

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: conceito e contextualização numa perspectiva didática¹

Adão Francisco de Oliveira²

Introdução

Política pública é uma expressão que visa definir uma situação específica da política. A melhor forma de compreendermos essa definição é partirmos do que cada palavra, separadamente, significa. Política é uma palavra de origem grega, *politikó*, que exprime a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre os rumos da cidade, a *pólis*. Já a palavra pública é de origem latina, *publica*, e significa povo, do povo.

Assim, política pública, do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, historicamente essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação). De todo modo, um agente sempre foi fundamental no acontecimento da política pública: o Estado.

Por isso, vejamos qual é o sentido contemporâneo para o termo política pública.

Conceito de Políticas Públicas

A discussão acerca das políticas públicas tomou nas últimas décadas uma dimensão muito ampla, haja vista o avanço das condições democráticas em todos os recantos do mundo e a gama de arranjos institucionais de governos, que se tornou necessário para se fazer a *governabilidade*. Entende-se por governabilidade as condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis. São essas condições adequadas, enquanto atitudes de governos (sejam eles de âmbito nacional, regional/estadual ou municipal), que caracterizam as políticas públicas.

Souza (2003) fez um interessante cotejamento sobre algumas das principais definições sobre políticas públicas, as quais podem ser apresentadas pelo seguinte quadro:

¹ Texto publicado no livro “Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas”, organizado por Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França, Editora da PUC Goiás, 2010, páginas 93-99.

² Historiador e Sociólogo; doutor em Dinâmica Socioespacial / Geografia pelo IESA-UFG. Professor Adjunto da UFT.

Autor	Definição de políticas públicas	Ano da obra
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vidas dos cidadãos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958

Após esse exercício, a autora apresenta o seu entendimento sobre as políticas públicas:

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).

A distinção entre Política e Políticas Públicas

Apesar da importante contribuição de Souza para a definição de políticas públicas, entende-se que o melhor termo que o define, por conta de seu caráter didático, é o desenvolvido por Azevedo (2003) a partir da articulação entre as compreensões de Dye (1984) e Lowi (1966). Neste exercício, Azevedo (2003, p. 38) definiu que “*política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões*”.

O primeiro destaque a se fazer com relação a essa definição dada por Azevedo é de que política pública é coisa para o governo. A sua definição é clara nesse sentido. Isso quer dizer que a sociedade civil, ou melhor, o povo, não é responsável direto e nem agente implementador de políticas públicas. No entanto, a sociedade civil, o povo, faz política.

Percebe-se então que existe uma distinção entre política e política pública. Mas como definir a primeira expressão? O filósofo e historiador Michel Foucault (1979) afirmou que todas as pessoas fazem política, todos os dias, e até consigo mesmas! Isso seria possível na medida em que, diante de conflitos, as pessoas precisam decidir, sejam esses conflitos de caráter social ou pessoal, subjetivo. Socialmente, a política, ou seja, a decisão mediante o choque de interesses desenha as formas de organização dos grupos, sejam eles econômicos, étnicos, de gênero, culturais, religiosos, etc. A organização social é fundamental para que decisões coletivas sejam favoráveis aos interesses do grupo.

Por fim, é importante dizer que os grupos de interesse, organizados socialmente, traçam estratégias políticas para pressionarem o governo a fim de que políticas públicas sejam tomadas em seu favor.

Tipos de Políticas Públicas

Desenvolvendo a leitura de Lowi (1966), Azevedo (2003) apontou a existência de três tipos de políticas públicas: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias. As políticas públicas redistributivas consistem em redistribuição de *“renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos”* (Azevedo, 2003, p. 38). São exemplos de políticas públicas redistributivas os programas de bolsa-escola, bolsa-universitária, cesta básica, renda cidadã, isenção de IPTU e de taxas de energia e/ou água para famílias carentes, dentre outros.

Do ponto de vista da justiça social o seu financiamento deveria ser feito pelos estratos sociais de maior poder aquisitivo, de modo que se pudesse ocorrer, portanto, a redução das desigualdades sociais. No entanto, por conta do poder de organização e pressão desses estratos sociais, o financiamento dessas políticas acaba sendo feito pelo orçamento geral do ente estatal (união, estado federado ou município).

As políticas públicas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Elas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou a pressão dos grupos de interesse. São exemplos de políticas públicas distributivas as podas de árvores, os reparos em uma creche, a implementação de um projeto de educação ambiental ou a limpeza de um córrego, dentre outros. O seu

financiamento é feito pela sociedade como um todo através do orçamento geral de um estado.

Por último, há as políticas públicas regulatórias. Elas consistem na elaboração das leis que autorizarão os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva. Se estas duas implicam no campo de ação do poder executivo, a política pública regulatória é, essencialmente, campo de ação do poder legislativo.

Como conclusão desta aula, ressaltamos ainda que esse tipo de política possui importância fundamental, pois é por ela que os recursos públicos são liberados para a implementação das outras políticas. Contudo, o seu resultado não é imediato, pois enquanto lei ela não possui a materialidade dos equipamentos e serviços que atendem diariamente a população. Assim, os grupos sociais tendem a ignorá-la e a não acompanhar o seu desenvolvimento, permitindo que os grupos econômicos, principalmente, mais organizados e articulados, façam pressão sobre os seus gestores (no caso do Brasil, vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores).

Na nossa primeira aula trabalhamos os conceitos de política e de políticas públicas. Nesta aula veremos o que de fato significa *políticas públicas educacionais*, quais são as suas dinâmicas atuais e quais são os fenômenos que influenciam na sua decisão. Pretendemos, com a sua compreensão, aproximar a sua idéia à de educação ambiental. Por isso, é importante que você fique atento(a) a essa discussão.

O que são Políticas Públicas Educacionais

Se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar.

Por que é importante fazer essa observação? Porque educação é algo que vai além do ambiente escolar. Tudo o que se aprende socialmente – na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro, etc. –, resultado do ensino, da observação, da

repetição, reprodução, inculcação, é educação. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas.

Nesse sistema, é imprescindível a existência de um ambiente próprio do fazer educacional, que é a escola, que funciona como uma comunidade, articulando partes distintas de um processo complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas). Portanto, políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem.

Tais decisões envolvem questões como: construção do prédio, contratação de profissionais, formação docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar, etc.

Globalização, neoliberalismo e educação

A escola como se conhece hoje, lugar de ensino para todos os grupos sociais, garantida em suas condições mínimas de existência pelo Estado, reprodutora da cultura universal acumulada pela experiência humana sobre a Terra e disseminada em todos os países do planeta, não possui mais do que 150 anos, ou seja, um século e meio. É uma experiência educacional do final do século XIX, momento em que as relações capitalistas de produção, amadurecidas pelo ritmo da industrialização (mecanização da produção) e visando a *mais-valia*, demandavam, por um lado, conhecimento técnico padronizado da mão-de-obra e, por outro, controle ideológico das massas de trabalhadores.

Assim surgiu a escola moderna, encerrando, desde sua fundação, uma grande contradição: ser ao mesmo tempo espaço de superação, de criação, de práxis e, na contramão dessa feita, espaço de reprodução e controle ideológicos (a esse respeito, ver OLIVEIRA, 2007; BOURDIEU, 2001; e GADOTTI, 2003). É com essa característica contraditória, dialética, dual que a escola se desenvolveu nos últimos 150 anos, tempo em que a cultura humana passou por suas mais profundas transformações em 1,5 milhões de anos de existência da humanidade. A revolução tecnológica desse período exigiu um conjunto significativo de novos saberes, pois esse período representou uma sucessão de saltos que partiram da Revolução Industrial à automação da produção (processos automáticos, baseados na microeletrônica e na informática), conformando o

mundo dos meios de transporte velozes, da telemática, da conquista do espaço sideral, dos satélites artificiais, da teleconferência, da financeirização das relações econômicas (venda de dinheiro pelos bancos), da urbanização, etc.

Não obstante, ao mesmo tempo em que tais transformações significaram um grande avanço da humanidade no controle e na previsão da natureza, elas também serviram para unificar o mundo na dinâmica produtiva do capitalismo. A ampliação das desigualdades sociais resultantes desse processo (visível na divisão do planeta entre hemisfério norte e hemisfério sul, na divisão dos países entre o urbano e o rural, na divisão do espaço urbano entre o centro e a periferia) e a degradação da natureza em função dos modelos de produção predatórios marcaram o final do século XX e produziram a face do fenômeno designado como *globalização*.

Entende-se por globalização o fenômeno da unificação dos países do mundo numa mesma agenda econômica, de certo modo imposta a estes pelo controle que um grupo limitado de países (o G-8) exerce sobre o mercado internacional. O que torna os países do G-8 fortes e os permite influenciar as decisões políticas dos demais países é o fato de que todos são muito ricos, concentram sítios produtivos de altíssima tecnologia (portanto, com produção de alto valor agregado), dominam as maiores potências bélicas do planeta e têm como instrumento para propagação de suas decisões a ONU.

A globalização, portanto, ao mudar o desenho político e econômico do mundo, exigiu também a incorporação de novas preocupações e tecnologias na educação. Uma dessas preocupações diz respeito à questão ambiental, fortemente impactada pela degradação e esgotamento dos recursos naturais, pela alteração de paisagens e a destruição de faunas e floras e pelo aviltamento das condições subnormais de vida de milhares de pessoas, em particular nas áreas urbanas. Isso fez surgir, especialmente no último quartel do século XX (pós-1975), uma forte demanda pela **educação ambiental**.

A integração do mundo inteiro a uma mesma agenda econômica foi possível pela política *neoliberal*. Neoliberalismo é uma expressão derivada de *liberalismo*, doutrina de política econômica fundada nos séculos XVIII e XIX que teve como orientação básica a não intervenção do Estado nas relações econômicas, garantindo total liberdade para que os grupos econômicos (proprietários dos meios de produção; *burguesia*, usando uma definição marxista) pudessem investir a seu modo os seus bens.

Na perspectiva liberal, o Estado deixa de regular a relação entre empregador e trabalhador, entre patrão e empregado, entre burguesia e proletariado. Isso fatalmente conduz as relações de produção a uma situação de completa exploração da classe proprietária sobre a classe despossuída.

O liberalismo saiu de cena enquanto política econômica em meados do século XX, em função das crises que se repetiram nas relações internacionais de mercado e que levaram as nações européias, particularmente, às duas grandes guerras mundiais. Por isso, entre as décadas de 1940 e de 1970 o mundo do capitalismo de ponta (Europa, EUA e Japão) ensaiou outras formas de políticas econômicas, visando a superação das crises cíclicas e o espanto das idéias socialistas (em voga principalmente na Europa por causa da participação decisiva da URSS na Segunda Guerra Mundial).

O resultado disso foi a implantação, na Europa, da Social-Democracia e do *Welfare State* (Estado do Bem-estar) e, nos EUA, do *New Deal* (Novo Acordo), que consistiram em políticas de garantias sociais, mediante direitos nos campos da seguridade social, saúde, educação, trabalho etc., financiadas pela tributação das elites econômicas. Por elas, os grupos de trabalhadores nesses territórios tiveram uma sensação de “bem-estar”, o que, em certa medida, contribuiu para arrefecer a organização e a luta sindical e partidária. Por outro lado, para as elites econômicas essas políticas significaram uma redução acentuada nas margens de lucro, apesar de que houve um grande investimento na mudança do padrão tecnológico visando, dentre outras coisas, a superação da classe operária e, como consequência, de sua organização - o que afastaria as chances de lutas e revoluções socialistas.

A reestruturação produtiva que ocorreu na década de 1960, através da automação, conhecida inicialmente como *toyotismo*, garantiu essa condição e abriu possibilidades para que o liberalismo pudesse ser novamente implantado como política econômica. As evidências de que a URSS entrava em crise, por sua crescente dependência do mercado internacional, estimulou os líderes do capitalismo de ponta a arquitetarem, na década de 1970, o retorno à ortodoxia liberal. Porém, isso ocorreu considerando-se uma série de elementos históricos que se interpuseram entre as primeiras experiências do liberalismo e a atualidade do fim do século XX. Daí que os arranjos na política liberal, adequando-a para a era da globalização, tornaram-na

conhecida como *neoliberalismo*.

Vale ressaltar que enquanto política liberalizante do mercado, que advoga a não intervenção do Estado nas relações econômicas e a reinversão da prioridade de investimentos públicos das áreas sociais para as áreas produtivas, o neoliberalismo teve um forte impacto sobre a educação. Isso porque as políticas educacionais, enquanto políticas sociais, perderam recursos onde o neoliberalismo foi implantado, agravando as condições de seu financiamento.

Considerações finais

Pelo exposto, percebe-se que há um conjunto de conceitos de políticas públicas, sendo que Sérgio de Azevedo (2003) construiu um conceito didático para a sua compreensão: tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, bem como os impactos de sua ação ou omissão. Assim, se um governo não faz nada em relação a alguma coisa emergente isso também é uma política pública, pois envolveu uma decisão.

O que distingue política pública da política, de um modo geral, é que esta também é praticada pela sociedade civil, e não apenas pelo governo. Isso quer dizer que política pública é condição exclusiva do governo, no que se refere a toda a sua extensão (formulação, deliberação, implementação e monitoramento).

Entende-se por políticas públicas educacionais aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar. Essa educação orientada (escolar) moderna, massificada, remonta à segunda metade do século XIX. Ela se desenvolveu acompanhando o desenvolvimento do próprio capitalismo, e chegou na era da globalização resguardando um caráter mais reprodutivo, haja vista a redução de recursos investidos nesse sistema que tendencialmente acontece nos países que implantam os ajustes neoliberais.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Economia das trocas simbólicas**. 5ª edição. São Paulo:

Perspectiva, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GADOTTI, Moacyr. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 14^a edição. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Adão F. de. Percalços da escola e desafios da educação. In: OLIVEIRA, Adão F. De; NASCIMENTO, Claudemiro G. do (orgs.). **Educação na alternância**: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro. Goiânia: Editora da UCG, 2007.

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