



A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA, DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO SOCIAL DO INDIVÍDUO

Graziela Rossetto Giron¹ - CESF

Resumo: O presente artigo se propõe a discutir algumas questões envolvidas no processo de construção e implementação de políticas públicas, bem como, a relação dessas com a educação, o planejamento e a gestão educacional. Sabe-se que para cada modelo de Estado há, também, um modelo de educação, uma vez que todo o projeto educativo veicula uma imagem de homem e de mundo que se deseja alcançar. Portanto, falar de política educacional implica em considerar que a mesma articula-se à construção de um projeto de sociedade e de cidadania, situado dentro de um contexto histórico e permeado por interesses ideológicos, econômicos e políticos. Compreender a conexão existente entre as políticas educacionais e as estratégias de ação utilizadas para implementá-las, auxilia no entendimento das relações de poder que se estabelecem entre o Estado e a sociedade, bem como, o tipo de indivíduo que se está ajudando a formar a partir dessas políticas, ampliando assim, as perspectivas de construção de um modelo educacional comprometido com a emancipação humana.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação. Planejamento. Gestão educacional. Emancipação humana.

1. Considerações iniciais

Em sua acepção clássica, o conceito de política deriva de um adjetivo denominado *politikós*, que diz respeito a tudo que se relaciona com cidade, urbano, civil, público, social. Segundo Shiroma (2004), na modernidade, o termo reporta-se, fundamentalmente, a atividade ou ao conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou dele emanam.

O conceito de política passa, então, a ter relação direta com o poder do Estado² em ordenar, proibir, legislar e intervir num grupo social definido, com domínio exclusivo de exercício e defesa desse território. Ou seja, é papel do Estado definir através das políticas

¹ Mestre em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora de graduação e pós-graduação no Centro de Ensino Superior Cenequista de Farroupilha (CESF) e da rede municipal de ensino de Caxias do Sul. Contato: ggrosseto@gmail.com.

² “Unidade política e jurídica estável, resultante da reunião de famílias e de outros grupos, num mesmo território, aí constituindo uma sociedade independente, que, sob a direção de uma autoridade suprema, visa a realizar o bem-comum.” (SOUZA, José Pedro Galvão et al. *Dicionário de política*, 1998, p. 202).

“Refere-se a uma unidade jurídica, a um conjunto de elementos, como o povo, o território, o governo e uma finalidade, ligados por um conjunto de regras.” (DALLARI, 1984, p. 13).

públicas, a produção e/ou distribuição de bens e serviços coletivos, criando com isso condições para que a população tenha acesso (ou não) ao usufruto desses direitos.

No entanto, o tipo e a qualidade das políticas públicas implementadas por um determinado governo dependem, exclusivamente, dos interesses econômicos e políticos defendidos pelo grupo que representa o poder estatal naquele momento histórico. A partir disso é que será determinado como, quando, a quem e no que aplicar os recursos públicos. Entendendo-se política como um processo que envolve negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial de legislação, pode-se dizer, então, que não há uma definição única de política, nem tão pouco, uma demarcação clara entre política educacional e outras áreas da política social (OZGA, 2000).

No texto “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”, Mainardes (2006) discute uma proposta defendida por Stephen Ball e Richard Bowe (pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais), que vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para a análise de políticas públicas. Trata-se de uma abordagem denominada “Ciclo de Políticas” que traz várias contribuições para a análise das mesmas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro (Mainardes, 2006). Essa abordagem defende que a produção de políticas públicas sofre inferência de três contextos:

1. Contexto da influência: é o momento onde as políticas públicas são gestadas e os discursos políticos são construídos; é nesse contexto que grupos de interesses diversos procuram influenciar na definição das propostas políticas. Está relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas;
2. Contexto da produção: é quando os textos políticos e legais oficiais são elaborados, levando-se em consideração as discussões, disputas e acordos que ocorrem entre os grupos envolvidos na organização da proposta política;
3. Contexto da prática: é o momento em que a proposta política está sujeita a interpretação dos diferentes atores envolvidos no processo, podendo sofrer modificações e ser recriada, tendo em vista a sua aplicabilidade.

Para esses autores, há uma variedade de intenções, disputas e embates que influenciam, significativamente, o processo político e a sua efetivação, e que precisam ser identificados e considerados³. Nessa perspectiva, não existe um modelo de política que

³ Processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismos exercem grande influência na efetivação das propostas políticas. Licínio Lima (2001) traz o conceito de “infidelidade normativa” como um fenômeno

consiga separar as fases de formulação e implementação, uma vez que os profissionais ou pessoas envolvidas no processo, também são responsáveis (em última instância), pela elaboração e efetivação das mesmas.

Ou seja, as políticas estão sempre em processo de construção, de vir a ser, pois são fruto de múltiplas leituras de mundo, realizadas por diferentes atores sociais que estão inseridos num contexto contínuo de interpretações e re-interpretações de mundo, não podendo, portanto, ser analisadas somente como procedimentos de produção e implementação (alguém que pensa e alguém que executa); a formulação e a efetivação das políticas públicas são procedimentos que vão acontecendo ao longo do processo, e que sofrem modificações e inferências dos diferentes setores envolvidos.

Essa forma de enxergar a construção de políticas, entre outras coisas, possibilita refletir sobre como os diferentes agentes políticos (população em geral e gestores públicos) exercem um papel ativo no processo de interpretação e re-interpretação destas, mesmo não tendo consciência disso. As políticas sempre serão criadas e interpretadas de acordo com a história, experiência, valores, propósitos e interesses das pessoas envolvidas num determinado contexto, pois interpretação é uma questão de disputa (se relaciona com interesses diversos). Como diz Leonardo Boff (1997, p. 09), “todo ponto de vista é a vista de um ponto; [...] a cabeça pensa a partir de onde os pés pisam”.

A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática (Ball, 2001). Portanto, não se pode dizer que uma política é boa ou ruim na sua totalidade; a discussão é bem mais ampla e complexa, na medida em que, a efetivação de políticas não é uma ação singela e nem pode ser feita de forma isolada (somente por uma conjuntura de governo). Pressupõe o envolvimento e a participação dos diferentes setores sociais (população em geral, entidades de profissionais, executores das políticas) nas decisões a serem tomadas, uma vez que estes (mesmo não tendo consciência) são agentes responsáveis pela criação e re-criação dessas propostas.

No intuito de ampliar essa reflexão, Ball (2001) defende que a criação de políticas se dá através de um processo denominado “bricolagem”, um constante empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes,

típico na implementação de políticas, que se caracteriza por uma oposição à conformidade educativa burocrática, em detrimento de interesses pessoais.

de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. Sob essa perspectiva, o autor defende que as diferenças entre as propostas políticas são questões mais de ênfase do que de distinção e que, atualmente, a posição “pós-política é apresentada como essencialmente pragmática e, por consequência, livre de ideologia”. (BALL, 2001, p. 101). E complementa:

[...] estamos caminhando para aquilo que poderia ser chamado o fim da política. Ou seja, podem alguns argumentar, é cada vez mais difícil distinguir entre políticas educativas de partidos políticos tradicionais rivais e que, em muitos casos, políticas nacionais são atualmente definidas em termos de diferentes manifestações da globalização. (2001, p. 100).

Esse teórico explicita que as modificações na política mundial apoiam-se, em princípio, nas linhas básicas da tese da *globalização*⁴, que defende uma transformação radical nas questões econômicas, culturais, políticas e sociais do Estado. Em função disso, surge um novo tipo de cidadania mundial, que vive a efemeridade e volatilidade no próprio cotidiano do dia-a-dia, provocando nas pessoas uma “crise de representação ou desintegração do consenso” (BALL, 2001). O maior problema disso é que, no contexto desse novo ambiente moral, a sociedade acaba sendo movida por uma cultura de autointeresses quando, as motivações pessoais, o comportamento competitivo e a luta pela vantagem individual, se sobrepõem aos valores em prol da coletividade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

Compreender a relação existente entre políticas públicas e educação implica transcender suas esferas específicas, com vistas a entender o significado do projeto social de Estado e as características do momento histórico em questão. A reestruturação do Estado e, conseqüentemente, das políticas implementadas por diferentes governos, tem sua origem em medidas executivas e legislativas que afetam a administração pública em geral, e por decorrência também a educação. As oscilações nesse relacionamento entre política pública e educação estão ligadas, não só com a natureza das atividades pedagógicas, mas com contextos mais amplos, onde se percebe uma forte pressão exercida sobre a educação para contribuir com o crescimento econômico e para o estabelecimento de um clima social que trabalhe a solidariedade social ou a coesão cultural.

Segundo Germano, as políticas educacionais consistem num:

⁴ Santos (2002) define globalização como um processo de intensificação das relações sociais, que ocorre em diferentes setores da sociedade (financeiro, econômico ou cultural), abrangendo o mundo inteiro.

Conjunto de medidas que são propostas pelo Estado e que dizem respeito ao aparelho do ensino (escolar ou não). Ela visa essencialmente à reprodução da força de trabalho (mediante a escolarização e qualificação); à formulação de intelectuais (em diferentes níveis); à disseminação da concepção de mundo dominante (com vistas a contribuir para legitimação do sistema político e da sociedade estabelecida), [...] além da evidente regulação dos requisitos necessários ao funcionamento do sistema educacional. (1993, p. 101).

A educação, nos diferentes momentos históricos, manteve-se intimamente ligada a uma visão social, ou seja, foi usada para se ganhar espaço e projeção na sociedade. Hoje, quem tem acesso à educação tem maior possibilidade de se inserir no mercado de trabalho. Entretanto, a educação raramente se manifesta como um fim em si mesmo: ou é usada como instrumento de manutenção de certa ordem social e econômica, ou serve como meio de transformação dessa estrutura. Parafraseando Freire (1991) não existe neutralidade na educação, como não existe neutralidade em nenhuma ação humana: ou se está atuando a favor ou contra certa ideologia.

Atualmente, vive-se o advento da globalização que tem introduzido significativos desafios para o sistema educacional,⁵ em função das possibilidades de articulação que são oferecidas pelos meios tecnológicos de informação e comunicação. Esse momento caracteriza-se como uma nova era, “a do conhecimento”, sendo a educação o maior recurso que se dispõe para enfrentar essa nova estruturação de mundo. Consiste numa verdadeira revolução paradigmática. As descobertas científicas estão modificando a relação do homem com o meio, sua percepção da realidade e sua própria forma de pensar, sentir e interagir com os outros. As mudanças econômicas que ocorreram no mundo geraram um modelo de sociedade, em que a formação educacional é tida como elemento estratégico para garantir o desenvolvimento.

A memorização de conhecimentos é substituída pela capacidade de usar o conhecimento científico de todas as áreas para resolver problemas de modo original. Saber lidar com as diferenças, enfrentar desafios e mudanças, buscar aprender permanentemente e ter capacidade de trabalhar em grupo são características que vão definir a permanência e/ou a possibilidade de acesso no mercado de trabalho. A sociedade passa a exigir um novo tipo de trabalhador e, como consequência, um outro tipo de formação precisa ser pensada. A grande

⁵ No livro *Investigação sobre políticas educacionais*, Ozga (2000, p. 113) comenta sobre alguns aspectos da globalização que influenciam na educação: “Em primeiro lugar, temos o afastamento das leis da esfera política e a sua colocação num processo racional de cumprimento de regras, ditado pela necessidade de atingir os níveis técnicos do capital. Depois, temos ainda a amplitude da distribuição desigual destas novas redes e de fluxos de recursos, quer dentro quer entre nações. A globalização não é global de igual forma; as novas tecnologias não estão disponíveis de igual modo”.

força produtiva de hoje chama-se *tecnologia*, que exige cada vez menos trabalhadores integrados no processo produtivo, e cada vez mais pessoas dotadas de especialização e capacidade de abstração.

Nesse contexto, a educação tem ocupado um lugar de destaque. Redescobre-se a centralidade da mesma, e a ela é conferido um lugar privilegiado nos processos de reestruturação produtiva, no desenvolvimento econômico e na inserção de grande parte da força de trabalho de uma sociedade permeada pelos códigos da modernidade. Isto é, “a nova ordem mundial e a centralidade assumida pela ciência e a tecnologia aproximam – de forma estrutural – o setor produtivo do campo educacional, enquanto possibilidade de formação de recursos humanos e de produção de pesquisas orientadas para o mercado em sua dimensão global”. (SILVA JÚNIOR, 1995, p. 209).

Essa proposta de política educacional “mercantilizada” iniciou-se com as políticas neoliberais e conservadoras desenvolvidas em alguns países (entre eles o Reino Unido e os Estados Unidos), no final dos anos 80. Nesse processo de reorganização produtiva globalizada, o Banco Mundial (BM), articulado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a demais agentes multinacionais, sugeriram aos países em desenvolvimento, um programa de ajuste estrutural conveniente aos interesses do capital internacional. Essas proposições foram pensadas no Consenso de Washington (1989), com o objetivo de discutir as reformas econômicas e educacionais que deveriam ser adotadas pelos países que se submetessem a essas políticas, em contrapartida ao empréstimo de recursos financeiros.

Esses organismos e agências internacionais tiveram como fonte inspiradora o modelo econômico neoliberal, que defende as seguintes diretrizes de atuação para o Estado: redução dos gastos públicos com os setores sociais; minimização da pobreza (pois isso é algo que onera muito o Estado); uniformização e integração dos países às políticas econômicas globais; restrição da criação científica e tecnológica para os países pobres (como forma de garantir sua dependência econômica e financeira); e um grande investimento na educação, com o intuito de proporcionar à população a aquisição de competências, habilidades e valores mínimos necessários para uma melhor subserviência ao mercado. Dessa forma, em contrapartida à liberação de recursos financeiros, esses organismos internacionais impõem aos países devedores, diretrizes econômicas e políticas que interferem, inclusive, na possibilidade de autodeterminação e soberania dos mesmos. Isto é, a lógica e a eficiência do mercado globalizado são, agora, as orientações para a modernização do país.

De acordo com a ideologia neoliberal, a escola deve ser libertada do Estado e gerida como uma empresa, pois assim fica mais fácil a utilização de critérios de rentabilidade e

eficácia baseados na satisfação do consumidor (neste caso, pais e alunos) também no âmbito educacional – conceitos como “sociedade de aprendizagem” e “economia baseada no conhecimento” são construções políticas que simbolizam o aumento dos imperativos econômicos no âmbito educacional.

No entanto, se essa situação for examinada com mais afinco, percebe-se que a mesma estimula o desenvolvimento de mecanismos de competição entre os diferentes atores educativos (pais, professores, gestores, alunos), incentivando o culto ao egoísmo e colocando o interesse individual acima do coletivo. Percebe-se que na sociedade atual (em função das propostas neoliberais) está ocorrendo o desaparecimento gradual da concepção específica do Estado-nação e a adoção de uma concepção única de política, voltada à competitividade econômica e, conseqüentemente, ao abandono ou marginalização dos propósitos sociais. Ou seja, uma política que se demonstra extremamente excludente e discriminatória.

No artigo “Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos?” Lopes (2004) comenta sobre a importância de não submeter a educação aos critérios econômicos e ao mercado produtivo, quando se pretende implementar políticas educacionais. Considerar a educação uma “produtora de recursos humanos para o bom desempenho da economia [...], como a redentora de todos os males da sociedade, inclusive da economia” (LOPES, 2004, p. 116-117), faz com que prevaleça apenas o valor de troca na educação. E acrescenta: “É importante acreditar na educação pelo seu valor de uso, como produção cultural de pessoas concretas, singularidades humanas capazes de se constituírem em sujeitos globais e locais em luta contra desigualdades e exclusões sociais”. (2004, p. 117).

As mudanças adotadas pelo neoliberalismo são regidas pela racionalidade financeira e repousam não mais no reconhecimento da universalidade do direito à educação para todos, mas no princípio da “equidade”, cujo significado consiste sim em dar um tratamento diferenciado a cada um, mas conforme as demandas da economia. Nessa lógica, a educação deve estar a serviço do sistema produtivo, oferecendo aos alunos os conhecimentos e as habilidades necessárias, para uma posterior adequação às necessidades do mercado.

A adoção do conceito de equidade, ao invés de igualdade, ocorre a partir do endeusamento do mercado, imbuído de uma lógica excludente que legitima a desigualdade e a competição. Segundo Fonseca:

Fica evidente, portanto, que a equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento para todos, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema. Assim, a proposição sistêmica segundo a qual – o problema

que afeta uns afeta a todos – não significa que os benefícios de uns sejam, necessariamente, os benefícios de outros. (1998, p. 09).

O que se observa a partir da abordagem educacional neoliberal não é, necessariamente, a melhoria e eficácia no ensino, mas sim, a criação de mercados educativos que servem para ampliar ainda mais as desigualdades existentes nas condições de acesso e participação da população nos sistemas educativos. A partir do incentivo dessa cultura empresarial, a escola acaba produzindo um currículo oculto que provoca uma alteração significativa nas relações sociais de escolarização, desencadeando um individualismo competitivo e um instrumentalismo exagerado, lançando mão de constituir-se como um espaço no qual é possível exercitar o diálogo, o respeito às diferenças, a participação e o trabalho coletivo.

A proposta de *Educação Popular*⁶ surge em contrapartida ao modelo de educação neoliberal, caracterizando-se por possuir uma singularidade em decorrência da ligação com a prática social e com os interesses populares. Contribui para a quebra de diferentes formas de alienação, na medida em que procura desenvolver no aluno uma consciência crítica sobre o mundo, ampliando assim sua visão de homem e sociedade. Fundamenta-se nos princípios de uma educação emancipatória e humanizadora, em que a razão de ser da educação não é apenas o ato de capacitar os indivíduos a viverem e se adaptarem ao mercado de trabalho e ao mundo em que vivem.

A Educação Popular cria interconectividades, humaniza e trabalha sobre as incertezas do ser humano, não de seus princípios, mas do destino de quem ela educa. Tem a função de conscientizar, abrir as fronteiras da mente e do coração das pessoas, com vistas a ajudá-las a re-criarem a si mesmas, partilhando com os outros essa construção, que deve ser livre e responsável.

Afinal, atribuir à educação apenas uma finalidade utilitária, destinando-a a formatação e adaptação das pessoas à sociedade é algo muito sombrio, e por que não dizer cruel. “Ainda que represente uma escolha de saberes, de sentidos, de significados, de sensibilidades e de sociabilidades, entre outras, a educação não pode preestabelecer de

⁶ A Educação Popular desponta de um momento rico na dinâmica cultural brasileira e latino-americana que pretende enraizar a pedagogia na cultura popular, ou seja, ver a educação como ação cultural. Segundo Freire (1987) a Educação Popular é uma forma de educar voltada à prática humanizadora, democrática e inclusiva, que reconhece e legitima o saber do senso comum, do povo, dos excluídos, como ponto de partida para a construção de um conhecimento mais amplo. Educação Popular não é um método; é a volta à essência do pensar a educação e a formação humana. Nessa forma de educação, o ser humano é o centro do trabalho pedagógico, e não os conteúdos e os métodos. Educar nessa proposta consiste em conhecer os processos de humanização e desumanização a que os homens estão submetidos, tentando compreendê-los e até superá-los, sempre considerando o fato de que o ser humano é um ser histórico e social.

maneira restrita modelos de pessoas” (BRANDÃO, 2003, p. 21), sob pena do mundo tornar-se um lugar apático, inóspito e infértil culturalmente.

3. PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E GESTÃO PÚBLICA

O planejamento educacional público constitui-se numa forma específica de intervenção do Estado na educação, visando à implementação de políticas educativas. Portanto, a questão do planejamento público implica numa discussão sobre o que seja um Estado Intervencionista e sobre as diferentes formas de intervenção do mesmo, bem como, a necessidade de identificar as funções básicas atribuídas à educação pelo Estado. No entanto, para realizar essa discussão, faz-se necessário, compreender que o problema do intervencionismo estatal na atual sociedade capitalista, tem como pano de fundo questões relacionadas ao liberalismo e ao processo de evolução do capitalismo.

A ideologia liberal surge no final da Idade Moderna, com a Revolução Industrial: a burguesia (classe social que emerge na Europa com o desenvolvimento econômico e o aparecimento das cidades-burgos), enriquecida pelo comércio, vai se infiltrando gradativamente na aristocracia, favorecendo a legitimação de um novo tipo de sociedade onde o poder político deveria ser menor do que o econômico, apoiado na ideia de que “Estado bom é aquele que não governa”.⁷ Nesse modelo de gestão “o Estado passou a cuidar da cobrança de impostos, deixando de dirigir as atividades econômicas. Ficou responsável apenas pela justiça e pela defesa” (GIRON, 1996, p. 26), transferindo as atribuições econômicas para a iniciativa privada.⁸

Entretanto, para que essa nova forma de poder se consolidasse, foi necessário o estabelecimento de uma série de princípios e categorias que deram suporte a essa nova ideologia. De acordo com Horta (1982), os princípios fundamentais da ideologia liberal são: individualismo (consiste na pulverização das necessidades políticas e sociais, condicionando-as em função dos interesses individuais); liberdade (se afirma na autonomia e na independência do indivíduo em relação à autoridade política e social, e na dependência diante

⁷ Segundo Giron et al. (1996) foi na Inglaterra que ocorreu a primeira revolução para terminar com o poder do soberano (a Revolução Gloriosa – 1693, que limitou o poder do rei transferindo-o para o Parlamento). Porém, foi nos EUA que a burguesia tomou o poder político de forma completa: a Revolução Americana (1776) criou a primeira república burguesa do mundo. No entanto, foi somente em 1787, com a Revolução Francesa, que surgiu a primeira constituição liberal do mundo, onde a mesma tinha como princípios básicos: igualdade, fraternidade e liberdade.

⁸ Adam Smith (considerado o fundador da ciência econômica liberal), defendia que a sociedade era regida por uma “mão invisível”. Segundo ele, existe uma ordem natural que faz com que os próprios indivíduos encontrem o equilíbrio econômico para a sociedade da qual fazem parte, sendo que o Estado não deve intervir na livre-concorrência, pois o mesmo tiraria das pessoas a possibilidade de liberdade e ação.

das vontades individuais); igualdade (ela estabelece a identidade universal entre os homens, mas somente em direito, pois a igualdade diante da Lei se completa pela igualdade de oportunidades, o que gera a desigualdade social); propriedade (a apropriação dos bens materiais é um direito fundamental, pois para conservar a felicidade é necessário que se possa adquirir e gozar dos bens); segurança (consiste na proteção oferecida a cada um, necessária para a conservação da pessoa, de seus direitos e da suas propriedades); justiça (relacionada à garantia da distribuição da propriedade).

No século XIX, com o surgimento da articulação política da classe operária e com o sufrágio universal, o monopólio do poder acaba sendo rompido, ocorrendo uma generalização dos direitos políticos. Esse fato, aliado à crise vivenciada na etapa concorrencial de reprodução do capitalismo, fez com que o Estado Liberal entrasse em colapso, abrindo espaço para uma nova fase de afirmação do capitalismo: o *neocapitalismo* ou *neoliberalismo*⁹, assumindo agora na configuração jurídico-política, a forma de um Estado Intervencionista¹⁰. Nesse modelo de Estado, a intervenção é permanente, sistemática e não se limita apenas ao plano econômico, atingindo também o social (é nesse sentido que a educação é afetada¹¹).

Para uma melhor compreensão de como ocorre a intervenção estatal na educação, faz-se necessário ampliar a discussão entre política e planejamento. Ambos possuem uma estreita relação entre si e, dependendo de como se concebe a articulação entre *saber e poder*, pode-se ter duas concepções de planejamento:

- 1) Dialética: entende que o planejamento se constitui numa práxis que emerge da realidade, e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de um projeto coletivo; sua legitimação se faz através da discussão e participação popular, o que leva a ampliação da consciência crítica nos indivíduos;
- 2) Funcionalista: utiliza o planejamento como instrumento para fazer valer as aspirações e o projeto defendido por um determinado grupo; a busca da legitimação não se faz a partir da representatividade democrática, mas através de caminhos autoritários, excluindo a ideia de processo criador e substituindo-o por um esquema disciplinador.

⁹ Modelo econômico e político que defende que a economia precisa ser dirigida e/ou controlada em função dos interesses do mercado.

¹⁰ O Estado Intervencionista distingue-se do Estado Liberal por três características principais: acentuada intervenção na economia, fortalecimento do poder dos técnicos (enquanto agentes coordenadores alojados no aparelho do Estado) e redimensionamento dos direitos sociais.

¹¹ De acordo com Horta (1982), a inclusão da educação como direito social constitui-se num processo lento, ambíguo e contraditório. A extensão da escolaridade à maioria da população foi num primeiro momento um ato político produto de respostas a considerações sociais. Num segundo momento, a necessidade de um mínimo de instrução para a incorporação da força de trabalho ao processo produtivo transformou essa extensão em necessidade econômica, passando, assim, a escolarização ser considerada uma imposição estatal.

Um planejamento educacional que se apresenta baseado no funcionalismo, assenta-se num conceito denominado *tecnocracia*, que propõe a “eliminação de qualquer problemática relacionada com os fins, pela absolutização dos meios, e a negação da dimensão política, pela submissão do processo decisório aos critérios da racionalidade técnica”. (HORTA, 1982, p.224). Uma das maiores implicações dessa forma de planejamento é o desprezo à discussão e ao debate de ideias, pois o mesmo adota como saber preponderante o conhecimento técnico-científico, não reconhecendo o conhecimento de senso comum como legítimo.

Devido a isso, a participação da sociedade nas decisões políticas fica limitada, fazendo com que àqueles que não detém o conhecimento científico se submetam aos interesses daqueles que detém o saber técnico e, conseqüentemente, o poder. Não é possível, portanto, afirmar que existe neutralidade na ciência. “Ao afirmarem-se neutros os tecnocratas estão se negando a uma opção política para a qual a sua competência técnica não lhes oferece nenhum argumento decisivo, estão dissimulando o sentido político de seu poder”. (HORTA, 1982, p. 227).

Pode-se dizer, então, que existe uma estreita relação entre os planejamentos tecnocráticos e os regimes políticos autoritários, na medida em que o tecnocrata acredita num Estado forte (autoritário) que mantêm sob controle as classes com menor poder econômico e político, através da sua “suposta” autoridade técnico-científica. Em decorrência disso, tem-se uma educação que fala de qualidade relacionada à eficácia, onde a mesma é medida “em função da capacidade do sistema de ensino em ajustar a formação de recursos humanos às necessidades econômicas do país”. (HORTA, 1982, p. 229).

Barroso (2002) aponta que as principais questões que se configuram atualmente no âmbito das políticas educacionais resultam de uma grande crise no modelo de organização e administração do sistema público de ensino, que pode ser sintetizada em três pontos: a crise da legitimidade do Estado, da governabilidade do sistema educativo e do modelo de organização pedagógica. Como forma de se obter um modelo de gestão educacional mais equilibrado entre Estado e sociedade, o referido autor sugere que deveria ocorrer “uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social” (Barroso 2002, p. 188), pois, um Estado atuante não é aquele que defende uma administração estatal burocrática e centralizada, mas sim, aquele que favorece e cria mecanismos para ampliar a participação dos indivíduos nas discussões de cunho social. Isso implica numa forma de gestão pública que incentiva e reafirma a responsabilidade coletiva, evitando de

criar sistemas burocratizados que ajudam a legitimar a educação como um bem privado e não como uma responsabilidade de todos.

Nesse sentido, faz-se interessante destacar um conceito ainda pouco conhecido aqui no Brasil sobre gestão pública, que é trazido por Anna Maria Campos (1990) no texto “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”. A autora aponta que o termo *accountability* tem sido utilizado nos EUA como um conceito-chave no estudo da administração e na prática do serviço público. Esse termo relaciona-se com a questão da democracia (quanto mais avançado o estágio democrático de um país, maior o interesse pela *accountability*), refletindo a relação de causalidade entre o desenvolvimento político e a vigilância competente do serviço público pela sociedade.

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações que se estabelecem entre o governo e os cidadãos: quando se tem um super-Estado (governo autoritário), a tendência é que se produza uma sub-cidadania¹² (cidadãos subservientes ou cidadãos subversivos), o que gera a proposição de políticas autoritárias, ditadas verticalmente. Portanto, o desenvolvimento da consciência popular é pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa, uma vez que a mesma possibilita o desenvolvimento do sentimento de comunidade e favorece a recuperação da consciência de cidadania.

Vive-se hoje, no Brasil, uma crise de credibilidade das organizações formais (governos, justiça, órgãos legislativos), e muito disso deve-se à falta de confiança do povo, no trabalho realizado pelas instituições públicas. Num cenário em que predominam os interesses pessoais em detrimento dos coletivos, onde políticos trocam votos por dinheiro e por empregos em instituições públicas (esvaziando-se, assim, o sentido da representação política), quando se percebe uma fragmentação cívica e ética das instituições da sociedade, a população não pode esperar muito do poder executivo, nem do legislativo, quanto menos do judiciário. “A saída está na recuperação de valores fundamentais, tais como a cidadania, a liberdade e a justiça social” (CAMPOS, 1990, p. 38), que só poderão ser conquistados através de um maior investimento nas relações democráticas entre a população e o Estado.

Numa perspectiva de democratização da sociedade, Acácia Kuenzer (1999) sugere uma proposta de planejamento e gestão educacional pautada nos seguintes aspectos:

- 1) O planejamento educacional deve basear-se numa concepção de totalidade da realidade a ser transformada, mas também precisa contemplar as questões educacionais concretas, procurando compreendê-las à luz das determinações sociais,

¹² Baixos níveis de associativismo, de participação e de representação social favorecem a prepotência do Estado e a proposição de políticas autoritárias.

políticas e econômicas mais amplas. Dessa forma, o planejamento constrói-se num movimento dialético, na medida em que precisa de uma visão de totalidade, mas também necessita retornar às partes e de novo ao todo (e assim, sucessivamente), a fim de que possa contemplar as diferentes visões e entendimento dos envolvidos no processo educacional;

- 2) Ao planejar é preciso ter claro os objetivos que se pretende alcançar, e para isso, ampliar o processo de discussão sobre o mesmo é fundamental. Sem essa discussão o plano se torna um instrumento centralizado, autoritário e sem legitimidade. Além disso, um planejamento só poderá ser considerado democrático se privilegiar o atendimento das necessidades da maioria da população;
- 3) O planejamento educacional necessita de uma racionalidade operativa, assegurada pela participação de todos os envolvidos no processo educativo (sociedade, dirigentes, especialista da educação). “É preciso insistir neste pressuposto para mostrar que competência, racionalidade e eficiência não são incompatíveis com democracia”. (KUENZER, 1999, p. 79);
- 4) Um planejamento exige articulação, integração e continuidade, pois uma desarticulação dos dirigentes políticos pode ocasionar vazios de poder que levarão a uma ausência de direção e fragmentação da proposta, produzindo resultados discutíveis.

A partir dos pressupostos acima enunciados, se opera numa inversão que transforma um planejamento baseado no funcionalismo (ditado verticalmente), num planejamento que aceita distintos níveis de elaboração, estabelecendo diferentes relações na gestão onde prevalece a colaboração e o comprometimento do grupo. Isto é, a construção de um novo modelo de planejamento passa necessariamente pela refutação de propostas centralizadoras e autoritárias, e pela adoção de medidas de gestão que contemplem as diferentes instâncias de discussão, procurando dessa forma, incorporar ideias e opiniões da maioria das pessoas envolvidas no processo, ampliando a possibilidade de comprometimento de todos envolvidos no processo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São inúmeros os fatores que influenciam na formulação e implementação de políticas, como também no planejamento e na forma de gestão pública; ou seja, políticas são frágeis acordos que podem ou não funcionar, e devem ser compreendidas como produto de

múltiplas influências e interdependências de lógicas globais e locais. No entanto, pode-se dizer que quanto mais democrática for a postura do governo que está no poder, maior será a chance de consolidação das políticas por ele referendadas, uma vez que se ampliam as possibilidades de discussão e apropriação das mesmas, pelos diferentes atores envolvidos. Construir um plano democrático implica em enxergá-lo como um processo de discussão amplo, repleto de demandas consensuais e contraditórias que trazem a tona diferentes interesses, mas que também, evidencia uma maior legitimidade e coerência à proposta política que se pretende implementar.

Torna-se difícil superar o desequilíbrio existente entre os interesses defendidos pelas esferas do governo e pelas diferentes instâncias da sociedade, sem que haja comprometimento e envolvimento de todos na construção de um projeto social. Nesse sentido, faz-se necessária uma mudança profunda de paradigma na relação Estado-sociedade, e não apenas uma mudança de procedimentos normativos na gestão de alguns governos que defendem uma maior participação social. Isso pressupõe o desenvolvimento de uma consciência crítica, acrescido da necessidade da criação de mecanismos políticos que incentivem a participação e a discussão coletiva, com vistas a defender os interesses da maioria e não apenas de alguns grupos que visam alcançar benefícios próprios, ou simplesmente, manter-se no poder.

Dessa forma, é fundamental que se criem mecanismos políticos que dêem continuidade às políticas sociais, pois de nada adianta algumas administrações mais ousadas proporem ações que privilegiam a discussão e a participação popular, se esses procedimentos não têm continuidade; ou seja, é urgente que sejam implementados em nosso país, projetos de Estado e não de governo, sob pena de a população brasileira ficar subjugada a um eterno recomeçar, algo extremamente desgastante e prejudicial para a construção da soberania nacional e para a formação de sujeitos autônomos e conscientes do seu papel social.

O reconhecimento de que a educação possui conexão com as relações de exploração e de dominação que permeiam a sociedade, possibilita a compreensão da problemática do poder e encaminha para a importância de que se possa re-significar essas relações. De acordo com Petitat (1994), toda ação educativa é inseparável de uma seleção (implícita ou explícita), de conteúdos e de prática pedagógicas. Todo professor e toda escola são confrontados com essas escolhas, sendo que a seleção encontra-se no princípio da definição da própria atividade pedagógica e de suas relações com outras atividades sociais. Essa escolha é ao mesmo tempo “produção da instituição pedagógica, de uma cultura e de esquemas de comportamento, e reprodução de relações sociais externas”. (PETITAT, 1994, p. 37). De acordo com Freire:

Todo projeto pedagógico é político e se acha molhado de ideologia. [...] tem que ver com que conteúdos ensinar, a quem, a favor de quê, de quem, contra quê, contra quem, como ensinar. Tem que ver com quem decide sobre que conteúdos ensinar, que participação têm os estudantes, os pais, os professores, os movimentos populares na discussão em torno da organização dos conteúdos programáticos. (1991, p. 44).

A defesa de uma educação que trabalhe a cooperação, o respeito às diferenças, o trabalho coletivo e a solidariedade - não no sentido assistencialista que degrada e retira a dignidade daqueles que são vítimas de um modelo econômico baseado na exploração e desigualdade - mas, como sinônimo de compromisso social na luta pela transformação das práticas excludentes e desumanas, é condição indispensável para que se possa contribuir com a humanização do ser e construir um mundo pautado no amor e na justiça social.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, Stephen. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação.** Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, jul/dez. 2001.

BARROSO, João. **Gestão local da educação:** entre o estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: Política da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha:** uma metáfora da condição humana. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **A pergunta a várias mãos:** a experiência da pesquisa no trabalho do educador. São Paulo: Cortez, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability:** quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 02, fev/abril 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que são direitos da pessoa.** São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1984.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n.1, jan./jun.1998.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GERMANO, José Willington. In: CUNHA, Luiz Antônio. Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985). **A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era Vargas**. São Paulo: Cortez, 1993.

GIRON, Loraine Slomp (Org.). **Refletindo a cidadania: Estado e sociedade no Brasil**. Caxias do Sul: EDUCS, 1996.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.

KUENZER, Acácia. CALAZANS, Maria Julieta. GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

LOPES, Alice Casimiro. **Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos?** Revista Brasileira de Educação, nº 26, p. 109-118, maio/ago 2004. LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educação & Sociedade. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006.

OZGA, Jenny. **Investigação em políticas educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

PETITAT, André. **Produção da escola/produção da sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SHIROMA, Eneida O; MORAES, Célia M; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Qualidade total em educação: ideologia administrativa e impossibilidade teórica. **Revista Educação & Realidade**, v.20, n.1, jan./jun. 1995.

SOUZA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clóvis L; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de política**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998.