

## A educação no contexto das políticas públicas

Lean Antônio F. de Araújo<sup>1</sup>  
João Gualberto de Carvalho Meneses (orientador)<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo refere-se às políticas públicas de educação sob a perspectiva do processo de fixação e avaliação. A perspectiva funda-se na conscientização coletiva crítica dos indivíduos instituída a partir de embates sociais observáveis em marcos históricos relevantes e na sua normatização na ordem jurídica.

**Palavras Chave:** Políticas públicas de educação; ensino superior; avaliação.

**Abstract:** This article refers to public education policies from the perspective of setting and evaluation process. The perspective is based on the critical collective awareness of the individuals from social struggles observable in relevant landmarks and their normalization in the jurisprudence.

**Keywords:** Public politics of education; superior education; evaluation.

### Introdução

A discussão proposta neste artigo refere-se às políticas públicas de educação sob a perspectiva do processo de fixação e avaliação. A perspectiva funda-se na conscientização coletiva crítica dos indivíduos instituída a partir de embates sociais observáveis em marcos históricos relevantes e na sua normatização na ordem jurídica.

A educação brasileira compreendida enquanto problema nacional é relativamente recente. Esta afirmação é observável a partir da compreensão do texto “Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns Pontos para Reflexão”, de autoria do Prof. José Mário Azanha. A afirmativa vem sustentada na necessidade de somente se reconhecer a existência de problema nacional quando presente uma consciência crítica coletiva da realidade, não bastando, portanto, para reconhecimento de um problema nacional a consciência crítica de alguns homens.

Para melhor compreender esta afirmativa, impõe-se extrair do texto alguns marcos históricos sobre a educação no Estado Brasileiro. Como ponto inicial, registre-se a chegada do primeiro Governador Geral, em 1549, trazendo os precursores jesuítas até a sua expulsão, em 1759. Este período representou a dominação destes no cenário educacional, resultando de suas ações a implantação das escolas de primeiras letras, colégios e seminários. Com a expulsão dos jesuítas, um vazio foi gerado na educação, culminado com escassez de mestres e escolas.

Outro momento histórico importante foi a chegada da família real no Brasil, em 1808, cujo resultado imediato foi o avanço no ensino superior e a desatenção com a educação popular. Com a edição do Ato Institucional de 1834, do Imperador, iniciou-se a descentralização das responsabilidades da educação, ficando a educação popular sob a responsabilidade das províncias, cujo resultado foi quase nenhum, em razão da escassez de recursos; já o ensino médio e o ensino superior eram de competência da Corte. Ressalte-se ainda que neste período o ensino médio ficou limitado a aulas avulsas, salvo o Colégio Pedro II e os Liceus da Bahia e de Pernambuco.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid).

<sup>2</sup> Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (aposentado); Professor do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid).

No início do período republicano, pródigas reformas foram efetivadas, com a participação de Benjamin Constant (1890), Epiácio Pessoa (1901), Rivadávia Correia (1911), Carlos Maximiliano (1915), porém, como bem diz o autor, foi necessário esperar até a década de 20 para que o debate educacional ganhasse relevo, tornando-se um problema nacional.

O fundamento do debate da educação como problema nacional, apontado pelo autor, foi o quadro social, político e econômico da década de 20, cujos pilares foram as correntes imigratórias, a urbanização, as insatisfações políticas represadas desde a Proclamação da República e a intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio cafeeiro.

Na indicação de marco histórico sobre a educação, o autor relata que a Revolução de 30 foi o desfecho “natural” das crises políticas, sociais e econômicas que agitaram, com intensidade crescente, a década de 20. Compreendendo este momento, um grupo de educadores e de homens de cultura lançou um manifesto ao povo e ao governo, que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, com redação de Fernando de Azevedo e assinatura de 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira.

A partir deste manifesto, compreendeu-se a importância de fixação de um plano nacional de educação: a Carta Constitucional de 1934, inclusive, incorporou as suas principais reivindicações. A preocupação para definição de um Plano Nacional de Educação foi inserida nas Constituições posteriores, com exceção da Carta de 1937.

Com fundamento na Carta Constitucional de 1934, o Conselho Nacional de Educação elaborou e enviou, em maio de 1937, à Presidência da República, o anteprojeto do Plano de Educação Nacional; porém, com a sobrevivência do Estado Novo o anteprojeto nem chegou a ser discutido, frisando o autor que este foi o melhor destino.

Esta retrospectiva histórica remete os estudiosos da educação no Estado Brasileiro a compreender como se efetiva o fenômeno da política pública. A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade (DERANI, 2006). Este conceito sintetiza o pensamento do Prof. Azanha sobre a necessidade de pensar educação como problema nacional a partir de uma consciência crítica coletiva, resultando este processo na normatização constitucional e infraconstitucional das políticas públicas.

### **Políticas públicas– o que significa?**

Antes mesmo de compreender o significado de políticas públicas torna-se necessário conhecer o seu surgimento. O Estado moderno é o marco determinante do surgimento das políticas públicas. Característica fundamental do Estado moderno é o exercício do poder por previsão legal. A construção da legalidade e centralização da força fazem parte desta entidade, que busca por seus atos, constantemente, a legitimidade (DERANI, 2006). Bem se observa que as ações do Estado, regidas pela legalidade e legitimidade, decorrem do debate político com a sociedade, portanto, quanto mais desenvolvida esta for, maior será a participação no processo de construção das políticas públicas.

A consciência crítica dos indivíduos faz surgir os embates sociais, cuja consequência é o surgimento da norma que determina o poder-dever de fazer do Estado.

Meneses, em seu artigo “A educação e o ensino na Constituição do Estado de São Paulo: propostas e realizações”, reconhece que o Estado Brasileiro vive um novo

modelo de ação na fixação de políticas públicas decorrente da vontade popular: “O novo modelo proposto cria o Estado Democrático de Direito. A Lei ou o Direito sucede ao arbítrio. Ou a vontade pessoal cede ao interesse coletivo. O Democrático, a indicar a sua íntima conexão do poder emanado da vontade popular”.

Como consequência lógica, a política pública decorre de uma construção normativa, tendo como base o Direito. A finalidade social mediata da política pública no Estado Brasileiro deve atender aos objetivos fundamentais consagrados no art. 3º da Constituição Federal. O conteúdo do artigo referido é dirigido às autoridades governamentais do País. Têm-se como autoridades governamentais os integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e, excepcionalmente, para definição de políticas públicas, o Poder Judiciário. A título ilustrativo, é de se mencionar os objetivos fundamentais instituídos no já aludido artigo, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminações.

Bem se observa que o norte a ser seguido na política pública é a finalidade consagrada no art. 3º da CF. Atender aos objetivos propostos pela ordem constitucional implica a formulação de ações coordenadas pelos entes estatais. De relevância para a efetividade das políticas públicas é a tomada de decisões administrativas competentes.

No processo de construção de políticas públicas no interior do Estado, os autores destacam determinados momentos. Colacionamos os momentos concebidos por Derani: 1) Decisão estatal; 2) Alteração Institucional e 3) Ações públicas propriamente ditas: construção, realização e ações. Tem-se como decisão estatal a tomada por agentes circunscritos às atribuições constitucionais e normativas de uma maneira geral, devendo o seu conteúdo observar também idêntica circunscrição. A alteração institucional representa o interior da administração com mudanças de órgãos e até mesmo alteração nos atores, podendo, inclusive, contar com a participação de agentes privados.

A tomada de decisões administrativas competentes, nos momentos destacados, pressupõe a existência de atributos que qualifiquem os agentes formuladores e executores das políticas públicas, mas também decisões políticas que priorizem as necessidades da sociedade, no momento histórico de sua implantação.

Daí ser forçoso reconhecer o fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais (BERCOVICI, 2006).

### **O processo a ser observado na fixação e na avaliação de políticas públicas de educação**

Relevante para compreender o processo na fixação de políticas públicas é o trabalho da Profª. Viana, que desenvolveu uma revisão bibliográfica sobre este tema, com ênfase para autores alienígenas, razão por que a sua compreensão deve ser desenvolvida sob a ótica da ordem constitucional brasileira. No plano do processo decisório, quatro modelos são destacados: Modelo de Processo Burocrático, Modelo de Recursos Humanos, Modelo Político e o Modelo Anárquico ou Simbólico. Dentre os modelos analisados e mencionados pela autora, o que se observa é a aplicação no Estado Brasileiro do modelo burocrático. Este modelo, como bem menciona a autora,

apresenta diversos pontos fracos o que tem levado ao insucesso de várias ações governamentais na área educacional.

Na construção da agenda para inclusão dos problemas, os autores analisados pela pesquisadora definem a agenda como sendo constituída por uma lista de problemas ou assuntos que chamam à atenção do Governo e dos cidadãos que atuam junto com o Governo.

Eis o porquê da referência anterior ao conteúdo do art. 3º da CF. No Estado brasileiro, a agenda deve atender aos objetivos fundamentais. Na implementação das políticas públicas educacionais, não se tem observado na formulação da agenda a participação dos atores que necessariamente deveriam estar envolvidos: Governo, Agentes Públicos Executores e cidadãos destinatários das ações governamentais.

Importante, ainda, destacar que o Estado Brasileiro se efetivamente pretende atender aos seus objetivos fundamentais, deveria observar, na fixação das políticas educacionais, as condições políticas, econômicas e sociais, compreendendo, neste cenário, a disponibilidade de recursos orçamentários, os reflexos das condições sociais e econômicas do território de implantação, a opinião dos atores destinatários das ações, os partidos de oposição e os grupos da sociedade civil (não institucionais) comprometidos com a solução dos problemas.

No processo de implantação de políticas públicas, necessária se faz a presença dos fatores que influenciaram o processo de tomada de decisão. Relevante, no campo das políticas públicas educacionais, é a observância do que corresponde à avaliação política e à avaliação de políticas. Esta apreciação é muito bem focalizada por Figueiredo e Figueiredo no texto “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. Para os autores, avaliação política corresponde à análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política. Na escolha dessa política é importante ressaltar os princípios que a justificam em relação a qualquer outra. Volto a destacar que os princípios que nortearam a escolha da política pública devem ser relevantes para repercutir no atendimento de um dos objetivos fundamentais da República.

As políticas públicas educacionais, a exemplo das demais, quando idealizadas, implantadas, executadas e avaliadas, devem gerar resultados; estes resultados, como identificam os autores acima referidos, podem representar um produto físico, tangível e mensurável e um impacto que também modifique atitudes, comportamentos e/ou opiniões. O processo de avaliação das políticas observa razões de natureza moral e instrumental. Do ponto de vista moral, é de se considerar a probidade dos gestores na execução da política e na apropriação de seus resultados. No tocante à razão de natureza instrumental é de se observar o nível de produção do produto, quanto à quantidade e à qualidade, objetivando monitorar e controlar os seus impactos.

Nessa linha de orientação, as políticas públicas educacionais devem ser sempre concebidas com a conjugação dos dois propósitos das ações governamentais, quais sejam: produção de serviços públicos e produção de mudanças e avaliação de impactos.

Num primeiro plano, é de se observar a capacidade do Estado de absorver toda a demanda educacional com o ofertamento das vagas necessárias, cuja avaliação verificará o cumprimento da meta e a adequação dos meios, sob a ótica funcional, administrativa e contábil, complementando com a avaliação da relação custo-benefício. No segundo propósito, é de se verificar, na avaliação, se as mudanças efetivamente ocorreram em razão da política implantada, e, ainda, demonstrar que a não implementação impediria qualquer mudança na realidade.

As políticas públicas no Estado Brasileiro deveriam ser todas dirigidas para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República; obviamente, que no plano mediato, em face da complexidade de alcançar a plenitude dos objetivos. Os autores apresentam (cinco) problemas que comprometem o grau de efetividade dessas políticas, são eles: a) interesse de grupos privados em detrimento do grupo beneficiário; b) subordinação do programa à política econômica ou a outros objetivos externos; c) baixa participação dos beneficiários; d) centralização na formulação, na implementação e na organização administrativa; e) uso político e/ou clientelístico.

### **Conclusão**

Os problemas observados na revisão bibliográfica realizada pela Prof.<sup>a</sup> Viana e aqui analisados no âmbito das políticas públicas implica reconhecer que este cenário se harmoniza com a realidade do Estado Brasileiro, apesar da presença de embates sociais históricos que resultaram numa transformação das políticas públicas de educação. A complexidade observada na elaboração do processo de fixação e avaliação das políticas públicas de educação não permite uma conclusão definitiva, mas tão-somente questionamentos a serem enfrentados em etapas futuras do estudo, tais como:

a) Em decorrência da centralização na formulação, na implantação e na organização administrativa das políticas públicas educacionais, como propiciar a participação dos destinatários dessas políticas (beneficiários) nas fases indicadas?

b) Diante da escassez de recursos, ditada pela política econômica, que se reflete nos orçamentos dos entes federativos, como priorizar a alocação dos recursos para as políticas públicas educacionais, com a participação dos seus beneficiários desta política?

c) Como produzir a formulação de uma agenda de prioridades de problemas educacionais no Estado Brasileiro, com o envolvimento de todos os atores governamentais (executivo, legislativo), compreendidos neste universo os agentes políticos e os agentes públicos, e de todos os atores não-governamentais, aqui compreendidos os grupos de pressão (acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública)?

d) Como pode a academia contribuir para mudança de atitude dos grupos de cidadãos e outros atores privados destinatários das políticas públicas educacionais, considerando serem estes o objeto das políticas públicas e os atores governamentais o seu sujeito?

### **Referências**

APPIO, Eduardo. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2005.

AZANHA, José Mário Pires. Política e Planos de Educação no Brasil: Alguns Pontos Para Reflexão. Palestra proferida na Escola de Governo, em 14 de outubro de 1992.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dalari Bucci (organizadora) \_ São Paulo: Saraiva, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Legislação Educacional Brasileira. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.

DERANI, Cristiane. Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dalari Bucci (organizadora) \_ São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEREDO, M e FIGUEREDO A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Anál. e Conj., 1(3), Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1986.

MENESES, João Gualberto de Carvalho. A educação e o ensino na Constituição do Estado de São Paulo: propostas e realizações. Notandum Libro Número 14 / Jean Lauand (organizador) . São Paulo: Centro de Estudos Medievais Oriente & Ocidente EDF/FEUSP, 2010.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro 30(2): 5-43. Mar/Abr. 1996.

Recebido para publicação em 3-01-12; aceito em 29-01-12