

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Formulation, implementation and analysis of public policies: the case of the College of Application (Macaé, Brazil)

Formulación, implementación y análisis de políticas públicas: el caso del Colegio de Aplicación (Macaé, Brasil)

Alex Macedo Silva  <https://orcid.org/0000-0002-3492-4346>

Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé/UFF, Macaé/RJ – Brasil. E-mail: alexmacedo@id.uff.br.

Alexandre Batista Pinho Dantas  <https://orcid.org/0000-0001-6853-1930>

Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) – Duque de Caxias/RJ – Brasil. E-mail: alexandre_batista@id.uff.br.

Resumo

As políticas públicas podem ser consideradas relevantes para a Administração Pública, pois impactam diretamente na vida da população. Neste sentido, referem-se a um conjunto de ações dos governos com grande relevância social, as quais são fragmentados em planos, programas e projetos. Este artigo objetiva investigar as características de formulação, implementação e avaliação da Política Pública do Colégio de Aplicação da Fundação Educacional de Macaé implementada pela Prefeitura Municipal de Macaé, tendo como base a análise do conteúdo das políticas e dos elementos mais relevantes nos processos de formulação, implementação e avaliação. De abordagem qualitativa e natureza descritiva, vale-se de entrevistas semiestruturadas com atores políticos locais para, a partir das proposições de pesquisas estabelecidas, realizar o presente estudo de caso. Os dados sugerem que há necessidade de ampliar a participação democrática e a criação de mecanismos objetivos de avaliação de resultados da política em estudo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Formulação. Implementação.

Abstract

Public policies can be considered relevant for Public Administration, as they directly impact the lives of the population. In this sense, they refer to a set of government actions with great social relevance, which are fragmented into plans, programs and projects. This article aims to investigate the formulation, implementation and evaluation characteristics of the Public Policy of the College of Application of the Educational Foundation of Macaé implemented by the Municipality of Macaé, based on the analysis of the content of the policies and the most relevant elements in the formulation processes, implementation and evaluation. With a qualitative approach and descriptive nature, it uses semi-structured interviews with local political actors to carry out the present case study based on proposed research proposals. The data suggest that there is a need to expand democratic participation and to create objective mechanisms for evaluating the results of the policy under study.

Keywords: Public policy. Formulation. Implementation.

Resumen

Las políticas públicas pueden considerarse relevantes para la Administración pública, ya que impactan directamente en la vida de la población. En este sentido, se refieren a un conjunto de acciones gubernamentales con gran relevancia social, que se fragmentan en planes, programas y proyectos. Este artículo tiene como objetivo investigar las características de formulación, implementación y evaluación de la Política Pública de la Facultad de Aplicación de la Fundación Educativa de Macaé implementada por el Municipio de Macaé, con base en el análisis del contenido de las políticas y los elementos más relevantes en los procesos de formulación, implementación y evaluación. Con un enfoque cualitativo y una naturaleza descriptiva, utiliza entrevistas semiestruturadas con actores políticos locales para llevar a cabo el presente estudio de caso, basado en propuestas de investigación establecidas. Los datos sugieren que es necesario ampliar la participación democrática y crear mecanismos objetivos para evaluar los resultados de la política en estudio.

Palabras clave: Políticas públicas. Formulación. Implementación.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

1 Introdução

As políticas públicas podem ser consideradas relevantes para a Administração Pública, pois impactam diretamente na vida da população. Referem-se a um conjunto de ações dos governos com grande relevância social, as quais são fragmentados em planos, programas e projetos, desde a idealização até serem colocadas em prática. Em todos os casos, demandam acompanhamento, análise e avaliação (SOUZA, 2006).

As políticas públicas são entendidas por Souza (2003), como o “Estado em ação”:

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 e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Azevedo (2003, p. 38) define políticas públicas como “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

A partir disto, Oliveira (2010) entende que a sociedade civil, apesar de fazer política, não é responsável direto e nem agente implementador de políticas públicas, cabendo ao governo realizar esse papel. Por isso, quando organizados socialmente, os grupos de interesse traçam estratégias políticas de pressão ao governo a fim de que políticas públicas sejam implementadas em seu favor.

Porém, como ressaltado por Hoffling (2001), Estado não pode ser reduzido a burocracia pública, aos órgãos estatais que concebem e implementam as políticas públicas. Elas são compreendidas como de responsabilidade do Estado, através da implementação e controle a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Não podendo ser resumidas às políticas estatais.

Antes de serem implementadas, essas ações podem ser trabalhadas com a sociedade, e levadas à discussão por algumas esferas do poder público, em especial o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Os gestores enfrentam o desafio de se nortearem através de políticas democráticas, éticas e com vista à justiça social, tendo como objetivo promover uma sociedade mais equânime, num cenário de mudanças econômicas, demográficas e ideológicas (RODRIGUES, 2011).

Sendo assim, uma das formas de análise de políticas públicas advém do estudo de formulação e implementação. E para isso, é necessária a participação dos atores da sociedade como os governantes, eleitores, públicos-alvo e pesquisadores (SILVA, 2009).

Segundo Hogwood e Gunn (1984), existem pelo menos sete perspectivas para analisar uma política, entre elas a análise da gênese das políticas que busca explicar como elas surgiram, seu desenvolvimento e os resultados obtidos, além de verificar os estágios pelos quais a política passa, principalmente, em sua formulação.

Nos estudos de políticas públicas, é frequente o uso de termos como formulação, implementação e avaliação de políticas. Eles são usados, em sua maioria, para assimilar um determinado momento da política.

Howlett, Ramesh e Perl, ainda nos anos 90, sintetizaram as fases do processo da política pública em cinco partes, que denominaram “*Improved model*”, que são: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Esse modelo sugere que, ao surgirem problemas, uma política pública se inicia. Após essa percepção, passa pelos processos de formulação de propostas e decisão, é implementada e, por fim, avaliada (BAPTISTA; REZENDE, 2015).

A prioridade dada pelos governantes quanto à definição de suas agendas, é realizada, pelo menos, por meio de duas alternativas. A primeira se refere ao problema. Desta forma, quando se entende que um problema deva ser solucionado, ele entra na agenda, afetando, assim, seus resultados. A segunda alternativa focaliza a construção da consciência comum sobre a

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

necessidade de enfrentamento a um problema, seja por meio de processo eleitoral, mudanças nos partidos que governam ou por meio de mudanças nas ideologias.

Após identificação do problema, é o momento de pensar em uma solução para a ação governamental. Este passo é formulação da política, que também pode ser percebido como o tempo de entendimento do que se pretende fazer e as ações a serem tomadas. Ou seja, é quando se definem os princípios e diretrizes para a escolha política (BAPTISTA; REZENDE, 2015).

Jones (1984) descreve algumas características gerais da formulação da política pública; dentre elas a de que a formulação não precisa se restringir apenas a um conjunto de atores. Portanto, pode haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares) e a de que a formulação pode prosseguir sem a clara definição do problema ou sem que os formuladores tenham algum dia tido qualquer contato com os grupos afetados.

Por outro lado, a implementação de políticas públicas pode ser entendida como as ações para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. É de suma importância o acompanhamento deste processo, pois é através dele que é possível a identificação dos acertos e dos erros entre o momento da formulação da política e o seu resultado (RUA, 2009).

Secchi (2012) reforça a importância de estudar a fase da implementação, pois é por meio dela que é possível identificar os instrumentos analíticos mais estruturados, as falhas e os obstáculos que acontecem nessa fase do processo, além de permitir visualizar erros anteriores à tomada de decisões, detectando problemas e objetivos mal traçados.

Existem duas principais abordagens na análise da implementação das políticas públicas. Os modelos “*Top Down*” (de cima para baixo), que possui uma visão dos processos de implementação como descendentes e “*Bottom up*” (de baixo para cima), modelo que indica os problemas através de uma visão ascendente.

O modelo *Top down* sugere que os objetivos da política pública são indicados pelas lideranças políticas, na qual a ideia de racionalidade administrativa e uma ordem burocrática hierárquica rígida contribui para o controle do início ao fim do processo de implementação, com pequena margem de liberdade para modificações ao longo da trajetória das políticas (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015).

A ideia central no modelo *Bottom up* diz que na elaboração da política não há possibilidade de um controle perfeito do processo, mesmo na implementação, onde é entendida como a interação entre os sistemas governamentais e não governamentais, com atores políticos, expectativas e formas de lutas políticas plurais. Neste modelo, os cidadãos utilizam estratégias para garantir espaço nas discussões de bens e serviços públicos, o que pode resultar mudanças nos objetivos e metas das políticas públicas (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015).

Neste contexto, a avaliação da política pública permite explicitar os resultados de uma política na prática, sejam eles bem-sucedidos ou não, além de fazer uma estimativa de sua *performance* no futuro e verificar o grau de redução do problema.

Nas literaturas sobre políticas públicas constam três momentos de avaliação, sendo eles: *ex ante*, que é uma fase da avaliação realizada antes da implementação da política, na qual há a elaboração de uma pesquisa sobre os resultados e custos das ações; a avaliação *in itinere*, que acontece durante o processo de implementação da política e tem objetivo de uma adaptação imediata, caso haja necessidade; e a fase *ex post*, que é a avaliação posterior a implementação.

Para tanto, adotam-se critérios, indicadores e padrões para o processo de avaliação de uma política pública. Esses critérios, como economicidade, eficiência econômica e eficácia, servem como parâmetros para julgamentos, se uma política pública teve um bom ou mau funcionamento, por exemplo. Os indicadores são mecanismos para medir as entradas do sistema (*input*), ou seja, medem os esforços, e os indicadores de *output* medem realizações (SECCHI, 2012).

Na literatura acadêmica recente, encontram-se vários trabalhos que envolvem a etapa de formulação – ou gênese – de políticas públicas. A maioria deles contempla políticas nacionais, como Carneiro (2013) que faz uma leitura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e Couto; Lima (2016) que estuda a continuidade das políticas públicas, por exemplo. Assim, no que se refere a políticas municipais, a literatura ainda é incipiente, sendo possível observar

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

em Lima e D'Ascenzi (2017), os quais estudaram formulação e implementação da política pública de desenvolvimento local em Porto Alegre, em especial.

O objetivo geral deste trabalho é investigar as características de formulação, implementação e avaliação da Política Pública do Colégio de Aplicação da Fundação Educacional de Macaé (Cap- Funemac) implementada pela Prefeitura Municipal de Macaé/RJ, tendo como base a análise do conteúdo das políticas e dos elementos mais relevantes nos processos de formulação, implementação e avaliação.

Com o intuito de se estabelecer critérios para análise dos dados coletados dos atores políticos, algumas hipóteses foram levantadas na forma de proposições de pesquisa no tocante ao contexto da formulação, implementação e avaliação.

Os dados apontam para a existência de indícios de que o Cap-Funemac goza de boa imagem institucional em nível nacional; da inexistência de critérios técnico-objetivos de avaliação e de monitoramento de seus resultados, além de dispor de espaço para ampliar a participação democrática por parte da comunidade escolar.

Assim, a discussão sobre a gênese de uma política pública educacional no município de Macaé reveste-se de importância para o meio acadêmico, bem como para o desenvolvimento local. Nesse contexto, uma maior produção de estudos sobre gestão de políticas públicas municipais pode ser o início de transformações que começam na academia e se estendem para a realidade social em benefício das pessoas. Para o curso de Administração e a área de Gestão Pública, pesquisas sobre formulação de políticas públicas são cada vez mais significativas.

A seguir, o detalhamento do caminho metodológico adotado para o presente estudo de caso, além de deixar ressaltado de que se trata de um estudo não generalizável, servindo especificamente para análise da política em estudo.

2 Metodologia

Com relação aos fins, este estudo sobre ciclo de políticas públicas apresenta aspectos descritivos e parcialmente exploratórios. A pesquisa exploratória tem como finalidade proporcionar um panorama geral acerca de um determinado assunto, sendo construído através de hipóteses que auxiliam a compreensão de fenômenos pouco estudados (GIL, 2008).

Em estudos descritivos, busca-se analisar as informações levantadas sobre um assunto, descrevendo-as com detalhes e estruturando essas informações para que se possa compreender uma determinada população, investiga conteúdos, históricos e processos de políticas públicas relacionadas à educação, como no presente caso.

Quanto à natureza, é uma pesquisa qualitativa, pois tem o objetivo de compreender os fenômenos por meio da coleta de dados narrativos, bem como estudar as particularidades e experiências individuais. Neste sentido, pode ser adotado para identificar motivos, opiniões e motivações subjacentes, além de descobrir tendências de pensamento. Ao optar-se por questionamentos semiabertos, é possível conhecer mais as ideias de parte dos atores que colaboraram com o desenho da política pública de educação estudada em questão.

Quanto aos meios, este trabalho parte da contextualização sobre a temática de formulação, implementação e avaliação de políticas e culmina com uma investigação de campo com o estudo de caso no Colégio de Aplicação da Prefeitura Municipal de Macaé.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas em meados do ano de 2018, com atores que guardam memória da fundação, bem como do funcionamento atual do Cap-Funemac com as devidas anuências prévias dos participantes.

Com o intuito de elaborar critérios para análise das entrevistas e resultados, algumas hipóteses foram levantadas na forma de proposições de pesquisa e estão listadas no Quadro 1. Todas as proposições foram embasadas em pesquisa bibliográfica realizada previamente e estão classificadas da seguinte forma: são quatro proposições referentes à etapa da formulação, nas quais os autores abordam aspectos como a formulação sendo produzida por mais de um grupo, a clara definição do problema

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

e a longa duração da formulação (BAPTISTA; REZENDE, 2015; JONES, 1984); as proposições referentes à implementação são três, nas quais a escolha dos instrumentos e o apoio da população são debatidos (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015; DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015); e, por fim, as três proposições referentes à análise tratam do objetivo da política e dos indicadores de resultados para tomada de decisões (SECCHI, 2012; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Quadro 1. Proposições de Pesquisa

PROPOSIÇÃO	DIRECIONAMENTO DA INVESTIGAÇÃO
Proposição 1 – Formulação	Diferentes atores entenderam a situação como merecedora de intervenção. Dois ou mais grupos de atores formularam a política simultaneamente.
Proposição 2 – Formulação	As ações da política foram consideradas necessárias e factíveis e o problema tocou responsabilidades públicas.
Proposição 3 – Formulação	Os formuladores da política tiveram contato com o grupo afetado e a política tinha uma clara definição do problema.
Proposição 4 – Formulação	A formulação ocorreu durante um longo período. Não há necessariamente uma coincidência entre formulação e certas instituições, embora a formulação seja uma atividade frequente de órgãos burocráticos.
Proposição 5 – Implementação	Houve disponibilidade de recursos para que a política fosse implementada.
Proposição 6 – Implementação	As circunstâncias externas à agência implementadora não impuseram restrições que as desvirtuassem.
Proposição 7 – Implementação	A população encarou a implementação de forma positiva.
Proposição 8 – Análise	A política cumpre seu objetivo, sendo possível verificar o grau de redução do problema lidado.
Proposição 9 – Análise	Os indicadores de resultados da política servem de base para tomada de decisões.
Proposição 10 – Análise	Os gestores avaliam continuamente os resultados da política e promovem a divulgação de tais resultados para toda a comunidade interessada.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em: Baptista e Rezende (2015); Di Giovanni; Nogueira (2015); Jones (1984); Lima; D'Ascenzi (2013); Nogueira; Fagundes (2015); Secchi (2012); Trevisan e Bellen (2008).

3 Resultados

3.1 Do Colégio de Aplicação de Macaé

O município de Macaé, situado no interior do Estado do Rio de Janeiro, com população estimada de 244 mil habitantes (IBGE, 2017), é conhecido nacionalmente como a Capital Nacional do Petróleo, sendo, portanto, o limite geográfico da presente investigação.

O Cap- Funemac foi instituído pela Lei nº 3.399, de 17 de junho de 2010, com a promessa de ser um colégio modelo diferente do padrão existente na cidade de Macaé, até então. Desde a sua criação até os dias atuais destina 80% das vagas para os estudantes da rede pública e 20% aos demais candidatos.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

O Colégio de Aplicação (CAp) da Prefeitura está vinculado à Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Adjunta de Ensino Superior e reúne cerca de 200 alunos nas três séries do ensino médio. O CAp funciona em horário integral, oferece cursos de extensão dentro do contexto da educação continuada, contempla atividades de iniciação científica e do campo artístico-cultural. Além disso, recebe alunos de diversas faculdades da cidade para realização de estágio supervisionado, produção de projetos e realização de pesquisas de campo (MACAÉ, 2017).

A obtenção de alguns bons resultados pontuais sugere que o CAp detém uma imagem institucional positiva perante a sociedade civil. A Instituição foi premiada algumas vezes ao longo de sua história, com destaque para o primeiro lugar no estadual da Olimpíada Brasileira de Robótica, com a equipe do RoboCAp, um projeto de robótica desenvolvido pela escola (MACAÉ, 2015).

Por outra perspectiva, o Colégio de Aplicação foi considerado a melhor escola pública com administração municipal de ensino médio do Brasil, de acordo com o critério de desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), divulgado em junho de 2019, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Além disso por esse mesmo critério, o CAp ficou entre as 20 melhores escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro, a terceira melhor escola do município de Macaé, incluindo as privadas, e a melhor escola pública da Região Norte Fluminense (MACAÉ, 2019).

Outra evidência de percepção positiva pela sociedade está no aumento em 33% de candidatos inscritos, fato amplamente divulgada pela mídia impressa. No processo seletivo no ano de 2019 foram 1.019 candidatos, já para o ano de 2020 esse montante foi para 1.355 (COLÉGIO..., 2019).

A fachada do CAp em sua sede anterior está ilustrada na Figura 1.

Figura 1. Fachada do Colégio de Aplicação

Fonte: Porto Filho (2018)

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ
Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

Os alunos do Colégio de Aplicação (CAp), da Prefeitura de Macaé, iniciaram o ano letivo de 2020, no dia 4 de fevereiro em novo endereço – na Cidade Universitária. O CAp terá espaço no bloco A compartilhado com a Faculdade Municipal Miguel Ângelo da Silva Santos (FeMASS), ambos mantidos pelo município, por meio da Secretaria Municipal de Educação. A fachada do Complexo Universitário de Macaé está ilustrada na Figura 2.

Figura 2. Fachada do Complexo Universitário de Macaé



Fonte: Barreto (2019)

3.2 Dos atores políticos

Os atores entrevistados ocuparam posições institucionais de relevância para a fase de formulação e de implementação da política sob análise. Contudo, em face das circunstâncias de terem sido os ativadores de processos da política, suas memórias e registros, apesar de fundamentais, devem ser analisadas com certo distanciamento. Buscou-se minimizar tais subjetividades mediante a construção de proposições prévias de pesquisa à luz da teoria (Quadro 1).

Entrevistou-se a ex-vice-prefeita de Macaé em julho do ano de 2018 e a diretora-geral do CAp em agosto do ano de 2018. Neste estudo, as participantes foram designadas como Entrevistadas 1 e 2, respectivamente.

O processo de checagem das proposições corresponde ao confronto dos dados coletados junto aos atores políticos entrevistados com a esquematização de proposições constante no Quadro 1.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

3.3 Da checagem das proposições

A consolidação do processo de checagem das proposições está ilustrada no Quadro 2 e apresenta as seguintes categorizações: (++) confirmada – a proposição é clara quanto ao cumprimento da etapa; (+) confirmada parcialmente – a influência da proposição é relativa, e; (0) negada – não são detectadas evidências de confirmação da proposição.

Quadro 2. Checagem das proposições

Fase	Proposição	Análise
Formulação	P1	0
	P2	+
	P3	0
	P4	+
Implementação	P5	+
	P6	++
	P7	++
Avaliação	P8	+
	P9	+
	P10	+

Fonte: Elaborado pelos autores

Na seção 3.4 detalha-se o processo de checagem referente à cada fase da investigação.

3.4 Das proposições sobre formulação

Nesta seção, foram destacadas as quatro proposições de pesquisa na fase da formulação da política, conforme transcritas a seguir.

A proposição 1 diz que “diferentes atores entenderam a situação como merecedora de intervenção. Dois ou mais grupos de atores formularam a política simultaneamente”. Para que seja confirmada, diferentes atores ou grupos deveriam perceber o *deficit* educacional do ensino médio público na cidade de Macaé a ponto de entender a situação como merecedora de intervenção. Além disso, mais de um grupo deveria formular a política, a saber, grupos como a Secretaria de Educação, Conselho de Educação ou da Juventude.

De acordo com os dados coletados, a proposição 1 pode ser negada. Segundo a Entrevistada 1, a ideia da criação do Colégio de Aplicação surgiu do agente político (prefeito), conforme a seguir:

Entrevistada 1 - “[...] um desejo do prefeito da ocasião que Macaé tivesse um Colégio de Aplicação, porque se nós já tínhamos uma faculdade municipal, se a gente mexesse na Constituição, ia encontrar uma brecha para criar o Colégio de Aplicação”.

Aparentemente, não havia um consenso entre diversos atores políticos locais sobre a necessidade de criação do CAP, ou propriamente, uma demanda exigida de outros grupos de interesse.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

Porém, logo após o prefeito manifestar o desejo dessa escola em Macaé, a Secretaria de Educação iniciou pesquisas e assessores da educação vão à Brasília buscar entender o formato do Colégio:

Entrevistada 1 - “[...] Então, a gente ficou o ano de 2009 batalhando essa brecha, até que nós conseguimos encaminhar uma brecha que tem na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que diz que é da obrigação do município educação fundamental 1 e 2. Mas que o município que tiver competência e recurso próprio pode também assumir uma escola de ensino médio e aí nós fomos nesta brecha e fomos atrás de criar o CAp. Nesse meio tempo a equipe de assessores da educação, escolhemos uns 2 e eles vão pra Brasília pra se inteirar, quer dizer, o que é realmente o Colégio de Aplicação, a gente não tinha essa experiência [...]”.

Já a proposição 2 enfatiza “as ações da política foram consideradas necessárias e factíveis e o problema tocou responsabilidades públicas”, e sua confirmação depende de parecer técnico sobre um problema na educação municipal para que a política seja necessária, e responsabilidades públicas como o prefeito ou secretário(a) de educação devem ser inclinados a resolverem este problema.

A proposição 2 é confirmada parcialmente, uma vez que não existia estudos técnicos prévios, mas as autoridades políticas enxergaram a necessidade de cuidar de um público devido ao crescimento que a cidade apresentava. Segundo a Entrevistada 2:

Entrevistada 2 - “[...] a preocupação era poder oferecer aos jovens macaenses que estavam na rede pública, e muitas das vezes, não tinham condições de sair da cidade para estudar em uma outra escola que pudesse lhe garantir um ensino de qualidade, onde ele pudesse ter igualdade de condições para disputar uma vaga na universidade[...] já que também Macaé é um município que tem uma faculdade municipal. Sendo a FeMASS uma faculdade pública municipal, faltava então ter um ensino médio de qualidade que pudesse garantir o acesso as universidades para esses jovens [...]”.

A proposição 3 menciona que “os formuladores da política tiveram contato com o grupo afetado e a política tinha uma clara definição do problema”. Para confirmação, os formuladores da política devem promover debates e participação popular para que o grupo afetado possa contribuir com a construção da política.

Ao entrevistar a ex-vice-prefeita da cidade (Entrevistada 1) restou evidenciado que o grupo afetado não foi ouvido durante a formulação da política. Após uma etapa inicial de ideia de um agente político, a Secretaria de Educação começou a estudar o caso, os formuladores pensaram em algo para a juventude, e o Conselho Municipal de Educação minutou o primeiro projeto para consequente funcionamento. Desse modo, a proposição 3 é negada, pois a juventude, a população organizada e demais setores que poderiam ser afetados através da política pública, não participaram da formulação.

É verificado na proposição 4 que “a formulação ocorreu durante um longo período. Não há necessariamente uma coincidência entre formulação e certas instituições, embora a formulação seja uma atividade frequente de órgãos burocráticos”. Conclui-se que os formuladores despendem bastante tempo na construção da política, estimulando a participação democrática de diversos setores da sociedade, e não por estar, de algum modo, transitando pelas instituições burocráticas. Portanto, a proposição 4 é confirmada parcialmente. Apesar de ter levado um longo período para a formulação, tal circunstância se deve aos estudos realizados, reuniões e leis, e não por debate de agenda e composição democrática com outras partes integrantes da sociedade. Os órgãos agiram sobre uma demanda vinda do agente político, o prefeito de Macaé à época.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

3.5 Das proposições sobre implementação

Nesta seção, constam as três proposições de pesquisa referentes à fase da implementação da política, conforme transcritas a seguir.

A proposição 5 exprime que “houve disponibilidade de recursos para que a política fosse implementada”. Para que a proposição 5 seja confirmada, deve ser constatado que os implementadores da política tiveram à disposição recursos financeiros e humanos para que a política formulada tivesse a maior qualidade possível. O resultado é a confirmação parcial da proposição.

A Entrevistada 2 relata que a ideia foi proposta **à equipe de profissionais** e que se poderia implementar da maneira que entendesse melhor a fim de garantir a qualidade do projeto. Do ponto de vista do emprego da força de trabalho necessária, a adesão do quadro de professores e funcionários transcorreu sem maiores problemas, haja vista a promessa de relativa autonomia para implementação.

Entrevistada 2 - “[...] ‘pra que o colégio tenha qualidade precisa disso’, e eles foram aceitando isso que a gente foi mostrando e foi nos apoiando também [...] Depois que a gente apresentava o projeto e que eles acreditavam que aquilo podia funcionar, vieram trabalhar conosco e aceitaram a forma como tudo foi colocado pra eles, o trabalho foi fluindo, as coisas foram acontecendo [...]”.

Por outro lado, a carência da escola estava em sua estrutura física, além de garantir a substituição de profissionais que iriam se aposentar.

Entrevistada 2 - “[...] , o que eu acho que ainda é um desafio pra gente as vezes hoje, é garantir que a gente possa continuar sendo uma escola pública municipal de qualidade, e que nos garanta todo o suporte que a gente precisa, em termos da secretaria de educação, pra que a gente continue funcionando do jeito que funciona hoje. De que forma? Garantindo infraestrutura. Até hoje a gente funciona num prédio alugado, precisava de um espaço físico próprio, nos garanta os profissionais que aqui estão. Tem professor que se aposentou trabalhando no CAP. Então, a gente precisa que esse professor seja substituído, não por algo provisório, mas que esses professores venham para cá com sua matrícula.”

Pela perspectiva da implementação, a proposição 6 enuncia que “as circunstâncias externas à agência implementadora não impuseram restrições que as desvirtuassem”. Na prática, situações externas ao colégio não deveriam restringir o funcionamento do colégio, a ponto de prejudicar a implementação da política. De acordo com a resposta da Entrevistada 2, avalia-se que a proposição 6 é confirmada. Em decorrência da inexistência de acordo formal entre os grupos de interesse e atores políticos, toda mudança de governo gerava muita apreensão aos executores da política, contudo a política teve continuidade.

Entrevistada 2 - “[...] Teve aquelas futricas: ‘mudou o governo’... Ih, vai acabar... fofocas, conversa de corredores, fica todo mundo nervoso, secretário fica enlouquecido.”

A sétima proposição analisada expressa que “a população encarou a implementação de forma positiva”, e sua confirmação é através de evidências do apoio da população ao Colégio de Aplicação. Portanto, a proposição 7 foi confirmada através da Entrevistada 1, uma vez que a ex-vice-prefeita de Macaé relata que o primeiro ano de atividades do colégio foi de grandes desafios, mas os alunos acreditaram no projeto. Esse apoio resulta em um contexto social positivo, visto que segundo Lima; D’Ascenzi (2013), o apoio da população é instável e não perdura.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

Entrevistada 1 - “[...] porque foi novidade para todo mundo. O primeiro ano ali foi conseguir segurar a barra. Pros alunos entenderem que era um desafio, de todo mundo entender que ninguém começa acertando 100%. Mas os meninos vestiram a camisa, os alunos foram maravilhosos [...]”.

3.6 Das proposições sobre avaliação

A proposição 8 enfatiza que “a política cumpre seu objetivo, sendo possível verificar o grau de redução do problema lidado”, e teria sua confirmação através de evidências do cumprimento dos objetivos estabelecidos ao implementarem o Colégio de Aplicação e a redução do problema analisado ao formularem a política. A partir da entrevista com a diretora do Colégio de Aplicação (Entrevistada 2), acredita-se que a proposição 8 foi confirmada parcialmente, pois a política cumpre com um dos objetivos pensados na época da instituição, de que o CAP fosse uma escola que preparasse os alunos para ingressar nas universidades. Segundo a diretora, o número de alunos do colégio nas universidades chega a 90% e sem fazer menção a outros objetivos:

Entrevistada 2 - “[...] hoje, nós estamos com 90% dos nossos alunos formando dentro da universidade. E os que não estão já até conseguiram, mas não foi o curso que desejava e aí optaram por estudar mais um pouco, se preparar um pouquinho mais para ir pro curso que desejava, mas 90% dos nossos alunos estão na universidade. Alguns já se formaram, outros em fase de conclusão [...]”.

Os demais objetivos do Cap- Funemac constam no Art. 2º da Lei nº 3.399, de 17 de junho de 2010.

A proposição 9 diz que “os indicadores de resultados da política servem de base para tomada de decisões”. Para que essa proposição seja confirmada, as decisões dos gestores do colégio devem ser com base nos indicadores de resultados da política. A proposição 9 é parcialmente confirmada, mas requer ressalvas após uma fala da diretora do colégio, que, quando questionada se em algum momento o projeto correu o risco de acabar, menciona que os resultados são importantes para que o colégio continue existindo:

Entrevistada 2 - “[...] a cada troca de gestão há um momento onde a gente precisa se explicar muito. Eles precisam conhecer o colégio, eles vêm ao colégio, a gente explica, mostra a proposta, apresenta resultados. E quando a gente consegue mostrar tudo isso, as pessoas começam a acreditar no projeto também [...]”.

A ressalva consiste na constatação da inexistência de critérios/indicadores objetivos registrados histórica e formalmente acerca dos resultados obtidos pelo CAP de Macaé. Além disso, os dados sugerem que o único “critério” de bom resultado se refere à aprovação para universidade, quando a Lei nº 3.399/2010, em seu Art. 2º ao instituir o CAP estabeleceu 6 dimensões (finalidades) precípuas. Dentre elas, a de “formar cidadãos livres, conscientes e socialmente responsáveis”, bem como a de “instrumentalizar o educando para uma atuação crítica e produtiva no processo de transformação e construção consciente de uma sociedade justa, humanitária e igualitária”.

Assim, o enorme esforço assinalado pela Entrevistada 2 de que precisa “explicar muito” para defender a continuidade da proposta do CAP em cada nova gestão é outra evidência de fragilidade na fase de avaliação.

Ao analisar a situação sob a ótica dos resultados, foi testada a proposição 10: “os gestores avaliam continuamente os resultados da política e promovem a divulgação de tais resultados para toda a comunidade interessada”, sendo confirmada a partir de indícios que os resultados apresentados pelo CAP sejam avaliados continuamente, bem como sua divulgação para a

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

comunidade escolar e demais setores da sociedade. A proposição 10 é parcialmente confirmada, visto que não há evidências de que os gestores avaliam continuamente os resultados da política.

As Entrevistadas, em geral, sustentam a boa avaliação que fazem do CAP por meio das reportagens da mídia impressa, sendo a mais recente uma reportagem no G1 que mostra o “Raio X das escolas do Brasil”, com a pesquisa em que foi possível verificar o desempenho das escolas no Enem. Na ocasião, o Colégio de Aplicação de Macaé recebeu destaque em comparação com outras as esferas administrativas e privadas (RAIO ..., 2019).

4 Considerações finais

O presente estudo teve por objetivo investigar as características de formulação, implementação e avaliação da Política Pública do Colégio de Aplicação da Fundação Educacional de Macaé (Cap- Funemac) implementada pela Prefeitura Municipal de Macaé/RJ, eis que recentes estudos sinalizam a centralidade de pesquisas em políticas públicas nacionais (CARNEIRO, 2013; COUTO; LIMA, 2016; LIMA; D’ASCENZI, 2017).

Para tanto, parte-se da contextualização temática sobre formulação, implementação e avaliação de políticas culminando com investigação de campo com o estudo de caso no Cap- Funemac.

Neste sentido, o conjunto de evidências reunidas em confronto com as proposições de pesquisa (Quadro 1) possibilitou identificar fatores que podem ser considerados relevantes para os gestores públicos municipais, para a direção do Cap- Funemac, bem como para a comunidade escolar e demais grupos de interesse.

Em linhas gerais, a fase de implementação teve mais proposições confirmadas e na sequência a de avaliação. A etapa de formulação revestiu-se de características encontradas no modelo *Top Down*, conforme os preceitos teóricos em que os objetivos da política pública são indicados pelas lideranças políticas de forma descendente, com uma ordem burocrática hierárquica rígida e com pequena margem de liberdade para modificações ao longo da trajetória da política (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015).

Com relação às proposições inerentes à formulação da política, segundo as participantes não houve um consenso entre atores/grupos de interesses, tampouco uma pressão da sociedade civil organizada. A ideia partiu do agente político prefeito da época e como tal foi desenvolvida sem levar em conta estudos técnicos.

Houve uma alegação de que o objetivo da política era “[...] oferecer aos jovens macaenses que estavam na rede pública, e muitas das vezes, não tinham condições de sair da cidade para estudar em uma outra escola que pudesse lhe garantir um ensino de qualidade [...]” (Entrevistada 2). Contudo, a decisão foi tomada sem a identificação do problema de forma técnica, tampouco constava na agenda política do Município de Macaé. Com a decisão tomada pelo chefe do executivo local, os demais procedimentos formais necessários à viabilização da política foram levantados pela Secretaria de Educação do Município.

Restou evidente a exclusão de outros atores, bem como dos beneficiários da política (Entrevistadas 1 e 2). Contudo, conforme leciona Silva (2009), a participação dos atores da sociedade como os governantes, eleitores, públicos-alvo e pesquisadores é fundamental para o estabelecimento mais assertivo do desenho da política e, desse modo, resulta em contemplar diferentes demandas eventualmente latentes.

No tocante às proposições acerca da implementação, as deficiências pela formulação de uma política pública sem a dimensão precisa do problema, bem como a exclusão de outros atores foram sentidas pelos burocratas de nível de rua (os implementadores da linha de frente), eis que “[...] Até hoje a gente funciona num prédio alugado, precisava de um espaço físico próprio, nos garanta os profissionais que aqui estão [...]” (Entrevistada 2).

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

As entrevistadas relataram a existência de um esforço enorme para superar as dificuldades iniciais com a implementação. Neste sentido, o apoio dos beneficiários nesta fase específica colaborou para viabilizar satisfatoriamente o primeiro ano letivo.

Por outro lado, os recursos financeiros e humanos para os passos iniciais da política foram reunidos com relativa facilidade. Isso se deve, fundamentalmente, por se tratar de uma iniciativa do interesse do próprio chefe do executivo municipal.

Ainda no contexto da implementação, segundo o relato das entrevistadas, essa fase da política ainda proporciona aos executores uma apreensão em toda mudança de governo, uma insegurança quanto à continuidade ou não da política. Tal circunstância sugere a necessidade de construção de uma rede de apoio junto aos outros atores/grupos de interesse no sentido de proporcionar relativa estabilidade na implementação, bem como garantir o vínculo orçamentário, força de trabalho e infraestrutura necessários.

Neste sentido, a estruturação eficaz e eficiente de um sistema de avaliação de desempenho da política pode ser um mecanismo interessante em defesa da continuidade incontestável do Cap- Funemac.

A despeito das proposições sobre a avaliação, restou evidenciada uma perspectiva limitada na fase de avaliação da política em estudo. Os dados reunidos sugerem que os atores envolvidos diretamente com a política consideram dois aspectos como indicadores/critérios de avaliação. O primeiro, refere-se a destaques e premiações pontuais em eventos que apuram um desempenho de um dado momento e de um grupo de alunos. O segundo, refere-se à aprovação dos alunos nas universidades do país, pois “[...] nós estamos com 90% dos nossos alunos formando dentro da universidade [...]” (Entrevistada 2), apesar de que capacitar os alunos para o ingresso ao ensino superior é só uma das 6 dimensões formativas (finalidades precípua) instituídas por ocasião da criação do Cap- Funemac por meio da Lei nº 3.399/2010, previstas em seu Art. 2º.

Secchi (2012) leciona o que já está solidificado na literatura do Campo de que é preciso aderir critérios como economicidade, eficiência e eficácia econômicas; usar indicadores como mecanismos de medição de entrada de recursos/ esforços e de saídas para medir as realizações.

Nesta perspectiva, sugere-se construir esse “sistema de avaliação” para o Cap- Funemac em consenso com os demais atores/grupos de interesses, diferentemente do realizado na fase da formulação. Essa estratégia, possivelmente, irá minimizar a insegurança dos burocratas de nível de rua, bem como obter o apoio necessário para ampliar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

Futuros trabalhos poderão focar em uma pesquisa documental para as fases de formulação e implementação com o objetivo de evidenciar acertos e erros entre o momento da formulação da política e o seu resultado (RUA, 2009). E para fase de avaliação, construir ensaios com propostas de critérios e indicadores para colégios de Aplicação de atuação similar à do Cap- Funemac.

Assim, à luz da teoria dos estudos de políticas públicas e especificamente no tocante a este estudo de caso, observam-se espaços para ampliar a participação democrática por ocasião de novos planos, programas e projetos que possam afetar a rotina dos beneficiários e dos executores. Além disso, seria relevante incluir outros atores políticos com vistas à criação de um sistema de avaliação de desempenho que inclua todas as finalidades pelas quais ensinaram a instituição do Colégio de Aplicação da Fundação Educacional de Macaé implementada pela Prefeitura Municipal de Macaé/RJ.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ
Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

Referências

- AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A. *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 221-272.
- BARRETO, J. **Arquivo Fotográfico**: Prefeitura Municipal de Macaé. Macaé: [s.n.], 2019.
- BRASIL. Lei nº 3.399, de 18 de junho de 2010. Institui o Colégio de Aplicação FUNEMAC e dá outras providências. Disponível em: [http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/\(Lei-3399-2010\)_Lei%203.399.pdf](http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/(Lei-3399-2010)_Lei%203.399.pdf). Acesso em: 14 jun. 2018.
- COLÉGIO de Aplicação bate recorde de inscritos. **O Dia**, set. 2019. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/macaerj/2019/09/5681741-colegio-de-aplicacao-bate-recorde-de-inscritos.html>. Acesso em: 22 out. 2019.
- CARNEIRO, M. J. **Política pública e agricultura familiar**: uma leitura do Pronaf. Estudos, Sociedade e Agricultura, 2013.
- COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, 2016.
- DI GIOVANNI, G; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 2015.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES** [online], v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.
- HOGWOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University. Press. 1984.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados**: Macaé. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/macaerj.html>. Acesso em: 28 jun. 2017.
- JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. 3. ed. Monterey, Calif: Brooks, Cole, 1984.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ

Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Formulação e Implementação da Política Pública de Desenvolvimento Local em Porto Alegre. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 225-249, 2017.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia Política** [online], v. 21, n. 48, p.101-110, 2013.
- MACAÉ. Secretaria de Educação de Macaé. Macaé conquista primeiro lugar no estadual da Olimpíada Brasileira de Robótica. **Portal da Prefeitura de Macaé**, 21 set. 2015. Disponível em: <http://www.macaerj.gov.br/semmed/leitura/noticia/macaer-conquista-primeiro-lugar-no-estadual-da-olimpiada-brasileira-de-robotica>. Acesso em: 21 set. 2017.
- MACAÉ. Secretaria de Educação de Macaé. **Colégio de Aplicação da Prefeitura de Macaé**. Disponível em: <http://www.macaerj.gov.br/semmed/conteudo/titulo/colégio-de-aplicacao>. Acesso em: 21 set. 2017.
- MACAÉ. Secretaria de Educação de Macaé. **Inscrições para o Colégio de Aplicação começam amanhã**. Disponível em: <http://www.macaerj.gov.br/noticias/leitura/noticia/inscricoes-para-o-colegio-de-aplicacao-comecam-amanha>. Acesso em: 31out. 2019.
- NOGUEIRA, V. M. R.; FAGUNDES, H. S. Implementação de Políticas Públicas: Uma questão em debate. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1., 2015, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: Repositório Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. p. 41-60.
- OLIVEIRA, A. F. **Políticas Públicas Educacionais**: conceito e contextualização numa perspectiva didática. Goiás: PUC Goiás, 2010.
- PORTO FILHO, R. **Arquivo Fotográfico**: Colégio de Aplicação de Macaé. Macaé: [s.n.], 2018.
- RAIO X das escolas do Brasil. **G1, Globo**. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/educacao/raio-x-das-escolas-do-brasil/?fbclid=IwAR0NCexK0CFZfpLFpBHP6YASoa-sfuq86CIxA1-ek7HksFm4o9o4hCBw5Ic#/page/?estado=33&cidade=3302403&escola=33548234>. Acesso em: 31 out. 2019.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.
- RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. 1. ed. Florianópolis: UAB, 2009.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SILVA, G. A. B. **Desenvolvimento local e gestão municipal**: um estudo sobre as políticas para atração de empresas no município de Araxá, MG. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ
Alex Macedo Silva, Alexandre Batista Pinho Dantas

SOUZA, C. Dossiê: Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública** [online], v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>.