo, consequente, democrático e prazeroso. São estes os pressupostos das Orientações Curriculares que são apresentados aos professores da Rede.

A partir das Orientações Curriculares, nascem os Descritores. Os Descritores de cada disciplina irão nortear o trabalho dos professores, bimestralmente, servindo de base para as avaliações bimestrais. Logo, as provas bimestrais (provas da Rede elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação) serão formadas a partir dos Descritores.

A Prova Rio e o Alfabetiza Rio são avaliações externas, e os responsáveis pelos testes usam uma escala de proficiência para medir o rendimento dos alunos. Eles transformam esses resultados em notas de 0 a 10. A Prova Rio pode ajudar os alunos em sua preparação para a Prova Brasil.

Os cadernos pedagógicos são construídos e trabalhados em sala pelo professor. Os cadernos são distribuídos bimestralmente pela Secretaria. Ao analisar os cadernos de língua portuguesa do primeiro ano, do ano de 2011, observamos que há uma adequação à faixa etária e evolução do conteúdo ao longo do caderno coerente. O trabalho de construção da base alfabética, com a aproximação da criança ao texto, é sempre recomendado pelos especialistas que se inicie pelo nome próprio, uma vez que é uma unidade de texto estável, próxima ao universo da criança, e lhe confere um significado especial de identidade.

De uma forma geral, o uso de letra caixa alta, nos primeiros cadernos do 1º ano seria o mais eficiente, considerando que são leitores iniciantes e a identificação das letras maiúsculas é mais fácil, tendo sido trabalhada na Educação Infantil (quando cursada). No caderno o uso das letras se alternam, sendo que as primeiras fichas não usaram letras maiúsculas.

Análise da Política

Podemos constatar que a base da política da Secretaria de Educação é a gestão da excelência e qualidade. Uma nova gestão escolar que está emergindo nesses últimos dias. A política educacional do município do Rio de Janeiro é a carta de intenções governamentais para o nível fundamental de ensino; configura um discurso que, como todo discurso oficial, projeta identidades pedagógicas e orienta a produção do conhecimento oficial – o conhecimento educacional construído e distribuído às instituições educacionais pelo Município em sua atuação como campo recontextualizador pedagógico oficial (Bernstein, 1996, 1998).

Ignorar o poder do currículo escrito oficial sobre o cotidiano das escolas significa desconsiderar toda uma série de mecanismos simbólicos e materiais, desencadeados por uma reforma curricular, com o intuito de produzir uma retórica favorável às mudanças projetadas e orientar a produção do conhecimento escolar. A partir da recontextualização é produzido o discurso pedagógico. O discurso pedagógico oficial formado pelos documentos oficiais é capaz de regular a produção, distribuição, reprodução, inter-relação e mudança dos textos pedagógicos legítimos.

O eficientismo da política curricular da Secretaria expressa-se não apenas nas Orientações Curriculares e nos Descritores. Expressa-se, também, de forma geral, pela defesa de uma associação estreita entre a educação e o mundo produtivo: o desejo de formar indivíduos autônomos e habilitados a se desenvolver profissionalmente e como cidadãos. A lógica da produtividade escolar visa à homogeneidade cultural e o controle acentuado da educação, e desconsidera o entendimento do currículo como política cultural. O conhecimento é considerado importante apenas quando é capaz de produzir vantagens e benefícios econômicos.

De acordo com Ball (2002), no texto *Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade*, podemos observar o poder governamental criando um novo modo geral de regulação menos visível. A aprendizagem é recompensada como “um resultado de custo efetivo”. Logo para um melhor resultado é preciso ter metas claras e definidas, metas de produtividade. O ato de ensinar e a subjetividade do professor, estão alterados dentro da nova visão de gestão (de qualidade e excelência).

Segundo Ball, as novas formas de controle através do marketing e da competição geram um aumento da individualização, fim da solidariedade, a filiação em sindicatos contra a construção de novas formas institucionais e uma nova cultura escolar, a cultura empresarial entrando na escola. Sendo assim, as tecnologias políticas do mercado, não deixam espaço para um ser ético e autônomo ou coletivo. Uma nova identidade do professor está sendo construída e também novas posturas de trabalho são adotadas. As constantes avaliações da Secretaria e suas recompensas pelo desempenho obtido, podem gerar uma cultura de performatividade competitiva.

De volta ao Ciclo de Políticas

A abordagem do Ciclo de Políticas oferece instrumentos para a análise da trajetória de políticas (formulação, produção de textos, implementação, resultados). Através dela, podemos compreender melhor a política curricular da Secretaria. A seguir serão apresentadas algumas questões com o objetivo de explicitar mais claramente como os contextos do Ciclo de Políticas poderiam ser explorados, segundo Mainardes (2006):

Contexto de Influência

- 1) Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora? Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 2) Qual a origem das influências globais e internacionais?
- 3) Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?
- 4) Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
- 5) Quais são os interesses e grupos de interesses mais poderosos?
- 6) Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política?

Contexto de produção do texto

- 1) Quando se iniciou a construção do texto da política?
- 2) Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos?
- 3) Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?
- 4) Os textos são acessíveis e compreensíveis?
- 5) Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
- 6) É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
- 7) Há inconsistências, contradições e ambiguidades no texto?

Contexto da prática

- 1) Como a política foi recebida? Como está sendo implementada?
- 2) Como os professores, diretores, pedagogos e demais envolvidos interpretam os textos? Há mudanças, alterações e adaptações do texto da política para a concretização da política? Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado?
- 3) Há evidências de resistência individual ou coletiva?

- 4) Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas?
- 5) Há contradições, conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos profissionais que atuam na prática e as expressas pelos formuladores da política e autores dos textos da política?
- 6) Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática? Como os professores e demais profissionais lidam com elas? Há a reprodução ou criação de desigualdades?
- 7) O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto?

Contexto dos resultados/efeitos

- 1) Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral?
- 2) Há consequências inesperadas? Quais?
- 3) Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram?
- 4) Há efeitos de primeira ordem (mudanças na estrutura e na prática)? Quais são?
- 5) O que pode ser considerado como efeitos de segunda ordem? Como eles podem ser analisados?
- 6) Até que ponto a política contribuiu para a elevação dos padrões de acesso, oportunidades e justiça social?

Contexto da estratégia política

- 1) Há desigualdades criadas ou reproduzidas pela política? Quais são as evidências disso? Há conclusões similares em outros estudos da literatura?
- 2) Que estratégias (gerais e específicas) poderiam ser delineadas para lidar com as desigualdades identificadas?
- 3) As estratégias delineadas contribuem para o debate sobre a política investigada e para aspectos da política que deveriam ser repensados e redimensionados? Que outras estratégias são apontadas?
- 4) As estratégias delineadas são fundamentadas em referenciais teóricos consistentes?
- 5) Como tais estratégias poderiam ser disseminadas?

6) As estratégias delineadas consideram os aspectos macroestruturais?

Conclusões Parciais

A abordagem do Ciclo de Políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que esse processo é entendido como multifacetado. Com base nas idéias de Ball, a política curricular na Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro é um campo de disputa uma vez que os sujeitos a recriam/reinventam a partir dos seus interesses político-pedagógicos. As Orientações Pedagógicas, os Descritores, as Avaliações externas (Provas) e mais recentemente, os Cadernos Pedagógicos, configuram um novo quadro na Política educacional no Município do Rio de Janeiro trazendo novas questões a serem investigadas.

Referências

- 1- BALL, S.- Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, 2002, 15(2), pp. 03-23.
- 2- MAINARDES, J.- Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006.
- 3- MAINARDES, J. e MARCONDES, M.I.- Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- 4- LOPES, A. C.- Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n. 80, setembro/ 2002, p.386-400.
- 5- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO – Orientações Curriculares de Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 2010.
<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/listaconteudo?search-type=orientacoescurriculares>
- 6- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO – Multieducação, Rio de Janeiro, 1996.
<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/listaconteudo?search-type=orientacoescurriculares>