

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO**

**Heloísa Lück**

**CEDHAP – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado**

**[www.cedhap.com.br](http://www.cedhap.com.br)**

Sejamos nós professores, servidores de escola ou de sistemas de ensino, gestores escolares ou de sistemas, diretores, supervisores ou orientadores educacionais, atuando em qualquer nível ou modalidade de ensino, todos somos elementos chave na realização de políticas educacionais, como também delas dependemos. Isto é, influenciamos a sua implementação e somos influenciados por ela. Todos desempenhamos um papel importante tanto na sua definição, como também e, sobretudo, na sua implementação. Cabe lembrar que as políticas, sem o empreendimento das pessoas para sua realização, de nada adiantam. Podemos dizer que também a comunidade externa à escola e ao sistema de ensino tem esse envolvimento, seja direto, seja indireto: pais, comerciantes e comercíários, produtores e trabalhadores agrícolas, industriais e industriários, enfim, a sociedade civil, em geral - todos influenciamos o delineamento e a implementação de políticas públicas e somos influenciados por elas.

As políticas públicas da educação são responsáveis pelo delineamento e orientação das reformas, transformações educacionais e determinação dos rumos de melhoria da qualidade do ensino, uma condição fundamental para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Esperamos que a partir da leitura deste texto possamos depreender um entendimento que esclareça o nosso papel como participantes da educação na definição e na implementação de políticas públicas educacionais. Começamos lembrando que se a educação brasileira se apresenta em certos contextos não apenas precária, mas até mesmo caótica, e em outros mediana, é porque faltamos em nosso papel na definição, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Também porque falta-nos uma concepção e um comprometimento a respeito da necessidade de compromissos abrangentes consistentes e coerentes para o atendimento às demandas pela melhoria da qualidade do ensino.

### **Políticas públicas da educação e o desenvolvimento da sociedade**

Todos ouvimos frequentemente que o desenvolvimento de um país é o retrato de seu nível educacional. Como corolário, surge o entendimento de que para melhorar o nível educacional é necessário melhorar a sua escola. Esta, no entanto, é uma visão simplista e simplificadora da questão, pois dela tem resultado esforços dissociados para melhorar os seus prédios e suas condições físicas, melhorar equipamentos e materiais nele utilizados, aumentar o número de pessoas que nela atuam, promover capacitação dessas pessoas para exercerem melhor suas funções, melhorar resultados educacionais, medidos por indicadores, como por exemplo, o IDEB, sem compreensão da perspectiva redutora do processo educacional que é adotada. É necessário ter em mente que todas essas questões são importantes,

porém, não suficientes e não adequadas em si, quando consideradas de modo reduzido, isolado, desconectado e circunscrito, sem relação com seu contexto e conjuntura, em suas variadas dimensões.

Países como Japão, Korea, Singapura, Finlândia e Irlanda demonstram como a educação exerce um forte poder de alavancar o desenvolvimento do país e da sociedade como um todo. Porém esse processo se desenvolveu mediante um forte e consistente esforço de governos e sociedade civil, orientado por políticas públicas definidoras de uma concepção educacional clara e consistente, o entendimento claro do seu papel na construção de novos rumos sociais, a compreensão dos desafios a serem enfrentados nessa construção pelos processos educacionais, e o aparelhamento e fortalecimento adequado da escola para o exercício de seu papel mediante a estruturação e funcionamento competente dos sistemas de ensino.

É fundamental entender que a educação que apóia o desenvolvimento de pessoas, de famílias, de organizações, de cidades e de países é aquela que transforma o seu modo de ser e de fazer, que as tornam autônomas pelo desenvolvimento de sua competência em assumir responsabilidades pessoais, organizacionais e sociais, que as impulsiona para novas realizações, que sustenta uma visão de mundo mais promissora e empreendedora. E é preciso que essa visão de educação esteja presente na definição de Políticas Públicas Educacionais, a fim de que estas possam impulsionar a melhoria da qualidade do ensino que ultrapasse as práticas atuais de definir programas de ação que servem às vontades e aos benefícios eleitoreiros dos políticos e governantes de plantão, deixando de alavancar o desenvolvimento que as comunidades necessitam e merecem, pela mobilização conjunta dessas mesmas comunidades na realização das propostas definidas.

O entendimento sobre a definição de políticas públicas educacionais é abrangente, de modo que não apenas afeta a todas as pessoas numa sociedade, como também as envolve em alguma ou em várias das suas fases de realização: definição, implementação, monitoramento e avaliação. Esse entendimento pressupõe estabelecer alguns princípios básicos que colocam a todos na direção da construção de uma sociedade educada, imbuída de responsabilidade social, de ideais comuns e de entendimento de que o desenvolvimento pessoal está associado ao desenvolvimento coletivo, que o que alcançamos pessoalmente, se desenvolve na medida em que se espraia pelo nosso contexto, onde encontra os ares e as condições que fomentam para a continuidade do desenvolvimento.

Educação de qualidade é aquela que promove coesão social, garantida não pelo domínio de conhecimentos esparsos, limitados e meramente operativos, mas pelo entendimento de que os conhecimentos são válidos na medida em que são colocados em prática com responsabilidade social e em benefício pessoal e da sociedade, em nome do bem comum.

Observa-se, no entanto, que, apesar da importância das políticas públicas da educação e da participação dos educadores e da sociedade civil na sua elaboração e implementação, nosso entendimento sobre a questão é ainda elementar e muitas

vezes equivocado, de que resulta a sua inadequação e falta de efetividade na melhoria da qualidade do ensino, haja visto que nem temos cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas e que a sua definição não tem envolvido esses dois processos, assim como não tem envolvido, em geral, a definição das condições de sua implementação.

### **O papel das políticas públicas**

As políticas públicas para a educação têm o papel de estabelecer de forma abrangente, integrada e consistente os rumos da educação e as propostas de ação imprescindíveis para dar atendimento ao projeto de desenvolvimento educacional de Estado (federal, estadual e municipal). Essas políticas são, portanto, responsáveis pela definição dos resultados alcançados no sistema de ensino, cuja efetividade depende da sua organicidade e de sua implementação devidamente planejada, sistematizada, coordenada, integrada e alinhada em torno da uma proposição de visão sistêmica e estratégica, bem como apoiada por condições estruturais adequadas.

Apesar do entendimento desse importante papel, pesquisas têm indicado que reformas e políticas educacionais têm falhado em promover os resultados pretendidos quanto à melhoria da qualidade do ensino. Diversos fatores são apontados em relação a essa falha e falta de efetividade das políticas públicas (Souza, 1998). Dentre eles pode-se enumerar:

- i) Ausência de proposição de valores sociais educacionais claros e princípios correspondentes.

Como a educação é uma alavanca estratégica do desenvolvimento humano e social, é preciso ter clareza dos valores que orientam a sua atuação, de modo que não se recaia nas ações meramente funcionalistas a serviço de pragmatismos circunstanciais e mercadológicos.

Deve-se, portanto, conhecer, dentre outros aspectos: Qual a consciência que se tem sobre valores educacionais? Que valores as práticas educacionais e ações de seus profissionais expressam? Que valores são propostos para orientar o trabalho educacional? Em que medida os mesmos levados em consideração? Que diferença existe entre os valores propostos e os valores expressos? Quais são os valores que necessitam de mais atenção para a sua expressão e cultivo nas escolas e no sistema de ensino como um todo? Como se pode integrá-los nas práticas educacionais?

- ii) Insuficiência ou inadequação dos fundamentos norteadores da política.

A definição de abrangência, unidade, consistência e coerência dos programas e ações das políticas educacionais se apóiam no entendimento claro dos conceitos e fundamentos que dão sentido e esclarecem a natureza do

processo educacional, que deve estar presente em todas as ações encetadas.

A reflexão sobre várias questões é fundamental: O que se entende por educação? Qual o seu papel? Quais seus pressupostos? Que concepções humanas, psicossociais, filosóficas e pedagógicas devem orientar a educação?

iii) Falta de conhecimento da realidade interna e externa do contexto educacional sobre a qual as políticas se devem institucionalizar.

O desconhecimento da realidade e das características de seus desafios leva os delineadores de políticas a definirem soluções sem a devida compreensão dos problemas, de que resulta uma distorção das necessidades e das possibilidades de atendê-las.

Para superar esse desconhecimento e adotar uma prática que permite compreender a realidade do contexto educacional cabe investigar: Quais as características, necessidades e demandas observadas no contexto interno das escolas, do sistema de ensino e da sociedade? Quais as expectativas expressas sobre a educação? Qual a natureza dessas expectativas? Qual o nível de desenvolvimento educacional do sistema e de suas escolas e em que medida tem atendido à necessidade de desenvolvimento humano e social em comparação com o desenvolvimento nacional e mundial? Qual o nível de compromisso e de competência dos gestores de sistema e de escolas na liderança e gestão de seu âmbito de responsabilidade? Qual a natureza e as características dos problemas e limitações enfrentados? Quais as prioridades de desenvolvimento a serem atendidas? Essas são algumas das questões que devem ser levadas em consideração no delineamento de políticas educacionais.

iv) Desconsideração ao contexto sócio-econômico político-cultural em que o sistema de ensino e os estabelecimentos de ensino estão inseridos.

Assim como os sistemas de ensino e as escolas assumem a responsabilidade de promover processos educacionais que contribuam para o desenvolvimento da sociedade, também essa mesma sociedade apresenta um acervo sócio-econômico-cultural que devidamente mobilizado pode contribuir para a realização de políticas educacionais.

Cabe, pois, procurar compreender: Qual o entendimento que a comunidade assume sobre a educação? Quais os valores humanos e educacionais cultivados? Em que medida a sociedade civil está envolvida no apoio ao fortalecimento da educação e realização de políticas educacionais transformadoras? Que mobilizações são necessárias?

- v) Decisões influenciadas por manifestações clientelistas, corporativas, pelo conformismo e pela acomodação.

A definição de políticas públicas implica em definir fins, rumos e impacto da educação, que afetam diretamente a vida daqueles que atuam na sua efetivação, como as famílias que dependem de seus serviços. Indiretamente afeta a vida da comunidade em geral. Em vista disso, sua definição passa por um processo político de negociação, mediação e estabelecimento de consensos de modo a garantir a primazia dos valores educacionais e o interesse da formação dos alunos. No entanto, a falta de habilidade e até de entendimento no trato dessas questões fazem com que gestores declinem dessa orientação e sucumbam ao atendimento de interesses menores e desvirtuados do sentido educacional e social.

Que pressões são exercidas sobre o processo de delineamento e implementação de políticas públicas na educação? Qual a natureza e quais as características dessa pressão? A que grupos e a que interesses tem servido? Em que medida se aproximam ou se distanciam do ideário educacional? Estas questões remetem aos processos de negociação e mediação que ocorre no delineamento de políticas públicas.

- vi) Desvinculação entre os vários aspectos que garantem a efetividade de ações, como por exemplo, aportes financeiros, de competências de pessoas, de materiais científico-tecnológicos necessários para a execução plena das políticas.

Uma política da educação estabelece o escopo, o conteúdo e o direcionamento das ações do sistema de ensino, com foco na superação de seus desafios e avanço na qualidade do ensino oferecido para sua população. Ela é orientada por uma visão macro e sistêmica, que estabelece unidade e consistência de ações coerentes entre si, o que depende de ação interativa e integrada. Portanto, a desvinculação identificada representa um arremedo de política educacional.

Que estratégias de implantação e implementação das políticas públicas são propostas para que elas sejam efetivadas? Que compromissos são estabelecidos para a alocação de recursos necessários? Que estratégias de monitoramento de processos são definidas?

- vii) Falta de liderança e comprometimento consistentes e contínuos por parte dos elaboradores e gestores da implementação das políticas, com a sua realização.

Uma política de ação não se realiza por si própria, nem é facilmente implementável, mesmo que delineada mediante processo participativo com os seus implementadores. Atenção ao processo de implementação, bem como a identificação e garantia de medidas necessárias para estabelecer a

efetividade do processo são, portanto, condições fundamentais da atuação dos gestores responsáveis pela efetividade das políticas definidas.

Como os gestores se propõem a participar da implementação das políticas públicas? Qual seu nível de envolvimento? Em que medida se preparam e se organizam para realizar esse trabalho?

viii) Descontinuidade das ações governamentais associada à rotatividade de governantes e dirigentes da Educação.

Essa descontinuidade revela a falta de consciência pelos dirigentes de que o sucesso das políticas públicas se assenta sobre a sustentabilidade dos resultados obtidos, que, por sua vez está associado à articulação entre ações anteriores e posteriores. Ainda precisamos construir essa maturidade que venha a estabelecer a continuidade das políticas educacionais, para além das mudanças de governo. Essa descontinuidade registrada expressa que políticas são entendidas como do governo e não da sociedade (Estado). Com esse sentido, deixam de ser políticas públicas.

É possível sugerir, portanto, diante da identificação desses elementos, que os princípios e diretrizes norteadores da proposição de políticas educacionais não são levados em consideração na sua elaboração e implementação, de que resulta a sua formalidade inoperante.

Que medidas são definidas nas políticas públicas que garantam a sustentabilidade de seus resultados? Como são definidas em seu escopo a sua interligação com políticas anteriores e o seu aproveitamento como alicerce para as próximas políticas? Que estratégias são propostas para o estabelecimento de um banco de dados de monitoramento e avaliação das políticas? Que estratégias são definidas para a institucionalização dos resultados e mudanças por elas promovidas?

Além da superação dos aspectos enumerados e comentados, como condição para o delineamento e a implantação e implementação de políticas públicas consistentes, emerge como pano de fundo a adoção de uma perspectiva global e interativa dos componentes envolvidos, levando em consideração a cultura organizacional do sistema e dos seus estabelecimentos de ensino, de modo a aproximá-la da cultura educacional, mediante contínuo acompanhamento, orientação e apoio (Lück, 2011). Vale destacar ainda, como condição para que as políticas educacionais sejam efetivas, que o seu delineamento tenha por base a análise e avaliação de questões históricas e contextuais sobre o foco por elas abrangido, além do conjunto de fatores relacionados e implicados na sua implantação e implementação, como por exemplo, preparação, monitoramento e avaliação do processo, apoio e mentoria à implementação das propostas, além do que, a capacitação para o desenvolvimento de competências necessárias à implantação e implementação pretendidas e a sua contínua liderança e coordenação.



## **O delineamento de políticas públicas em educação**

Na realização do delineamento de políticas de melhoria da qualidade do ensino, é importante que se considere, conforme alertado na literatura, desafios especiais decorrentes da complexificação das demandas educacionais (e.g. Rosa, 2003; Hess, 2003; Alvarez, 2003) em decorrência de: i) constante e crescente dinâmica e complexidade da realidade, a partir da globalização e do desenvolvimento tecnológico; ii) democratização da educação que universalizou a Educação Básica, iii) mudança de papel da escola, de promotora de instrução, para formadora e promotora do desenvolvimento humano; iv) alargamento do escopo de competências a serem aprendidas para a formação humana consistente; v) mudanças sociais que fazem recair sobre o estabelecimento de ensino inúmeras responsabilidades antes assumidas mais plenamente pela família e pela sociedade; e vi) inserção na escola das tensões e violência da sociedade.

A definição de políticas públicas na educação demanda portanto, um conjunto de cuidados dentre os quais destacamos:

- i) Compreender as demandas e expectativas da sociedade tendo como perspectiva as necessidades, possibilidades e desafios para o seu desenvolvimento.
- ii) Analisar o desenvolvimento educacional obtido historicamente, cotejando registros evolutivos de práticas e resultados, explorando todas as dimensões do ensino, de modo a identificar necessidades, desafios e prioridades, reconhecendo objetivamente os bolsões de inadequações anteriormente registradas.
- iii) Levar em consideração na análise de necessidades não apenas o seu passivo social e necessidades não atendidas, mas sobretudo as perspectivas de alcance de novos patamares de desenvolvimento, mediante visão estratégica.
- iv) Mobilizar segmentos da sociedade civil organizada, dos pais e dos demais setores de governo, para articularem ações conjuntas e unitárias em prol da melhoria da educação.
- v) Definir objetivos, metas e resultados que estabeleçam um salto de qualidade significativo nas práticas e resultados educacionais.
- vi) Estabelecer os fundamentos, valores, diretrizes e princípios educacionais norteadores da execução da política a ser definida.
- vii) Definir programas e ações sistêmicas, integradas e conjuntas para a realização dos resultados pretendidos e atendimento às demandas de desenvolvimento educacional.

- viii) Levar em consideração nesse processo, a necessidade de tomada de decisão articuladora de expectativas e interesses diversos, dando-lhes uma perspectiva social abrangente em atenção ao interesse social e bem comum.
- ix) Garantir o reforço das culturas locais e de seu poder criador, mobilizando suas competências e energia empreendedora.
- x) Estabelecer uma perspectiva abrangente, caracterizada pela inclusão e equidade, pela atenção à diversidade na perspectiva do desenvolvimento unitário.

Considerando que uma política corresponde à conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum, concluímos este esboço com uma reflexão de Dallari (1984, p. 20):

"Quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todo o conjunto da sociedade sofre consequências de alguma espécie. Por esse motivo, pode-se afirmar que os problemas são políticos, pois afetam a convivência das pessoas e influem sobre a organização o funcionamento e os objetivos da sociedade."

### **Referências bibliográficas**

- ÁLVAREZ, Manuel. La dirección escolar en el contexto europeo. **Organización y gestión escolar**, n. 2, p. 15-19, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral de Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- HESS. Frederick M. A license to lead? A new leadership agenda for America's schools. Washington, D.C: Progressive Policy Institute, 2003.
- LÜCK, Heloísa. **Cultura e clima organizacional da escola**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ROSA, Marguerite. **A matter of definition: is there truly a shortage of schools principals?** Washington: Center for Reinventing Public Education, 2003.