



**LIMITES E POSSIBILIDADES DA ABORDAGEM SEQUENCIAL
NA PRODUÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS: UM ESTUDO DE CASO**

**LÍMITES Y POSIBILIDADES DEL ABORDAJE SECUENCIAL EN
LA PRODUCCIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPALES: UN ESTUDIO DE CASO**

**LIMITS AND POSSIBILITIES OF SEQUENTIAL APPROACH IN
PRODUCTION AND MUNICIPAL PUBLIC POLICY ANALYSIS: A
CASE STUDY**

Douglas Danilo Dittrich
Universidade Federal do Paraná - Brasil
E-mail: douglasdanilodittrich@gmail.com

Waldirene Sawozuk Bellardo
Universidade Federal do Paraná - Brasil
E-mail: waldirenebellardo@gmail.com

Maíra Gallotti Frantz
Secretaria Municipal de Educação de Curitiba – Brasil
E-mail: mairagallotti@gmail.com

Eixo temático 6: Produção de conhecimento e tomada de decisões em uma
Perspectiva Epistemológica

Resumo: A tomada de decisões imanente do poder público estatal na formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais (*policies*) pode guiar-se por uma multiplicidade de fatores, nem sempre explícitos ou organizados racionalmente. Dentre os fatores que marcam a ação pública, encontram-se de modo indelével os estudos, as pesquisas e os modelos teóricos produzidos no campo da política. O presente trabalho intenta explicitar as conexões entre as decisões (ações e não ações) que forjam as políticas públicas educacionais e o modelo de análise política denominado de “Abordagem Sequencial”, a partir de um estudo de caso. Muller e Surel (2002) apresentam seis etapas que corresponderiam ao quadro analítico da abordagem citada: *agenda setting, policy formulation, decision, implementation, policy evaluation e program termination*. A despeito de sua aparente linearidade, cujos limites já foram consistentemente elencados por Chevalier (2005), Muller e Surel (2002) e Sfez (1993), esta abordagem contribui com os processos de tomada de decisão na medida em que explicita as especificidades, as lacunas e a correlação de forças latente e materializada em cada fase da ação pública. Ademais, na abordagem sequencial, o Estado constitui-se num agente privilegiado no processo de formulação da política - ainda que não o único. Desse modo, este trabalho acentua a capacidade do ente federado municipal em responder de modo singular às demandas inscritas na agenda nacional, a partir de um estudo de caso que correlaciona as fases da



abordagem sequencial ao modo peculiar de implementação da Lei Federal 11.738/2008.

Palavras-chave: Abordagem Sequencial. Política Pública. Estado. Poder.

Resumen: La toma de decisiones propias del poder público estatal en la formulación, implementación y evaluación de las políticas educacionales (*policies*) pueden guiarse por una multiplicidad de factores, no siempre explícitos u organizados racionalmente. Entre los factores que se refieren a la acción pública, se encuentran de forma indeleble los estudios, las investigaciones y los modelos teóricos producidos en el campo de la política. Este trabajo trata de explicar las conexiones entre las decisiones (acciones y no acciones) que dan forma a las políticas educativas y el modelo de análisis de la política denominado "método secuencial", a partir de un estudio de caso. Muller y Surel (2002) presentan seis etapas que corresponden con el marco analítico del enfoque mencionado: *agenda setting, policy formulation, decision, implementation, policy evaluation e program termination*. A pesar de su aparente linealidad, cuyos límites se han enumerado consistentemente por Chevalier (2005), Pierre Muller e Yves Surel (2002) y Lucien Sfez (1993), este enfoque contribuye con los procesos de toma de decisiones en la medida que explicita las especificidades, las lagunas y la correlación de fuerzas latentes y se materializa en cada etapa de la acción pública. Por otra parte, el enfoque secuencial, el estado se encuentra en un agente principal en el proceso de formulación de políticas - aunque no el único. Por lo tanto, este trabajo pone de manifiesto la capacidad de la entidad federada municipal para responder de una manera singular a las demandas inscritas en la agenda nacional, a partir de un estudio de caso que correlaciona las fases del enfoque secuencial en el modo peculiar de implementación de la Ley federal 11.738/2008.

Palabras clave: Enfoque Secuencial. Política Pública. Estado. Poder.

Abstract: The immanent making decisions of state government in the formulation, implementation and evaluation of educational policies can guide yourself by a multitude of factors, not always explicit or organized rationally. Among the factors that make a public action, are indelibly studies, surveys and theoretical models produced in the field of politics. This paper tries to explain the connections between decisions (actions and non-actions) that shape educational policies and policy analysis model called "Sequential Approach", from a case study. Surel and Muller (2002) present six steps correspond to the analytical framework of the aforementioned approach: *agenda setting, policy formulation, decision, implementation, policy evaluation and program termination*. Despite its apparent linearity, whose boundaries have been consistently listed by Chevalier (2005), Muller and Surel (2002) Sfez (1993), this approach contributes to the processes of decision-making in that it spells out the specifics, the gaps and correlation of latent forces and materialized at each stage of public action. Moreover, the sequential approach, the state is in a prime agent in the process of policy formulation - though not the only one. Thus, this work highlights the ability of municipal federated entity to respond in a unique way to the demands inscribed on the national agenda, from a case study that correlates the phases of the sequential approach to the peculiar mode of implementation of the Federal Law 11.738/2008.

Keywords: Sequential Approach. Public Policy. State. Power.



Abordagem Sequencial: conexões entre a produção e a análise de políticas públicas educacionais no âmbito municipal

O estudo das políticas públicas educacionais municipais, em suas esferas de ressignificação e análise, cotejado pelos pressupostos subjacentes à abordagem sequencial, será objeto de discussão deste trabalho.

É mister que a produção e a análise das políticas públicas seguem caminhos distintos e se constituem sob a égide de princípios e pressupostos nem sempre coincidentes. Assim, se de um lado a abordagem sequencial permite - na análise da política pública - uma construção mais didática dos processos de racionalização que compõem as distintas fases da formulação, implementação e avaliação da política *per si*; de outro, ao tomá-la como elemento constituinte da racionalidade em disputa na produção da política, há que se desmistificar sua aparente linearidade.

Em ambos os casos, não significa que a ordem das etapas cristalizam a análise política ou estabelecem um caminho seguro na produção de qualquer política. Porém, sua denominação, organização formal e regularidade, permitem esclarecer algumas facetas presentes no intrincado, complexo e caótico campo da política. Assim, algumas regularidades descritas na abordagem sequencial podem instrumentalizar o agente político na tomada de decisão, sobretudo em contextos profícuos para a ressignificação de políticas.

Não se trata, neste caso, de supervalorizar a centralidade do papel do governo na seleção dos problemas que se inscrevem na agenda política, tampouco nas buscas de soluções.

Ao contrário, ao reconhecer a correlação de forças de diferentes atores que tensionam - direta ou periféricamente - a ação pública nas diversas etapas da produção da política é possível minimizar o diapasão existente entre a formulação, a implementação e a avaliação. Nessa perspectiva, mesmo que não diretamente, um modelo teórico pode contribuir com a ação pública ao explicitar os movimentos que materializam a produção de políticas e concorrem para garantir a governança. Roseneau (1992) estabelece as diferenças entre



governo e governança, alertando que embora ambas guiem suas atividades por objetivos e regras, a governança não requer, necessariamente, “*poderes de polícia para ultrapassar as desconfianças e obter a aplicação da norma.*” (p.22)

Cabe ressaltar, que o intuito de tal afirmação coaduna-se com a relação cada vez menos incipiente entre os modelos teóricos de análise da ação pública e sua potencialidade no desvelamento dos nexos que materializam e dão tradutibilidade à política e, por consequência, incidem (ou não) sobre a possibilidade de governança.

Destarte, não são poucos os autores que tecem considerações adversas à racionalidade e à linearidade supostamente presentes na ação pública durante as tomadas de decisão. Cohen, March e Olsen (1972) as denominam de “*anarquia organizada*” para explicitar o movimento mais caótico presente no percurso da política.

Todavia, mesmo considerando a complexidade de atores, interesses e contextos que tensionam e imprimem marcas na produção de políticas públicas - fato que exige superar a linearidade que se projeta na análise das fases da abordagem sequencial - não há como negar o percurso mais ou menos inelástico da *polícies*: a formulação (incluindo a decisão), a implementação e a avaliação. A potencialidade da abordagem sequencial está em sua capacidade de exteriorizar este percurso, minimizando a cisão entre as fases, especialmente porque nem sempre elas se completam ou se dão nesta ordem.

O caminho, anteriormente descrito, pode ser melhor compreendido com a ordenação das seis etapas apresentadas por Muller e Surel (2002) para caracterizar a abordagem sequencial, conforme aparece no quadro 1.



Quadro 1 - Fases da Abordagem Sequencial na análise das Políticas Públicas

Percurso	Fases	Principais características
	Agenda Setting (Colocação na agenda)	Delimita as condições - aleatória ou programática - que definiram e deram tradutibilidade ao problema. “Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis”. (p. 26)
Formulação	Policy Formulation (Formulação de solução)	Elabora soluções factíveis coadunadas aos objetivos desejáveis e imbricados à percepção e significação do problema colocado na agenda.
	Decision (Tomada de decisão)	Busca a coalizão possível e necessária para imprimir legitimidade à solução escolhida. Ultrapassa o quadro institucional.
Implementação	Implementation (Implementação)	Executa (ou não) as ações planejadas nas etapas anteriores. Há inúmeros fatores que podem ressignificar as ações e seu percurso no processo de implementação da política.
	Policy Evaluation (Avaliação)	Analisa os efeitos da política implementada cotejados aos objetivos prévios e propõe, quando necessário, ajustes e modificações.
Avaliação	Program Termination (Conclusão do programa)	Assevera o alcance dos objetivos definidos na formulação da política e/ou propõe sua extinção.

Fonte: Elaboração própria com base em Muller e Surel (2002).



Ademais, a abordagem sequencial contribui com os processos de tomada de decisão na medida em que também explicita as especificidades, as lacunas e a correlação de forças latente e materializada em cada etapa do percurso da ação pública. Nesta perspectiva o Estado constitui-se num agente privilegiado no processo de formulação da política - ainda que não o único. Portanto, guiado pelos princípios da abordagem sequencial, o estudo de caso selecionado para este trabalho acentua a capacidade do ente federado municipal em ressignificar as demandas inscritas na agenda nacional. Para analisar esse movimento de ressignificação de sentido que balizam as decisões e formulações de políticas educacionais em contextos distintos, tomar-se-á como foco o modo peculiar de implementação da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba.

Entre a problematização e a inscrição na agenda: a gênese da ação pública

A abordagem sequencial ajuda o agente político a compreender a centralidade e os limites de seu papel - como representante oficial do Estado - na busca das soluções exequíveis que mais se coadunam aos interesses dos principais destinatários das políticas a serem implementadas.

A despeito da complexidade deste processo, há um elemento singular neste percurso denominado de 'vontade política'. A vontade política é determinante nas diferentes fases explicitadas pela abordagem sequencial, desde a inclusão na agenda - que envolve o reconhecimento público de uma demanda específica - até a construção dos significados que lhe dão materialidade, fazendo parte indispensável do caminho das soluções possíveis aos problemas que inscrevem-se na agenda política, bem como em sua decisão e implementação.

Não obstante, como assevera Chevalier (2005), a vontade política não é onipotente - em que pese seu papel central - há que se considerar uma multiplicidade de intervenções que tensionam a ação do Estado e sua vontade



política, dentre elas, a herança institucional e a infinidade de atores, contextos e interesses envolvidos e permeáveis à ação do Estado.

Considerando tais premissas, far-se-á, na sequência, uma breve explicitação do modo peculiar que o município de Curitiba respondeu à implantação da lei federal 11.738/2008.

Primeiramente, será sintetizado o processo de formulação desta política local, destacando brevemente as três primeiras fases da abordagem sequencial (independente de ordem). Para tanto, as análises tecidas versarão sobre alguns elementos concernentes à inscrição do problema na agenda política nacional e sua ressignificação na agenda política municipal, bem como às soluções possíveis elencadas e à tomada de decisão em si.

A organização educacional não é uma atividade neutra. Por isso, se por um lado ela estrutura-se sobre uma racionalidade preexistente, com objetivos e processos claros e formalmente organizados, por outro lado e, concomitantemente, ela também se constitui numa arena de disputas para implementação de projetos educativos distintos. É nesta correlação de forças que se produzem as respostas políticas às necessidades educacionais que inserem-se na agenda da política educacional.

Considerando as características desta fase da abordagem sequencial - colocação do problema na agenda política - torna-se indispensável tentar delimitar algumas condições - aleatória ou programática - que permearam e deram tradutibilidade ao problema. Desse modo, a partir do estudo de caso em tela - implementação da lei federal 11.738/2008, no que se refere à ampliação do tempo da jornada de trabalho docente destinado à hora-atividade - intenta-se explicitar o movimento de disputas de projetos educacionais que tensionam a capacidade de respostas singulares do Estado e do governo na construção de alternativas distintas para um mesmo problema.

O modo pelo qual este problema, ou melhor, esta demanda - já posta na agenda política educacional do país - foi debatida e tensionada nos diversos espaços de significação e ressignificação das políticas precisa ser explicitada para se compreender o desenho construído como alternativa factível para sua



solução.

Ao utilizar-se da metodologia sequencial como amparo para balizar a compreensão e a tomada de decisões frente a política educacional, é possível desenhar com maior qualidade as forças que influenciaram na construção da resposta do poder público (no âmbito federal) para esta demanda. Por outro lado, é também o domínio deste instrumental que permitiu perceber a existência de demandas distintas frente ao mesmo objeto político (lei), possibilitando ao município de Curitiba, de posse de uma reinterpretação da demanda, encontrar respostas distintas daquelas provenientes do governo federal.

Nesse íterim, para compreender a resposta a esta demanda específica da educação pública municipal de Curitiba, devidamente datada e situada, será necessário explicitar, mais amiúde, alguns pressupostos deste projeto educativo que estava e permanece em disputa.

Reiterando o primeiro pressuposto deste projeto educativo – que imbrica-se ao direito à educação – cabe destacar que sua principal tarefa é a de socializar, ao máximo, o saber escola. Tal objetivo não se apresenta como mera fantasia, mas como um compromisso assumido intencionalmente e que toma a potencialidade do trabalho coletivo como elemento indutor da democratização da e na organização escolar. Gramsci (1978) é peremptório ao analisar as possibilidades existentes na realidade.

A possibilidade não é a realidade, mas é também ela, *uma* realidade: que o homem possa ou não fazer determinada coisa, isso tem importância na valorização daquilo que realmente se faz. Possibilidade quer dizer 'liberdade'. A medida da liberdade entra na definição de homem. Que existam as possibilidades objetivas de não se morrer de fome e que, mesmo assim, se morra de fome, é algo importante ao que parece. Mas a existência das condições objetivas - ou possibilidade, ou liberdade - ainda não é suficiente: é necessário 'conhecê-las' e saber utilizá-las. Querer utilizá-las. O homem, nesse sentido, é vontade concreta: isto é, aplicação efetiva do querer abstrato ou do impulso vital aos meios concretos que realizam essa vontade. (GRAMSCI, 1978, p. 47).

Assim, não tem um peso menor o horizonte postulado pelo projeto educativo em disputa. Desse modo, a possibilidade real de construir



alternativas distintas às demandas locais, como já destacou-se anteriormente, se deve àquela simultaneidade de múltiplas influências que se defrontam nos espaços que se abrem para disputas de significados destas políticas.

Ao considerar a forma pela qual a Lei, objeto desta análise, entrou para a agenda política nacional, é possível destacar, primeiramente, uma controvérsia: mesmo sendo aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional Brasileiro não havia uma coesão pactuada entre os entes federados. O tensionamento fora do Congresso resultou na Ação de Inconstitucionalidade (ADIN) por parte de cinco (5) Estados¹ no Supremo Tribunal Federal.

De outro lado, as pressões para que o tema entrasse na pauta política encontravam-se concentradas na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), fato que reforçou a caracterização de um significado aparentemente mais corporativo ao conteúdo da lei.

O piso salarial profissional nacional é uma luta histórica dos educadores brasileiros. A primeira referência a um piso salarial nacional data de 1822, registrada em portaria imperial. O piso chegou a ser promulgado em 1827, mas não foi implementado. Nesses quase dois séculos a luta pelo piso salarial nacional do magistério nunca cessou. (BRASIL, 2012a, p. 4 e BRASIL, 2012b, p. 6).

Nesse ínterim, a fase denominada de *Policy Formulation* na abordagem sequencial, permite ampliar a racionalidade presente na formulação das soluções ao destacar sua relação com os objetivos desejáveis e imbricados à percepção e significação do problema colocado na agenda. Por isso, na formulação das soluções possíveis ao problema/demanda oriundo da lei federal 11.378/2008, as premissas orientadoras do projeto educativo atreladas à vontade política desempenharam um papel ímpar neste processo.

Assim, a decisão - que na abordagem sequencial é entendida como a busca da coalizão possível e necessária para imprimir legitimidade à solução escolhida e que ultrapassa o quadro institucional - foi balizada pelos princípios

¹ Os Estados que entraram com a Ação de Inconstitucionalidade (ADIN) foram: Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará.



teóricos que apresentavam maior capilaridade com os projetos político-pedagógicos das escolas e com suas reivindicações para organização do trabalho escolar.

O que se quer sublinhar é que o ponto de partida do projeto em disputa tomou o trabalho coletivo como elemento fundante para responder às demandas da agenda política educacional, aspecto este secundarizado nos pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE) que encontrava-se sobre o tensionamento da CNTE.

No âmbito do ente federado municipal, é possível inferir que a Lei do Piso criou uma janela política que possibilitou ao município de Curitiba ressignificar a demanda e construir uma resposta política diferenciada. Este destaque é indispensável para se compreender a multiplicidade de influências no processo de formulação e ressignificação de uma política e/ou demanda, pois é ele que oferece as condições objetivas para que, no município de Curitiba, a lei não fosse simplesmente reproduzida.

Muller e Surel (2002, p. 16) são incisivos ao declararem que a busca da coerência no interior das políticas públicas constitui-se numa dificuldade imanente, visto que uma de suas características é que elas (as políticas públicas) são “*intrinsecamente contraditórias*”, ou como afirmam os autores:

[...] não é menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios [...]. (MULLER; SUREL, 2002, p. 18).

Mas é nesse mesmo contexto contraditório que se produz a denominada ‘janela política’ (MULLER; SUREL, 2002, p.142), a qual apresenta grande elasticidade no poder de tensionamento da ação pública nas fases de formulação e de decisão, como é possível observar no caso específico aqui analisado.

Neste sentido, é preciso compreender que a abordagem sequencial, ao



ser utilizada pelos agentes públicos que interferem no campo das políticas educacionais, permite que estes tenham maior clareza dos movimentos e das lacunas que se põem latentes e/ou se materializam em seu espaço de atuação, contribuindo de forma decisiva para a formulação, para a decisão, para a implementação e para a avaliação de uma política educacional mais qualificada. A explicitação de tais nexos ganha maior relevo do que sua interpretação faseológica.

Assim, é possível asseverar que o processo de ressignificação no âmbito municipal - pautado pela abordagem sequencial - de uma política singular inserida na agenda nacional permitiu subverter uma demanda de caráter mais corporativo a uma necessidade pedagógica vinculada à materialização de um dos primeiros direitos sociais: o direito à educação.

Neste aspecto, a política local foi influenciada pela ideia de que o objetivo da Lei primava pela melhoria da qualidade da educação a partir das condições de trabalho, visto que uma boa escola não existe *a priori*, e que seu constructo passa necessariamente pela definição coletiva de seu conteúdo e de sua forma. Assim, é mister afirmar que a construção de uma boa escola passa pela mão de professores individualmente qualificados, mas não apenas deles, pois como afirmam Freitas et. al. (2011), não se trata de professores individualmente reflexivos, mas de escolas coletivamente reflexivas.

Nossa tese está baseada, portanto, na ideia de que não é apenas o professor que precisa ser reflexivo, mas sim o conjunto da escola (...). É preciso retirar o professor de seu 'narcisismo reflexivo' e reinseri-lo no coletivo escolar, este último com legitimidade para discutir o desempenho daquele em uma perspectiva construtiva. (FREITAS *et al.*, 2011, p. 34).

Sob tais premissas, para que fosse possível ressignificar este tempo de hora-atividade foi necessário agir num movimento simultâneo de atendimento às demandas nacionais oriundas da Lei do Piso e do projeto educativo local em disputa, que se estruturava a partir de uma vontade concreta que apresentava como um de seus elementos basilares o reconhecimento consensual acerca do papel articulador deste tempo pedagógico na organização coletiva do espaço



escolar.

A “Lei do Piso” definiu que a composição da jornada de trabalho do professor deve ser organizada de modo a destinar 2/3 (dois terços) da carga-horária semanal para o desempenho de atividades com os educandos e 1/3 (um terço) desta destinado para a realização de estudos, planejamento e avaliação. Mas, somente em 2012, o Parecer CNE/CEB nº 9/2012, aprovado em 12/04/2012, fez alusão à importância dos espaços de formação permanente para os professores, devendo o referido tempo compor sua jornada de trabalho.

O trabalho do professor vai muito além de ministrar aulas. Para que sua atuação tenha mais qualidade, o professor precisa, além de uma consistente formação inicial, qualificar-se permanentemente e cumprir tarefas que envolvem a melhor preparação de suas atividades em sala de aula, bem como tempo e tranquilidade para avaliar corretamente a aprendizagem e o desenvolvimento de seus estudantes (BRASIL, 2012a).

Contudo, na interpretação local deste parecer, observa-se uma lacuna no que se refere à necessidade do uso deste tempo para a consolidação do trabalho coletivo. Tal ausência pode justificar-se pela inexistência desta demanda no âmbito da política nacional, fato que não coaduna-se às exigências já postas na esfera local.

Assim, um grande contributo apresentado pela abordagem sequencial está em sua postura assertiva quando entende que a política pública de um determinado governo estará alicerçada em um fim, ou a um conjunto de objetivos que nem sempre estarão claros, podendo apresentarem-se de forma “fluída” ou mesmo “ambígua”.

Esta caracterização das políticas públicas é condição *sine qua non* para não tornar a produção e a análise da política pública um movimento linear e de reprodução que reduz a possibilidade de intervenções e participação dos atores e instituições exógenos ao governo.

Este espaço de fluidez, de ambiguidade ou mesmo de contradição nos fins das políticas, também encontra-se presente no objeto do estudo em tela. A



legislação que serve de amparo para esta análise não posicionou-se frente aos objetivos e fins a serem atingidos com o tempo de trabalho remunerado que está fora dos “ $\frac{2}{3}$ (dois terços) da carga horária de desempenho das atividades de interação com os educandos”, ficando este tempo relegado à fluidez das interpretações.

É exatamente neste espaço de fluidez das interpretações que consolidou-se o que os autores caracterizam de “*janela de oportunidades*”, compreendida como um processo de suspensão do “*funcionamento ordinário das instituições e dos atores políticos*”, o que, por sua vez, “*tornam possíveis mudanças de políticas públicas específicas*”. (MULLER; SUREL, p. 142-143).

Considerando os elementos de ‘*fluidez*’ da política, a “*janela de oportunidade*” e a “*colocação do problema na agenda*” que “*marcam as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis*” tem-se os elementos centrais para a produção e a análise da formulação de políticas. (MULLER; SUREL, 2002, p. 26).

No caso aqui analisado, a “*colocação na agenda*” se deu por conta de uma ‘brecha’ de significação deixada na Lei do Piso (Lei nº 11.739/2008). Esse espaço constituiu-se em arena de disputa para consolidação de distintos significados oriundos de grupos e movimentos também diversos, conforme acentua Mainardes (2009, p. 9) a “*formulação de políticas é entendida como uma arena de disputa sobre significados*”.

Nesta disputa, no âmbito do sistema federal, o Conselho Nacional de Educação posicionou-se com a produção material de dois pareceres e, no âmbito do sistema municipal, a Secretaria Municipal da Educação de Curitiba ressignificou, por meio de sua ação pública, a finalidade da referida Lei.

O preenchimento da lacuna deixada pela legislação nacional, aspecto que caracterizou a demanda da política, reverberou naquilo que os autores Muller e Surel (2002, p. 108) destacam como sendo a forma pela qual cada administração interpreta seus problemas e dá a eles as suas possíveis soluções com base em seu histórico na gestão das políticas. “*Cada administração vai construir com efeito uma representação do problema que lhe*



é específica, em função de sua história, de seu lugar na divisão do trabalho político-administrativo (...)", e, neste caso, cabe esclarecer que o Município de Curitiba já apresentava, desde 1985, um elemento histórico sobre a composição da carga horária do professor, fato que insere uma potencialidade distinta para preencher a lacuna deixada pela legislação federal, diferente de outras administrações.

Assim, com os debates oriundos da aprovação da Lei Federal nº 11.739/2008, é mister destacar que impuseram-se demandas locais que ainda não estavam presentes nacionalmente. De modo geral, tratava-se de garantir condições mínimas para o desempenho das ações pedagógicas dos professores, incluídas em sua jornada semanal de trabalho. Em Curitiba, como este tempo já havia há muito sido garantido (ainda que em percentuais menores), a demanda já encontrava-se em outro patamar, qual seja, o de dar significado ao tempo em que os professores não estão em contato direto com os educandos.

Interfaces, consensos e dissensos no percurso da produção de alternativas, da decisão e da implementação das políticas educacionais locais (*policies*)

A complexidade da ação pública e de sua expressão no corpo das políticas faz da abordagem sequencial, quando não tomada linearmente, uma metodologia muito assertiva não apenas para descrever e analisar formalmente uma determinada *policies*, mas também para instrumentalizar os agentes públicos na construção de respostas políticas para as demandas que passam a compor a agenda.

Reiterando os pressupostos já destacados anteriormente, far-se-á alguns destaques às etapas que referem-se a produção das alternativas, a decisão propriamente dita e ao processo de implementação da política de ampliação do tempo de Permanência - período da carga-horária semanal sem regência de classe - em Curitiba, sem, no entanto, tratá-las de modo estanque.



O processo de implantação integral da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba, esteve atrelado à garantia de 1/3 (um terço) da carga-horária destinada a atividades que não envolvam estudantes nem a regência de classe. No que se refere ao atendimento ao piso salarial nacional já estava contemplado. O cumprimento integral da Lei 11.738/2008 implicava, neste caso particular, em ampliar o período já destinado, no município, à Permanência.

Na RME, o horário de Permanência constitui-se como um espaço/tempo destinado aos processos de planejamento, estudo e avaliação do trabalho pedagógico. Nesse período, também os profissionais da educação podem participar de eventos de formação continuada ofertados pela mantenedora. Considerando que este tempo já existia na RME de Curitiba desde 1985 seria suficiente, neste momento histórico, apenas ampliá-lo, passando de 20% para 33,33% da jornada de trabalho docente semanal. Seguindo esta lógica, haveria uma reprodução linear da demanda atrelada diretamente ao direito do docente, ficando em segundo plano a centralidade do direito do estudante à educação e a aprendizagem - subjacentes a esta ampliação de tempo.

Analisando a demanda a partir da abordagem sequencial, a SME em 2013 subverteu essa lógica primando pela promoção e pela garantia do direito à educação. Assim, os esforços empreendidos para que se construísse um novo projeto educativo atrelaram a ampliação do percentual de permanência à promoção do direito à educação vislumbrado na potencialidade que tal projeto ensejava no que se refere a ampliação da aprendizagem e a consequente redução da dispersão no rendimento escolar.

Cabe destacar, que o objetivo da política passou a ser a concretização de um projeto pedagógico cujo cerne de seu planejamento se fizesse sob a égide do trabalho coletivo. Esse novo projeto – que também ampliou o tempo de permanência – permitiu reorganizar o trabalho escolar criando políticas educacionais indutoras do trabalho coletivo.

Assim, a despeito dos movimentos contrários, dos obstáculos e das contradições próprias da movimentação política, o município de Curitiba optou pela organização de um novo projeto pedagógico, o qual potencializou



pedagogicamente os preceitos legais da Lei Federal. Não se tratou de ampliar o tempo de Permanência para cumprir uma determinação legal, mas de construir um novo projeto pedagógico cujos princípios e pressupostos exigiam, para sua consolidação, além do tempo ampliado de Permanência sua ressignificação pedagógica como espaço de materialização do trabalho coletivo.

Como resposta concreta do poder público frente a esta demanda ressignificada, a SME propôs uma nova organização do trabalho escolar. Na reinterpretção da política nacional, o projeto educacional proposto pela SME foi sustentado pela égide do trabalho coletivo. Para tanto, as escolas construíram, em seu interior, trios de regentes, ficando cada um destes trios responsáveis por duas turmas.

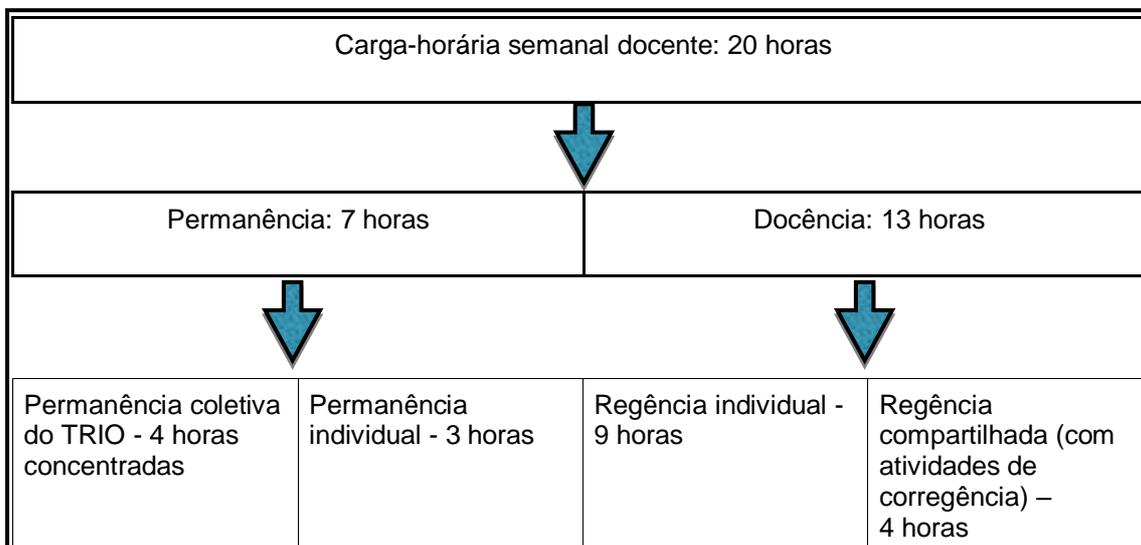
Essa organização baseia-se no pressuposto do trabalho coletivo na medida em que esses profissionais passaram a ter 20% do total de permanência em conjunto para efetivar um trabalho integrado no planejamento do ensino e para assumir a corresponsabilidade pelo processo ensino-aprendizagem dos estudantes.

Os três regentes a cada duas turmas passaram a participar juntos das Permanências, planejando coletivamente o trabalho docente em suas múltiplas dimensões. Ademais, configurou-se um novo papel para o professor corregente, atribuindo-lhe maior poder de decisão no planejamento e maior comprometimento em seus resultados.

Em sua distribuição semanal e considerando o novo projeto educativo que privilegia o trabalho coletivo, o tempo de trabalho docente ficou distribuído da forma em que aparece disposto no Quadro 2:



Quadro 2 - Fases da Abordagem Sequencial na análise das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria 2013.

Esse conjunto de considerações acerca da materialização do projeto educativo do município de Curitiba que prevê a ampliação do tempo de Permanência para $\frac{1}{3}$ da carga-horária semanal da jornada de trabalho docente expressa a potencialidade local na redefinição dos problemas educacionais que alcançaram sua inscrição na agenda política.

Por tratar-se de uma política ainda em andamento, não será possível, neste momento, olhar mais amiúde os processos de implementação e de avaliação.

À guisa de conclusões

A formulação, decisão e implementação da política pública tem contado, cada vez mais, com a participação de atores diversos, externos (ou não) ao governo. Tal movimento expressa e é expressão dessa complexidade que tem se constituído a ação pública e que incide (mais ou menos diretamente) na governança.

É mister que o governo não detém o monopólio da produção das políticas públicas, fato que implica em novos e complexos processos de negociações e acordos travados num jogo em que atuam uma multiplicidade



de atores e que arrefecem a centralidade e o voluntarismo do governo.

Assim, o maior equívoco na leitura proposta pela abordagem sequencial será em tomá-la em sua aparente linearidade, cuja sequência de etapas distintas seriam materializadas por racionalidades diferentes, criando uma cisão entre a formulação e a implementação de uma política pública. Neste caso, a formulação estaria circunscrita ao campo da atividade política, cabendo ao aparato administrativo a sua implementação.

[...] a abordagem sequencial das políticas públicas apresenta limites importantes que devem ser sublinhados. Os inconvenientes mais evidentes desta abordagem dizem respeito à visão por demais linear da ação pública que ela propõe. Ela pode conduzir o analista pouco atento a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. Assim, não é raro que se tenha que estudar um processo de decisão no momento em que a fase de identificação do problema sequer teve lugar. (MULLER; SUREL, 2002, p. 28).

Desse modo, também não é de menor importância entender os processos ou dificuldades da implementação que, por vezes, inviabilizam a execução de uma política, a qual, numa visão restrita e linear, não estaria no campo de responsabilidades dos formuladores das políticas públicas, cabendo-lhes, quando muito, controlar a discricionariedade dos implementadores.

Ao resgatar os limites e possibilidades da abordagem sequencial, urge entender a complexidade da ação pública na formulação e implementação de políticas; sem, contudo, alijar deste processo uma racionalidade que lhe é peculiar, ainda que nela exista espaço e lacuna para o imprevisto e o caótico.

Imbuído deste pressuposto, é mister considerar também que o planejamento da gestão educacional do município – em suas ações e omissões – constitui-se de uma síntese possível da luta política engendrada no campo das políticas educacionais. Sob tal afirmação, toma-se a política como uma ‘arena’ de disputas em que as relações de poder balizarão o planejamento. IANNI assevera este pressuposto ao reiterar que “(...) o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”. (IANNI, 1995, p.309).

Essas relações e estruturas de poder – construídas e ressignificadas por



diferentes atores sociais – definem e implementam as políticas educacionais. Nesse íterim, a capacidade política para integrar, em objetivos comuns, os diferentes interesses em disputa no campo da educação é condição *sine qua non* para a governabilidade.

Isso significa que, para que uma política pública ‘exista’, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 16-17. Grifos do original).

A capacidade política para gerir as políticas educacionais se inscreve, por conseguinte, no movimento da tomada de decisões que exige, deste sujeito político, além do conhecimento da realidade, o domínio da correlação de forças que expressam a possibilidade objetiva de condução e alteração da realidade dada à priori.

Tal posicionamento é adensado por Gramsci quando o educador destaca a decisão política que permeia todo processo de planejamento: “*Mas a existência das condições objetivas – ou possibilidades, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário ‘conhecê-las’ e saber utilizá-las. Querer utilizá-las.*” (GRAMSCI, 1978, p.47).

Planejamento, Política e Poder estão, portanto, imbricados de tal modo que só é possível separá-los quando nos distanciamos da realidade.

Por fim, mas não em último lugar, há que se destacar a relevância das políticas públicas, não porque a elas coube resolver todos os problemas, mas pela capacidade que lhes é inerente de trazer nova representação aos problemas.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.738/2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso



salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Aprovada em 16 de Julho de 2008. Disponível em: <http://www.seed.se.gov.br/arquivos/Lei_Piso_Nacional_Magisterio.pdf>

BRASIL. LDB: **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional : lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf>

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 9, aprovado em 12 de Abril de 2012**. Implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17576&Itemid=866>

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 18, aprovado em 02 de Outubro de 2012**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. 2012b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17576&Itemid=866>

CURITIBA. **Lei nº 6761/85, aprovada em 08 de Novembro de 1985**. Disponível em: <<http://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/735183/lei-6761-85>>

CHEVALIER, J. Politiques Publiques et changement social. **Revue Française d'administration publique**, École Nationale d'administration, n. 115, 2005.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, março 1972: p. 1-25.

FREITAS, L. C. de. *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2011. Coleção Fronteiras Educacionais.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da História**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MAINARDES, J. A Pesquisa sobre a Organização da Escolaridade em Ciclos no Brasil (2000-2006): mapeamento e problematizações. **Revista Brasileira de**



Educação, v. 14, n. 40, p. 7-23, abr. 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001.

ROSENAU, J. Governance, Order and Change in World Politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Orgs.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press. Chapter 1, 1992, p. 1-29.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 2. ed. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1991.

SFEZ, L. **Critique de la Décision**. Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1992.