

Políticas públicas e o contexto de influência: uma contribuição para a análise das políticas educacionais na Itália

Public policies and the context of influence:
a contribution to the analysis of educational policies in Italy

Las políticas públicas y el contexto de influencia:
una contribución al análisis de las políticas educativas en Italia

José Henrique Arzani¹
Celia Smarjassi²

RESUMO

Este artigo busca realizar uma ampla pesquisa nas diferentes fontes bibliográficas sobre estudos de políticas públicas, integrando a Itália e seu cenário político, com o objetivo de identificar como o país estabelece relações com modelos de discussão e atuação de políticas. Partindo do contexto político, o texto apresenta uma discussão sobre algumas especificidades do contexto educacional italiano e configurações histórico-culturais particulares que permitem uma maior compreensão da direção tomada das políticas educacionais neste país. O artigo, portanto, permite uma construção de um quadro mais legível da realidade e do contexto local confrontando com uma ampla gama de aspectos relevantes para a pesquisa comparada.

Palavras-chave

Educação Comparada. Políticas públicas. Sistemas educacionais. Itália.

¹ Ministero dell'Istruzione e del Merito, Itália.
E-mail: henriquearzani@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2964-0787>

² Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Brasil.
E-mail: celsmarjassi@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3770-7206>

ABSTRACT: This article seeks to carry out a broad survey of the different bibliographic sources on public policy studies, integrating Italy and its political scenario, with the aim of identifying how the country establishes relationships with models of policy discussion and practice. Starting from the political context, the text presents a discussion on some specificities of the Italian educational context and particular historical-cultural configurations that allow a greater understanding of the direction taken by educational policies in this country. The article, therefore, allows a more readable picture of the local reality and context to be built up by confronting a wide range of aspects relevant to comparative research.

Keywords: Comparative Education. Public policies. Educational systems. Italy.

RESUMEN: Este artículo busca realizar un amplio relevamiento de las diferentes fuentes bibliográficas sobre estudios de políticas públicas, integrando a Italia y su escenario político, con el objetivo de identificar cómo el país establece relaciones con los modelos de discusión y actuación de políticas. Partiendo del contexto político, el texto presenta una discusión sobre algunas especificidades del contexto educativo italiano y configuraciones histórico-culturales particulares que permiten una mayor comprensión de la dirección tomada por las políticas educativas en este país. De este modo, el artículo permite construir una imagen más legible de la realidad y del contexto local, confrontando un amplio abanico de aspectos relevantes para la investigación comparada.

Palabras clave: Educación Comparada. Políticas públicas. Sistemas educativos. Italia.

Introdução

A educação comparada como campo de estudo teórico-metodológico têm visto suas discussões serem potencializadas através de discussões que perpassam a lógica da comparação em direção a compreensão de contextos socioculturais. A partir dessa perspectiva, os estudos passam a apostar em uma análise interpretativa capaz de fazer uma leitura comprometida nos processos intranacionais. No plano metodológico, este artigo se caracteriza por ser mais intensivo com um estudo de um único país, com baixo nível de abstração e caracterizado por estudos menos extensos. Portanto, nos permite um foco nas características específicas de um contexto local e a possibilidade de analisá-lo sob uma gama mais ampla de aspectos externos e relevantes para a pesquisa política comparativa (Landman, 2008).

Na intenção de aproximar-nos de um estudo com foco na singularidade, permite-nos uma observação menos generalista dos processos e mecanismos subjacentes ao objeto de pesquisa, o que seria menos possível em estudos comparados com vários países. A análise de uma quantidade diversificada de material qualitativo local torna o processo de pesquisa mais equipado para o pesquisador testar as hipóteses inicialmente formuladas (George & Bennett, 2005). Nesse sentido, a escolha de evidenciar uma única unidade de análise contribui para a construção de uma importante fonte de descrição local capaz de fornecer explicações, as quais podem extrapolar as fronteiras do próprio país em questão, proporcionando conseqüentemente, contribuições para outros estudos comparados.

Podemos dizer que o incremento de informações sobre determinado fenômeno ou caso melhora a capacidade de se fazer inferências e fornece explicações sistemáticas.

Nesse cenário, consideramos os estudos comparados com enfoque no design político-institucional no intento de adotar uma perspectiva que oferecesse subsídios para descobrir as maneiras pelas quais diferentes combinações dos componentes do design institucional influenciasses os aspectos intrínsecos das políticas públicas em âmbito nacional, sobretudo o processo das políticas educacionais.

No desenvolvimento deste texto, propomos inicialmente realizar uma suscinta exposição sobre alguns elementos do campo de estudos das políticas públicas em seu caráter mais descritivo, como origens, definições e fundamentos conceituais, através de pesquisa bibliográfica. Em seguida, traçamos o cenário estrutural político daquela que será nossa unidade de análise, isto é a Itália, embasando assim o posterior confronto com a configuração histórico-cultural de suas políticas públicas educacionais delimitado ao comumente período da Segunda República.

Origens, conceitos e abordagens metodológicas em políticas públicas

Os estudos de políticas públicas surgiram na Europa como resultado de trabalhos baseados em teorias que exploravam a função governamental do Estado como o produtor por excelência de políticas. No entanto, a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica surgiu nos Estados Unidos, saltando a fase de estudo estabelecida pela tradição europeia, cujo enfoque se dava na análise do Estado e de suas instituições e menos na produção de governo. Assim, surge um debate que enfatizava os estudos sobre a ação governamental, sem se estabelecer relações com os fundamentos teóricos do papel do Estado.

As definições na literatura sobre o conceito de política pública não encontram uma definição única; de fato, Regonini (1989) destaca uma divisão entre os pesquisadores na definição de seu objeto de investigação. Entretanto, partindo de algumas referências (Mead, 1995; Lynn, 1980; Peters, 1986; Dye, 1984; Jenkins, 1978), somos levados ao locus deste campo em que as discussões se voltam para interesses, preferências e ideias, dentro de um contexto de governança. Considera-se ainda a presença de inúmeras abordagens que procuram dar

sentido aos processos de formação e gestão de políticas públicas, decorrentes da complexidade e interdependência entre os Estados, resultantes do processo de globalização. Esse impacto foi estudado por Lindbloom (1979), Bennet (1991), Rose (1993), Dolowitz e Marsh, (1996, 2000), Elkins e Simmons (2005) e Holzinger e Knill (2005).

Em 1936, Lasswell introduziu o termo *policy analysis* para designar a conciliação entre o conhecimento científico acadêmico e a produção empírica dos governos, ou seja, um diálogo entre acadêmicos, grupos de interesse e governos, dando origem a um campo de estudo que seria atribuído a uma vertente de estudos de política pública. Essa discussão, antes de adentrar-se na Itália, tomou forma na Inglaterra e, especialmente, nos Estados Unidos, quando foi introduzida em 1970 com a publicação do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a ineficácia dos programas governamentais na produção de resultados na Califórnia. Surge então, um estudo sistemático para entender os fatores envolvidos na implementação de políticas públicas. Além disso, sua consolidação como campo de estudo também é

atribuída a Lindblom (1959, 1979), que propôs uma metodologia de estudo com a incorporação de outros elementos para a análise e formulação de políticas públicas, dentre elas as tensões e os conflitos de interesse presentes, bem como a compreensão das políticas como processos, decisões e resultados.

Segundo Dente (1990), destacado expoente da análise de políticas no contexto italiano, a política pública é definida de acordo com sua função, afirmando que o que a caracteriza é o fato de fornecer uma resposta/solução para um problema público. Dessa maneira, até mesmo a ausência de um processo decisório pode ser considerada uma política pública. Enfatizamos que a política pública é reconhecida como um processo, no qual diferentes atores podem ou não estar presentes no planejamento de ações conjuntas, além de poderem exercer um papel crucial, como geralmente fazem os sindicatos ou outros grupos representativos da sociedade. De fato, a definição de Anderson (2003, p. 2) enfatiza que a política pública significa "[...] um curso de ação relativamente estável e focado seguido por um ator ou conjunto de fatores na abordagem de um problema ou questão de interesse"³, destacando a participação múltipla dos *decision makers*.

Desse modo, podemos considerar que há uma conexão entre eventos heterogêneos e seus diferentes atores, tentando lidar operacionalmente com um objeto de relevância pública, a fim de chegar a uma solução, ou, em vez disso, trabalhando para negar sua relevância e quaisquer medidas (Regonini, 2001).

Em face disso, a política pública como processo não pode ser identificada apenas por

meio da adoção de leis ou deliberações governamentais, pois estas são reconhecidas como um dos componentes de um processo composto por várias etapas. De fato, após a promulgação de uma lei, um determinado fenômeno pode ainda não ter sido considerado resolvido, pois o monitoramento e a avaliação dos resultados na sociedade devem ser ainda iniciados. Limitar a abrangência de uma política pública apenas observando a concretude dos atos legislativos, demonstraria uma compreensão limitada do campo de estudo em questão. Com relação a essa atitude reducionista, observa-se uma frequente fusão política-normatização na Itália, sustentada por Regonini (2001, p.27) quando afirma que "em nosso país, as leis muitas vezes parecem ser o único instrumento à disposição das instituições para canalizar o uso de recursos coletivos para objetivos precisos"⁴.

Considerando a dinâmica processual das políticas públicas, elas podem ser visualizadas por meio de vários fenômenos, tais como protestos de cidadãos, artigos de jornais, declarações de políticos na mídia, regulamentações governamentais, declarações de associações, diretrizes, leis, entre outros. Esses elementos podem ser encontrados tanto no início quanto durante o processo de referência a um fenômeno específico e devem, assim, ser observados levando-se em conta o contexto político, econômico e ideológico em que estão inseridos.

Ademais, um outro elemento a ser considerado diz respeito à formação da agenda no processo de formulação de políticas públicas. A agenda é o conjunto de questões que, em um determinado momento, são consideradas de importância primordial pelos formuladores de políticas (Kingdon,

³ Texto original: [...] *a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of factors in dealing with a problem or matter of concern.*

⁴ Texto original: *nel nostro Paese le leggi sembrano spesso il solo strumento di cui le istituzioni possono disporre per incarnare l'impiego di risorse collettive verso precisi obiettivi.*

2003). A definição da agenda pode ser entendida como um processo de transformar os problemas em prioridades, independentemente dos setores da sociedade. Zahariadis (2016) destaca a relevância de tais estudos, listando cinco razões: a) ajudam a entender os valores sociais em um determinado momento histórico; b) permitem observar possíveis lacunas entre as prioridades do governo e da sociedade; c) dão visibilidade aos vencedores e perdedores no jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais; d) ampliam a compreensão das opções, decisões e escolhas políticas; e, finalmente, e) permitem a identificação de uma ampla gama de atores e instituições, às vezes muito além daqueles formalmente definidos.

Uma das contribuições da literatura internacional se trata do modelo de formação da agenda de Cobb, Ross e Ross (1976) apresentando padrões de iniciação para explicar como as questões presentes perpassavam entre as agendas sistêmica, midiática e institucional. O modelo adotado por Kingdon (2003) acrescenta elementos que pudessem explicar processos decisórios em sistemas de governo complexos, dando origem ao modelo de múltiplos fluxos. Embora a compreensão do processo de definição da agenda seja fundamental para entender o exercício do poder político em um contexto democrático, os estudos sobre o assunto são relativamente recentes na literatura internacional, apesar de ancorados em conceitos sólidos (Capella, 2020).

Com relação à implementação mais direta de políticas, Howlett e Ramesh (2003) argumentam sobre a importância de compreender as limitações impostas pela realidade à implementação de políticas. Essas limitações são, primeiramente, relacionadas à natureza dos problemas, que podem resultar da complexidade técnica da implementação e da interdependência entre os diferentes

problemas; e, em segundo lugar, pela influência do contexto social, econômico e político, do qual a implementação de políticas depende se houver, por exemplo, uma organização peculiar do aparato administrativo e da burocracia.

No que se refere à avaliação de políticas, é representada como o processo de análise de políticas públicas em ação e dos instrumentos utilizados com o envolvimento da burocracia governamental e de outros membros, como os cidadãos. Entre as possibilidades de análise de políticas, uma abordagem objetiva pode se deparar com a dificuldade de estabelecer padrões devido a problemas subjetivos. No nível da avaliação administrativa, vários sistemas foram desenvolvidos nas décadas de 1970 e 1980 com a intenção de operar com uma orientação mais racionalista; no entanto, como argumentam Howlett e Ramesh (2003), a realidade está frequentemente entrelaçada com fatores econômicos e sociais, que se influenciam mutuamente, bem como com a imprecisão dos objetivos a serem alcançados.

Além disso, independentemente de o Estado agir como uma entidade soberana e poder legislar dentro de suas fronteiras, há restrições impostas pelo sistema internacional (Held & McGrew, 1993). As características de um determinado Estado, a natureza da política a ser estabelecida e o peso da pressão internacional podem dificultar, por exemplo, o estudo do efeito das instituições internacionais sobre as políticas públicas em nível nacional (Howlett & Ramesh, 2003).

No âmbito das políticas educacionais, um trabalho de referência que poderia resumir o que abordamos até agora é o de Bowe et al. (1992) em *Reforming Education and changing schools. Case studies in policy sociology*. Os autores propõem a ideia de um ciclo contínuo de políticas para chamar a atenção

para sua recontextualização nas escolas. Para isso, eles propõem três contextos primários de políticas - contexto de influência, contexto de produção textual e contexto de prática - em que cada contexto tem suas próprias arenas de ação, públicas ou privadas.

O contexto de influência (Bowe et. al., 1992, pp. 19-20) é considerado o início do debate sobre políticas públicas, onde os discursos são construídos e os diferentes significados do que é educação e seus objetivos, são estabelecidos. A centralidade do fenômeno ocorre dentro dos partidos políticos e do governo sendo, às vezes, apropriado de um léxico político/educacional que, junto com a mídia, influencia o debate público. Neste âmbito, especialmente no contexto global, as discussões sobre convergência política estão ganhando força. Mainardes (2006) faz eco a Ball, argumentando sobre a presença de influência internacional na formulação de políticas nacionais por meio de fluxos internacionais de ideias, empréstimos de políticas, venda de soluções por políticos e acadêmicos e imposição de soluções recomendadas por agências internacionais multilaterais, como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI.

O contexto de influência tem uma relação simbiótica com o contexto de produção de texto. Enquanto o contexto de influência geralmente está relacionado a interesses mais restritos e ideologias dogmáticas, os textos políticos geralmente são articulados na linguagem de interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem assumir

várias formas: textos normativos oficiais, comentários formais ou informais sobre textos oficiais, pronunciamentos, para citar alguns exemplos. A política não é formulada e finalizada no momento normativo, e os textos devem ser interpretados em relação ao tempo e ao local específicos de sua produção. Estes são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que operam nas diferentes esferas de produção competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, as políticas são intervenções textuais, mas também implicam restrições e limitações. As respostas a esses textos têm consequências reais, vivenciadas no terceiro contexto.

O último contexto em questão diz respeito ao contexto da prática, no qual se encontram os destinatários da política, ou seja, os atores que estarão envolvidos no confronto do texto e da proposta da política na prática. A maneira como diferentes atores se apropriam das políticas públicas pode ter diferentes consequências e implicações. De acordo com os autores, o ponto principal é que as políticas não são simplesmente implementadas nesse contexto da prática, pois estão sujeitas à interpretação e, portanto, a serem recriadas.

Após a revisão de alguns conceitos e fundamentos no campo das políticas públicas, tentaremos apresentar, por meio da literatura, uma contextualização do caso italiano com relação às suas especificidades nesse campo.

Uma visão geral do contexto de políticas públicas na Itália

O estudo das políticas públicas na Itália remonta a Bruno Dente, o qual, em 1990, publica o livro *Le politiche in Italia*, desenvolvendo assim pela primeira vez uma análise

do contexto italiano, propondo, por meio de uma coleção de material empírico, uma discussão sobre como as decisões políticas

eram tomadas e atuadas na Itália. Na introdução do volume, Dente (1990) identifica duas razões para a falta de atenção ao campo das políticas públicas, as quais estariam ligadas tanto à dificuldade de identificar os acontecimentos no contexto da escolha pública quanto à concentração do Estado em atividades regulatórias.

Capano e Natalini (2020) enfatizam uma mudança ocorrida nos últimos 30 anos, visível após a crise econômica e política do mesmo período, dando início a uma nova fase na política italiana. Isso se deveu à insatisfação de seus cidadãos com os serviços prestados pelas instituições (Morlino & Tarchi, 1996), às propostas da União Europeia e à influência externa de organizações internacionais, o que, conseqüentemente, forçou a adoção de novas estratégias de intervenção pública. Os autores argumentam basicamente que as mudanças e as reformas subsequentes propostas pelos governos visavam à visibilidade e à adaptação, dado o desejo de responder às necessidades de uma realidade que fosse mais nacional e europeia.

No entanto, Martini e Sisti (2009) observam como a administração pública italiana seja identificada por sua dificuldade em fornecer respostas adequadas às necessidades de seus cidadãos. Dois pontos de vista surgem para explicar essa dificuldade. O primeiro, mais relacionado ao aparato legal, considera que o motivo está ligado à falta de um conjunto de normativas específicas ou à ausência de regulamentações eficazes. Entretanto, para outros, a razão da suposta ineficácia está na dificuldade da administração na atuação da própria normativa. De acordo com os autores, esses argumentos carecem de evidências empíricas, sugerindo uma leitura do contexto italiano a partir de uma

perspectiva de um déficit de informações sobre o sucesso das políticas públicas elaboradas e em processo de implementação.

De fato, Capano e Natalini (2020) observam como o processo histórico na Itália nos últimos anos tem mostrado uma descontinuidade nas políticas públicas presentes em momentos de mudança de governo e instabilidade política, comprometendo a realização do seu próprio ciclo. O déficit de informações pode estar ligado ao efeito pela qual uma política substitua a outra antes mesmo que a antecedente tivesse entrado em vigor e seus resultados tivessem sido adequadamente avaliados.

Além disso, Cassese (2013) considera como há fraquezas dentro do sistema no ciclo de implementação de políticas públicas, especialmente no uso de consulta e debate durante a fase de planejamento.

A Itália parece estar alheia ao grande debate que vem ocorrendo no mundo nos últimos vinte anos sobre a possibilidade de compensar as deficiências da democracia representativa com uma boa dose de democracia deliberativa ou de debate, a qual requer procedimentos bem estruturados de notice e comment na fase de concepção e formulação de políticas públicas, ouvindo antes de decidir⁵ (Cassese, 2013, p. 414).

Uma característica evidenciada por Cassese (2013) se encontra na fase de tomada de decisão do ciclo político e diz respeito à tendência a promulgação de leis, nem sempre articulada por meio de uma política. Stame (1998) argumenta que há um contentamento em observar normas e reiterar procedimentos, criando uma ampla estrutura de leis e estabelecendo princípios, os quais dificilmente serão portados à ação. O reco-

⁵ Texto original: *L'Italia sembra estranea al grande dibattito che si svolge da un ventennio nel mondo sulla possibilità di sopperire alle deficienze della democrazia rappresentativa con una buona dose di democrazia deliberativa o dibattimentale, che richiede ben strutturate procedure di notice and comment nella fase della progettazione e formulazione delle politiche pubbliche, per ascoltare prima di decidere.*

nhecimento da complexidade do aparato administrativo no momento de formulação das políticas também é subestimado. Segundo a edição do *European Quality of Government Index 2017*, financiada pela Comissão Europeia, a Itália ocupa a última posição, revelando uma possível insatisfatória percepção da população a respeito da qualidade institucional do país.

Stame (1998) sustenta o fato de que o governo tem uma tradição arraigada intervencionista e que, ao considerar os planos de intervenção e sua implementação, não se percebe a adoção de um modelo que demonstre ou monitore a eficácia do que está sendo proposto. Se o resultado for um fracasso, ele é tolerado se for atribuído a um consenso latente. Como não há um plano de intervenção abrangente, não fica claro porque os programas se tornam obsoletos: eles são revisados, não quando se mostram malsucedidos, mas quando outros programas parecem ganhar mais apoio social.

De fato, Bowe et al. (1992) criticam o modelo no qual o Estado separa o processo de formulação de políticas públicas de sua implementação, o que, segundo os autores, distorce o processo político e faz prevalecer a teoria versus a prática. Em sua análise específica da relação do Parlamento com a *politic* e a *policy*, Caretti e Morisi (2001, p. 500) argumentam que,

[...] no nível da 'metapolítica' - ou seja, aquelas que se referem às opções fundamentais relativas ao regime político em suas correlações culturais e funcionais com a sociedade política e a sociedade civil, e com a posição internacional do país - a competição entre os partidos italianos assumiu conotações fortemente ideológicas e simbólicas, com fundamentais e fundantes

discriminações entre 'perdedores' e 'vencedores' a médio e longo prazo.⁶

Segundo observado pelos autores, a atenção às políticas tem sido a nível micropolítico, ou seja, no nível onde se concentram as atividades de gestão marginal, voltadas para interesses particulares e intervenção em situações específicas. Consequentemente, a atenção ao complexo de políticas estruturais que influenciam amplamente a sociedade, como as do sistema educacional, fica comprometida. Mais uma vez, Caretti e Morisi (2001) reconhecem o fato da ausência ou fragmentação de discussões políticas cruciais no país devido à atitude tomada pela classe política.

Nesse cenário, Dente (1990), nos fornece uma ideia do contexto italiano no início dos anos 1990, isto é, a de partidos políticos não demonstrando engajamento em um trabalho sistemático com políticas públicas, demonstrando uma inatividade no campo da formulação de políticas. Posteriormente, Caretti e Morisi (2001) descrevem uma tendência na relação entre o Parlamento italiano e o Governo em direção a centralização das funções regulatórias para o Executivo por meio de delegação e delegificação⁷. Isso pode implicar uma abordagem mais ligada a políticas de governo, dando-o mais responsabilidade regulatória em áreas-chave por meio de um processo de realocação de poderes.

Podemos ainda considerar o projeto CAPIRe7, no qual Sisti (2007) propõe uma leitura do contexto italiano considerando o que ele denomina de um fenômeno cultural, ou seja, um contexto político caracterizado por atores em construção da norma, os quais delimitam as políticas apenas nos momen-

⁶ Texto original: [...] *sul piano delle «metapolitiche» – quelle cioè che attengono alle opzioni fondamentali circa il regime politico nelle sue correlazioni culturali e funzionali con la società politica e la società civile, e con la collocazione internazionale del paese – la competizione tra i partiti italiani abbia assunto connotazioni fortemente ideologiche e simboliche, con fondamentali, e fondativi, discrimini tra «vinti» e «vincitori» nel medio e nel lungo termine.*

⁷ Este fenômeno é descrito em âmbito jurídico como a retirada de determinados assuntos do domínio da lei, considerados de discussão mais técnica para o legislador, encaminhando-os para uma regulamentação de grau normativo inferior.

tos de aprovação e discussão dos atos normativos. A implicação dessa postura dicotômica pode causar uma interrupção no ciclo de políticas públicas e, conseqüentemente, comprometer a avaliação e acompanhamento de seus resultados. O autor argumenta que, mesmo que essa contraposição seja considerada um princípio trivial, reconhece-se a dificuldade de traduzi-la na realidade, tanto por razões de perda da compreensão das fases sucessivas das políticas públicas quanto do ponto de vista do tempo das atividades institucionais.

No entanto, é fundamental considerar que a Itália deu os primeiros passos no processo de reforma do setor público, com medidas que consideramos ligadas ao foco nas políticas públicas. Como descreve La Spina (2020), o início da renovação da administração pública ocorre em um cenário de crise econômica no início da década de 1990, liderada por Carlo Azeglio Ciampi, com o desafio de enfrentar a hipertrofia normativa e a

má qualidade da regulamentação. Uma série de regulamentações nos anos seguintes, com exceção de 2001-2006, intensificou a evolução para uma cultura modernizada e simplificada do sistema administrativo e normativo na Itália, também em função das disposições da OCDE.

Podemos reiterar, com cautela, que a Itália introduziu mudanças na forma como as políticas públicas são gerenciadas, apesar de ter enfrentado uma cultura instável de natureza política nas últimas décadas. O redimensionamento das políticas públicas, especialmente a partir da década de 1990, indica a presença de mecanismos que alavancaram as transformações ou, no mínimo, fizeram avançar um discurso. Um desses mecanismos está relacionado à globalização, que está inevitavelmente interconectada com a dinâmica das políticas públicas em nível local (Pieterse, 1994; Robertson, 1995; Featherstone, 1995).

Panorama das políticas públicas educacionais na Itália

Após a contextualização da Itália em âmbito político-institucional, procuramos fazer uma breve análise descritiva do panorama da condução das políticas educacionais nos últimos anos, com o objetivo de uma maior consciência de sua configuração. Evidencia-se alguns momentos históricos em que consideramos ter sido de grande mobilização local e que nos pode trazer contribuições para uma leitura geral do contexto italiano. Partimos do pressuposto de que a análise das políticas educacionais no âmbito das políticas públicas baseia-se na ideia de que a orientação das reformas começa com as implementações pela classe política e com a forma como a política local é conduzida.

As políticas educacionais fazem parte do conjunto de políticas públicas sociais e devem levar em conta o fato de que a sociedade é dinâmica e, portanto, que a compreensão do papel do Estado e as necessidades educacionais mudam com o passar dos anos. As políticas públicas de educação são geralmente associadas aos momentos históricos de um determinado lugar e à interpretação do poder em um dado momento. Neste ponto, vamos prosseguir com algumas características distintivas do contexto em questão.

Mincu (2020) observa que o conceito de política educacional em uma perspectiva comparada pode se referir a conceitos diversos em diferentes contextos. No caso italiano, é essencial levar em conta a incongruência

com o conceito de promoção e disseminação de ideias para a prática educacional derivada de grupos de especialistas em colaboração com o Ministério da Educação, visto por exemplo, no caso inglês. A consonância, por outro lado, está na funcionalidade de um sistema educacional essencialmente centralizado, baseado principalmente em instrumentos regulatórios, como decretos e leis, em correspondência com o *modus operandi* do sistema político italiano mencionado acima.

Primeiramente, acreditamos ser relevante considerar que tanto na literatura local quanto nos meios de comunicação informal e político, não se usa a expressão “políticas públicas educacionais”, mas apenas “políticas educacionais” o que nos faz compreender, de antemão, a ausência de um corpus de pesquisa ou de desenvolvimento de um campo de estudos que incorporasse a educação dentro dos estudos de políticas públicas. Além disso, em âmbito universitário não estão presentes linhas de pesquisa diretamente relacionadas a este campo, estando sujeitas a linha *storia dela scuola*, de onde se debruçam os estudos históricos da educação.

Seguindo, uma característica complementar para compreender o caso italiano, reside em seu sistema democrático peculiar, que, dadas as contínuas lutas ideológicas dentro das discussões sobre educação, influenciou a condução desta no país, constituindo um fenômeno de imutabilidade de seu sistema (Mincu & Chiosso, 2009). Como já foi dito em relação à governança das políticas públicas na Itália, a instabilidade resultante de trocas constantes de governos e a falta de consenso político podem ter correspondido a uma fragmentação do processo de consolidação das políticas educacionais.

Esse fenômeno é complementado pela análise proposta por Capano (2020), na qual,

por meio de uma perspectiva de *policy design*, aponta que as decisões no campo da educação foram tomadas pelo sistema político tanto por meio de reformas orgânicas (*replacement*) quanto por meio ajustes sucessivos (*layering*). Durante o período da Primeira República, as políticas educacionais foram conduzidas principalmente na esteira do *layering* devido à ideologização da agenda política (Benadusi, 1989 citado por Capano, 2020). O quadro mudou com a nova ordem política italiana na década de 1990, quando, com a adoção de políticas de *replacement*, a política educacional passa por um período de transformação significativa.

Desde a década de 1990, a necessidade de renovação da educação na Itália cresceu e pode ter sido influenciada, em parte, pelo interesse da OCDE em mudanças nos sistemas de educação e formação de seus países membros, em busca de resultados melhores para a sociedade. O ex-diretor geral do Ministério da Educação, Mario G. Duttò (1998-2000), viu essa fase como carregada de entusiasmo, visão otimista e compartilhamento difuso, além da renovação da escola italiana sendo construída com sucessivas contribuições, capaz de instaurar articulações, tendo como consequência desde a superação da burocracia escolar até a revitalização dos sistemas educacionais e planejamento formativo. O fato de a Itália ser herdeira de uma tradição cultural, cujo ensino desempenhou um papel de preservação e transmissão de valores ao longo da história por meio da complexa diversidade identitária do país, implica uma tensão entre uma abordagem mais cultural e, por outro lado, a necessidade de uma instituição que esteja à altura de respostas alinhadas ao desenvolvimento econômico. Essa pode ser uma das chaves para entender fenômenos, tendências ou tensões no campo da política educacional local.

Ainda no início da década de 1990, realiza-se em Roma a *Prima Conferenza Nazionale sulla Scuola*, promovida pelo então Ministro Mattarella, com o objetivo de identificar os motivos dos ditos fracassos do sistema educacional, para que fossem colocadas em andamento estratégias que contribuíssem para sua efetiva renovação. O plano estratégico discutido incluiu a contribuição de Sabino Cassese, um estudioso de direito público, o qual argumenta que deveria ser concedida maior autonomia as instituições educacionais, em contraste com a difícil centralização das funções burocráticas; a introdução do Serviço Nacional de Avaliação como uma instituição capaz de avaliar a qualidade do sistema escolar por meio da identificação de perfis e padrões educacionais para as diversas classes; e um currículo adaptado às novas necessidades do momento social e econômico (MIUR, 1998). Um relatório elaborado pelo Ministério da Educação oito anos depois reconhece que essas ideias de reforma previstas e discutidas não haviam sido concretizadas conforme planejado, apesar da introdução de algumas inovações.

Entre essas inovações, e como primeira tentativa, relaciona-se a autonomia escolar, considerada a mãe de todas as reformas e mencionada na Lei nº 59, de 15 de março de 1997, na qual se prevê uma reforma de simplificação administrativa e reorganização das competências na educação pública por meio da transferência de competências de gestão para as instituições escolares que seriam capazes agora de fazer uso da autonomia administrativa e de ensino. A Itália se inspiraria no mesmo princípio autonomista de outras reformas educacionais europeias, que flexibilizaram o modelo de gestão centralista tradicional (Mincu & Chiosso, 2009). Entretanto, deve-se observar que a autonomia será limitada, uma vez que o Artigo 21 impõe uma clara limitação às funções admi-

nistrativas relativas ao recrutamento e à mobilidade dos professores (MIUR, 1998). Esse ainda é um aspecto que realmente parece dificultar a autonomia das instituições individuais em fatores relacionados à gestão de pessoal e que será reforçado pela dificuldade regulatória de implementar o Título V da Constituição por meio da descentralização da administração estatal (Ferratini, 2008). Com base nisso, Capano e Terenzi (2019) apontam que, vinte anos após a promulgação da lei da autonomia, ainda há uma fraqueza na relação entre as esferas (escola, região administrativa e Estado) e uma influência significativa do Estado regulando o sistema educacional por meio de circulares normativas contínuas.

Consequentemente, ao Ministério da Educação se requereu uma necessária mudança estrutural para responder à nova realidade proposta pela autonomia escolar dotada de uma função de governança, pela qual caberia à administração verificar a qualidade da atividade educacional por meio do desenvolvimento de parâmetros e objetivos. A cultura da avaliação deveria, portanto, ser fortalecida. Entretanto, o relatório *OECD Economic Surveys: Italy 2009* revela que a lei da autonomia ainda não havia produzido os resultados esperados à época, provavelmente devido a medidas consideradas restritivas que resultaram em falta de confiança por parte das instituições escolares (Ferratini, 2008).

A política educacional italiana tem sido marcada nos últimos vinte e cinco anos por uma mistura de aspirações ambiciosas, mas irrealizáveis, e conflitos ideológicos que, por vezes, se misturaram no mesmo período histórico (Capano & Terenzi, 2019). Os vários ministros que conduziram a política educacional desde a virada autonomista em 1997 são caracterizados por um estilo descontínuo de *policy*, vinculado ao alinhamento político-ideológico da classe política em turno,

que ao ditar a agenda e propostas políticas, não consegue avançar em direção a constituição da política de fato e nem para a política em uso (Mainardes, 2018). Dois motivos podem estar à base desse obstáculo: o tempo à disposição de uma legislatura no Parlamento e a existência de uma simbiose indesejável nas trocas de governo, levando ao cancelamento de propostas anteriormente discutidas, votadas ou até mesmo em contexto de prática. Ferratini (2008) usa uma expressão que recorre a ideia de voto de castidade para se referir a uma atitude desejável para os futuros ministros da educação, pedindo-lhes que não promulgassem novas leis para os próximos anos, mas que atuassem as então existentes.

Consequentemente a lei da autonomia escolar, encontramos a Lei nº 59/97, com a Diretiva nº 307 de 21 de maio de 1997, onde o então ministro estabelece o Serviço Nacional para a Qualidade da Educação, com sede no Centro Europeu de Educação (CEDE), com o objetivo de regulamentar a autonomia das escolas. No ano seguinte, a OCDE recomenda que a Itália criasse um órgão capaz de fornecer avaliação independente, o que foi feito pelo Decreto Legislativo nº 258 de 20 de julho de 1999 e pela reorganização do CEDE em INVALSI (Istituto Nacional para a Avaliação do Sistema Educacional). Esse órgão será o representante do país para os instrumentos de pesquisa internacionais promovidos pela OCDE, e para as provas standardizadas desenvolvidas e administradas em nível nacional. Deve-se observar, entretanto, que a desconfiança generalizada dos sujeitos em relação as provas standardizadas INVALSI (Cerini, 2014; Ferratini, 2008) pode sugerir, além de questões técnicas relacionadas aos testes, uma dificuldade na construção de uma cultura de avaliação, o que, consequentemente, acaba reverberando nos instrumentos de pesquisa.

Quanto a avaliação, no relatório *OECD Economic Surveys: Italy 2009*, por exemplo, observa-se que os professores de educação básica na Itália ainda não haviam sido submetidos a nenhum tipo de avaliação (inspeção coletiva ou individual, autoavaliação, avaliação pelos gestores da escola, avaliação pelos pares). Além disso, o *Education at Glance* (2008) confirma que, em comparação com outros países da OCDE, a Itália não apresentava nenhuma ferramenta de avaliação escolar, seja por meio de avaliação externa que autoavaliação.

Em meio a esse cenário, a disseminação de pesquisas internacionais, como o PISA (*Programme for International Student Assessment*) ou PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) e pesquisas promovidas pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, como o PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) ou o TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) começam a demonstrar uma dinâmica de testar o desempenho dos sistemas educacionais nacionais a nível comparativo. Esse movimento sinaliza as dificuldades do sistema educacional na Itália, caracterizado, por um lado, pelo complexo contexto de desigualdades e, por outro, pelo problema recorrente relacionado à sua capacidade de implementar reformas (Ciarini & Giancola, 2016).

Deve-se observar que as reformas e intervenções propostas, especialmente antes da Lei 107/2015, não foram atuadas apenas por causa de instabilidade política ou econômica, mas também graças à participação dos *veto players*. A Itália é considerada um país com inúmeros *veto players* (Weymann & Martens, 2006) envolvidos no processo político, especialmente os sindicatos, o que sugere uma maior dificuldade de mudança. Vale dizer que a promulgação da referida lei avançou com uma distância de discussão e

consulta aos sindicatos à época, um fenômeno semelhante ao que aconteceu na Alemanha durante as reformas pós-2001.

Deve-se considerar também o fato de que, se a lacuna entre modelos internacionais de formação e as crenças nacionais sobre educação for muito grande, é mais provável que o contexto local responda com uma oposição idiossincrática. Essa é uma característica presente em países com uma longa tradição cultural, como a Itália.

Considerações finais

A partir da consciência de que o conhecimento é sempre provisório, próprio do movimento histórico das relações sociais, serão feitas algumas considerações finais, tendo em vista que novas reflexões e pesquisas poderão apreender as transformações políticas em que a Itália é protagonista.

Desde o início deste trabalho, tem-se dado atenção à importância do contexto para a compreensão de uma determinada realidade. Para esse fim, e para uma compreensão geral das políticas públicas, foi feita referência à literatura sobre as diferentes abordagens das políticas públicas e seus ciclos de implementação, justamente para entender a posteriori, o cenário e o desempenho das políticas educacionais na Itália. Com base no que foi observado, considera-se que o caso italiano é um contexto particular no qual as políticas públicas não têm uma abordagem bem definida e não recorrem a um modelo que poderia ser confiado a uma leitura mais cuidadosa. Além disso, a ideia da presença de um fenômeno local essencialmente normativo é reforçado, uma vez que persiste uma fusão entre aquilo que consideramos políticas públicas e o que são leis, resultando em uma redução ou sufocamento do desenvolvimento de um campo de conhecimento local sobre políticas públicas

Para apoiar nossa discussão, tentamos construir uma base de conceitos, exemplos e referências. É essencial enfatizar que a análise proposta implica a necessidade de olhar em diferentes direções, tentando compreender o fenômeno em questão e nos permitir focar nas características específicas de uma determinada realidade, mantendo a comparação com um espectro mais amplo de pesquisas no campo da política comparada.

de educação. Vale a pena lembrar como esse campo de conhecimento já se havia iniciado na Inglaterra em 1970, mas não se desenvolve na Itália e não está presente na atual pesquisa universitária.

Como consequência dessa dinâmica observada, a política educacional segue um ritmo associada ao *modus operandi* da condução das políticas públicas sociais, baseada em uma sucessão de portarias normativas cujo cumprimento, por sua vez, enfrenta a instabilidade política com a formação constante de diferentes governos e a descontinuidade das propostas de intervenção. Por outro lado, uma estrutura governamental altamente centralizada é uma segunda característica que descreve a governança na Itália, que foi parcialmente fragmentada com a introdução da lei da autonomia escolar no início dos anos 2000.

É preciso considerar, nesse cenário já complexo, os impulsos causados pela globalização do início da década de 1990 e as exigências de uma realidade mais europeia, a partir da qual parece que o interesse pela intervenção na educação foi inaugurado, porém, encontrando terreno frágil na implementação de políticas públicas. Essa fragilidade processual tem assolado a esfera da educação, como se observa através

das diversas decisões tomadas pelos ministros da educação nos últimos trinta anos. Provavelmente, a falta de influência cultural política somada a uma tradição arraigada de intervenção pública influenciou a descontinuidade de um debate sobre a construção de um sistema de educação.

Recebido em 12 de abril de 2024.
Aprovado em 23 de abril de 2025.

Referências

- Anderson J. E. (2003). *Public Policy Making: An Introduction*. Houghton Mifflin Company.
- Bennett, C. (1991). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science* 21(2), 215–233. <https://doi.org/10.1017/S0007123400006116>
- Bowe, R., Ball, S., & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. Routledge.
- Capano, G., & Natalini, A. (A cura di). (2020). *Le politiche pubbliche in Italia*. Il Mulino.
- Capano, G., & Terenzi P. (2019). I gruppi di interesse e la legge sulla «Buona Scuola». *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (2), 247–276. <http://doi.org/10.1483/94321>
- Capella, A. C. N. (2020). Policy agenda-setting studies: an overview of Brazilian research. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1498–1512. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689x>
- Caretti P., & Morisi M. (2001). Parlamento e politiche pubbliche. *Quaderni costituzionali*, (3), 491–522. <http://doi.org/10.1439/4878>
- Cassese, S. (2013). La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare. *Il Mulino Rivista trimestrale di cultura e di politica*, (3), 411-417. <http://doi.org/10.1402/73609>
- Cerini, G. (2014). *Una certa idea di valutazione: Apprendimenti, insegnanti, scuole, sistema*. Homeless Book.
- Ciarini, A., & Giancola, O. (2016). Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene, cambiamenti endogeni e diseguaglianze persistenti. *La Rivista delle Politiche Sociali*, (2), 61-80. https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/915807/319756/07Ciarini_Giancola.pdf
- Cobb, R. W., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Dente, B. (1990). Introduzione. In *Le politiche pubbliche in Italia*. Il Mulino.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature? *Political Studies*, 44(2), 343–57 <https://doi.org/10.1111/j.14679248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/09521895.00121>

- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33–51. <https://doi.org/10.1177%2F0002716204272516>
- Featherstone, M. (1995). *Undoing Culture: Globalization, Postmodernism and Identity*. Sage Publications.
- Ferratini P. (2008). Tante riforme, nessuna Riforma. *Il Mulino*, (2), 267–275. <https://doi.org/10.1402/26415>
- George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Held, D., & McGrew, A. (1993). Globalization and the liberal Democratic State. *Government and Opposition*, 28(2), 261–285. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1993.tb01281.x>
- Holzinger, K., & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy-convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775–796. <https://doi.org/10.1080/13501760500161357>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Martin Robertson.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3th ed.). Harper Collins.
- La Spina, A. (2020). *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*. Il Mulino.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- Lynn, L. E. (1980). *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Goodyear.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, 27(94), 47- 69. <https://doi.org/10.1590/S010173302006000100003>
- Mainardes, J. (2008). A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, 12(16). <http://10.0.21.4/jpe.v12i0.59217>
- Martini A., & Sisti M. (2009). *Valutare il successo delle politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Mead, L. M. (1995). Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 59, 1–4.
- Mincu M. (2020). *Sistemi Scolastici nel mondo globale. Educazione comparata e politiche educative*. Mondadori.
- Mincu, M., & Chiosso, G. (2009). Imagined globalisation in Italian education: Discourse and action in initial teacher training. In T. Tatto & M. Mincu (Eds.), *Reforming teaching and learning. Comparative perspectives in a global era* (pp. 23–39). Sense Pub. https://doi.org/10.1163/9789460910340_004
- Morlino, L., & Tarchi, M. (1996). The dissatisfied society: The roots of political change in Italy. *European Journal of Political Research*, 30(1), 41-63. <https://doi.org/10.1111/j.1475765.1996.tb00667.x>
- Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham House.

- Pieterse, J. N. (1994). Globalisation as Hybridisation. *International Sociology*, 9(2), 161–184. <https://doi.org/10.1177/026858094009002003>
- Pressman J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Regonini, G. (1989). Lo studio delle politiche pubbliche. In A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica* (pp. 491–516). Il Mulino.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Robertson, R. (1995). Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In M. Featherstone, S. Lash, & R. Robertson (Eds.), *Global Modernities* (pp. 25-44). Sage Publications.
- Rose, N. (1993). Government, authority and expertise in advanced liberalism. *Economy and Society*, 22(3), 283–299. <https://doi.org/10.1080/03085149300000019>
- Sisti, M. (2007). Fare leggi o valutare politiche? L'esperienza di progetto Capire tra vincoli ed opportunità. *Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, (13), 1–9. <https://bit.ly/3HgJ8is>
- Stame, N. (1998). Evaluation in Italy: Experience and Prospects. *Evaluation*, 4(1), 91–103. <https://doi.org/10.1177%2F13563899822208419>
- Zahariadis, N. (Ed.). (2016). *Handbook of public policy agenda setting*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781784715922>