



A ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA ALÉM DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

Magda Santos – PPGE/UFPeI

Resumo: O presente artigo destaca resultados parciais do estudo bibliográfico de uma pesquisa em andamento, na qual se investiga a categoria de Educação Integral proposta pelo Programa Mais Educação do MEC. Com o objetivo de realizar uma análise ampla e aprofundada sobre a política educacional em questão, assumindo uma abordagem em acordo com a perspectiva metodológica adotada ao longo da pesquisa, se realizou um resgate histórico sobre a relação entre Estado e Sociedade no Brasil e a configuração das políticas educacionais de diferentes épocas. A partir da análise de documentos e estudo de referenciais teóricos, se investigou ainda os enfoques das políticas educacionais nas últimas décadas. Como resultados parciais deste estudo bibliográfico destaca-se a importância fundamental do resgate histórico e de uma abordagem dialética das políticas educacionais, visando compreendê-las a partir da relação entre as determinações globais da sociedade e as especificidades históricas do contexto em que são implementadas e re-significadas.

Palavras-chave: Estado – Sociedade – Políticas Educacionais.

Introdução

O presente artigo é resultado parcial de uma pesquisa em andamento, na qual se investiga a categoria de Educação Integral proposta pelo Programa Mais Educação do Ministério da Educação (MEC). Pelo fato de abordar a investigação de uma política pública educacional, se observou no decorrer da pesquisa a necessidade de uma compreensão ampla e aprofundada sobre a relação Estado e sociedade da qual emergem estas políticas.

Desta forma, a partir de um estudo bibliográfico sobre o tema, se realizou um resgate histórico sobre a relação entre Estado e sociedade na configuração das políticas educacionais no Brasil. Além da revisão bibliográfica, a partir da análise documental de políticas educacionais das últimas décadas, se investigou seus enfoques atuais e sua relação com as determinações globais que visam um modelo hegemônico de sociedade.

Entretanto, diante da limitação de uma abordagem focada apenas nas relações amplas que envolvem a política educacional, procurou-se investigar uma forma de abordagem que, de acordo com a perspectiva dialética materialista histórica adotada ao longo da pesquisa,

apreendesse a relação entre as determinações globais da sociedade e as singularidades históricas do contexto no qual estas políticas são implementadas (FRIGOTTO, 2000).

Desta forma, identificou-se a necessidade de uma abordagem que, além de uma compreensão ampla das relações macrossociais que envolvem a política educacional, procure investigar a relação destas com o movimento histórico local e as relações pelas quais são resignificadas.

Neste sentido, o presente texto procura apresentar alguns caminhos possíveis para que os estudos sobre as políticas educacionais possam, além de apontar as fragilidades da relação Estado e sociedade que por vezes tornam as políticas públicas apenas instrumentos de controle estatal, também apreender a configuração que as mesmas assumem nos diferentes contextos em que são aplicadas e as formas pelas quais os grupos sociais envolvidos buscam adaptar-se, transgredir ou resistir a estas ações.

1 A formação social brasileira, a relação Estado e sociedade e suas influências na configuração das políticas públicas educacionais

Compreender o sentido que as atuais políticas públicas educacionais assumem na relação entre Estado e sociedade, implica o resgate histórico acerca da própria formação social brasileira e da influência que exerce sobre as políticas educacionais de cada época.

Com base em uma análise histórica sobre o papel social destinado a educação em diferentes períodos da história do Brasil, é possível evidenciar algumas das principais tensões e contradições que marcaram a organização do sistema educacional brasileiro, bem como, as continuidades, descontinuidades, adaptações e rupturas que caracterizaram as políticas educacionais de diferentes períodos.

Segundo Freitag (1980) é possível observar que desde o período agroexportador – que compreende o Período Colonial, Império e Primeira República – reproduziu-se e consolidou-se no Brasil um modelo seletivo de educação que se articulava às necessidades do modelo social dominante na época.

Durante o Brasil Colônia, a organização social e política fundada na grande propriedade, mão-de-obra escrava e no sistema de poder representado pela família patriarcal, não necessitava da educação escolar como forma de reproduzir a ordem econômica e social vigente, uma vez que esta era desnecessária a qualificação da mão-de-obra para os trabalhos rudimentares que eram exercidos na Colônia. Entretanto, a classe detentora do poder político e econômico, necessitava distinguir-se da população nativa, negra e mestiça, e a importação

das idéias e pensamentos dominantes na cultura medieval européia, foi um instrumento importante neste sentido.

Freitag (1980) afirma que durante o período Imperial e a Primeira República, não se observa modificações profundas quanto à estrutura social: a economia continuava sendo agroexportadora, a força de trabalho escrava passava a ser substituída pelo trabalho dos imigrantes, mas a estrutura social de dominadores e dominados mantinha-se em sua composição básica.

Contudo, com a independência política torna-se necessário o fortalecimento da sociedade política com a formação de quadros políticos, técnicos e administrativos. Surge assim, uma série de escolas militares e de ensino superior em todo o território nacional delineando os primeiros traços de uma política educacional estatal no Brasil.

Xavier; Ribeiro; Noronha, (1994) destacam que a partir do período Imperial observa-se um maior esforço no sentido de implantar o sistema de ensino superior - capaz de formar a elite dirigente - e um descaso com a instrução elementar. A educação formal, desta maneira, continuava sendo destinada a poucos, desvinculada do processo produtivo, o que acentuava seu caráter classista e acadêmico.

Entretanto, conforme destaca Romanelli (1999), durante o século XIX, com o impulso da atividade de mineração, surge no Brasil uma estratificação social mais complexa e uma camada intermediária começa a ascender nas zonas urbanas. A ascensão desta camada da sociedade, que apresentava afinidades com a mentalidade burguesa também em ascensão na Europa, diversificou a demanda escolar do período. Contudo, embora duas camadas sociais distintas passem a compor a demanda escolar – a aristocracia rural e a pequena burguesia – o tipo de educação que almejavam era o mesmo, mantendo o caráter seletivo e classista da educação enquanto distintivo de classe.

No contexto internacional, Xavier; Ribeiro; Noronha (1994) destacam que durante o período agroexportador o Brasil enquanto fornecedor de bens primários contribuiu para a transição da Idade Média para a Modernidade na Europa, ou seja, possibilitou a transição capitalista das metrópoles internacionais. Desta forma, a sociedade brasileira nasce duplamente explorada, pelos proprietários locais e internacionais.

Esta transição do capitalismo em nível internacional influenciou também o pensamento social da burguesia local, gerando uma contradição em relação ao pensamento aristocrata da época e levando a ruptura entre estas duas classes e a vitória dos ideais burgueses, concretizando-se com a abolição da escravatura, com a proclamação da República e mais tarde com a implantação do capitalismo industrial (ROMANELLI, 1999).

Xavier; Ribeiro; Noronha (1994) destacam que, por seu caráter elitista, a política educacional brasileira concretizada na legislação do ensino até a década de 1910, revelou o predomínio pelo ensino superior. Entretanto, é neste período que se verifica a emergência de pressões de diferentes grupos sociais pelo ensino popular, impulsionadas também pelo aumento da demanda escolar com a chegada dos trabalhadores imigrantes europeus em busca de melhores condições de vida. Desta forma

A bandeira da universalização da escola era empunhada por progressistas das camadas superior e média à cata de alianças com setores populares e embalados pelo ideário político moderno. Era levantada ainda pelos conservadores, preocupados com o controle das camadas populares, principalmente diante da ameaça representada pelos imigrantes, que deveriam ser integrados aos “valores e costumes” nacionais. E, finalmente, pelos movimentos operários do período, bastante significativos, que exigiam a universalização dos direitos de cidadania, entre eles o acesso à instrução (Xavier; Ribeiro; Noronha, 1994, p. 117).

Ainda na década de 1910, o modelo de escola que vinha sendo difundido, passa a ser duramente criticado por lideranças educadas pela teoria socialista de movimentos operários da Europa e também por participantes dos movimentos abolicionista, comunista e anarquista (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Como se pode observar, diferentemente dos períodos anteriores, ao final da Primeira República e início da República Nova, a demanda pela educação aumenta e diversifica-se com a disputa de grupos com diferentes interesses e concepções em relação à educação formal.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, a Inglaterra perde sua influência enquanto centro do capitalismo internacional e aos poucos vai sendo substituída pelos Estados Unidos, que passa a exercer maior influência sobre os setores sociais brasileiros. É neste período que intelectuais brasileiros, em contato com o movimento Nova Escola, fundam em 1924 a Associação Brasileira de Educação (ABE), que propunha reformas ao sistema de ensino (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

De forma inversa aos movimentos operários, este grupo considerava a escola como elemento central na reprodução das desigualdades sociais, e não reconheciam a escola, como reflexo da sociedade desigual da época. O movimento contribuiu para a expansão dos ideais liberais em confronto com setores conservadores da sociedade brasileira. Além disto, seu pensamento liberal influenciou concepções pedagógicas e políticas públicas educacionais dos períodos seguintes.

É neste contexto que, procurando a conciliação entre os setores liberais e conservadores da sociedade brasileira, a partir da década de 1930 até a década de 1950 é

aplicada no Brasil uma política governamental de desenvolvimento capitalista sobre uma base nacional (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

As transformações políticas, sociais e econômicas ocorridas a partir de 1930, tiveram importância fundamental para a reorganização do sistema educacional brasileiro.

Como característica deste período observa-se que a sociedade política passa a atuar de forma cada vez mais intensa na sociedade civil, submetendo-a ao seu controle a partir do aperfeiçoamento da burocracia. Já na Constituição de 1934 apresenta-se a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordene e supervisione as atividades de ensino em todos os níveis (FREITAG, 1980).

Entretanto, mesmo ampliando o acesso à educação formal e prevendo sua importância na constituição do Estado nacional, manteve-se neste período o caráter dual do sistema de ensino.

Na passagem da década de 1950 a 1960 tem-se um período que Xavier; Ribeiro; Noronha, (1994) denominam capitalismo monopolista em que o futurismo de Juscelino Kubitschek derruba o nacionalismo de então e prepara o terreno para a internacionalização da economia. Neste contexto, a abertura ao capital internacional foi considerada a solução para o crescimento econômico, porém, os investimentos do período ampliaram a dívida externa e conseqüentemente a inflação, as desigualdades e conflitos sociais. Além disto, este processo de internacionalização da economia contribuiu para o surgimento de uma burguesia multinacional aglutinada a burguesia nacional e aos setores conservadores, reduzindo a influência dos movimentos de resistência de cunho nacionalista e populista.

As autoras destacam que após a Segunda Guerra Mundial com a criação da Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), expandem-se os ideais de democratização e cresce a preocupação com a expansão quantitativa da educação. Contudo, a democratização do acesso à educação formal, estava fortemente vinculada aos ideais de modernização e é neste sentido que passa a ser pensada como forma de qualificar a mão-de-obra. Neste período se observa então, a radicalização das posições ideológicas consideradas de esquerda e direita em torno das concepções que deveriam orientar os rumos da educação, sendo que na primeira metade dos anos 60 tem-se a intensificação dos movimentos de Educação Popular.

Procurando contemplar as necessidades do projeto de modernização do país, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, estimulou a expansão dos cursos profissionalizantes de nível médio, embora com qualidade duvidosa devido à precariedade das condições objetivas das instituições de ensino (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Já a partir de 1964, com a intervenção Militar e a difusão da idéia de acumulação do capital como elemento de construção do “Brasil potência”, tem-se um processo de reorientação do sistema de ensino. A política educacional deste período se caracterizou por uma concepção produtivista, impulsionada pela Teoria do Capital Humano (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994). Neste período, se realizou reformas no sentido de adequar o sistema educacional brasileiro às exigências dos organismos internacionais.

A partir de 1968, cresce a demanda por educação, diante da política de recuperação econômica, ampliando a crise no setor educacional. Esta crise acaba por favorecer os acordos de cooperação internacional que ficaram conhecidos como acordos MEC/USAID. Estes acordos tiveram importante influência na reorganização do sistema de ensino na perspectiva economicista de educação e também na difusão ideológica deste pensamento na política educacional dos períodos seguintes (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Com o propósito de ajustar a política educacional aos ideais de “desenvolvimento com segurança” em 1971, foi elaborada a lei 5.692/71, focalizando basicamente dois aspectos fundamentais, a extensão da obrigatoriedade escolar e a generalização do ensino profissionalizante.

Segundo Xavier; Ribeiro; Noronha, (1994), esta reforma relacionava-se diretamente ao modelo de desenvolvimento desigual que se expandia de forma geral na sociedade brasileira. O interesse em ampliar a obrigatoriedade escolar visava administrar as desigualdades geradas supondo uma igualdade de oportunidades que na realidade limitava-se ao plano formal, além disto, buscava a legitimidade social necessária para continuidade deste projeto, de forma arbitrária e autoritária.

De acordo com Xavier; Ribeiro; Noronha, (1994) a visão de educação presente nestas políticas era tecnicista e utilitária, visando à preparação para o mercado de trabalho.

Diante de todas as dificuldades de implementação da educação profissionalizante, por seu alto custo e desatualização da estrutura em relação às expectativas da indústria moderna, o Ministério da Educação (MEC) foi gradativamente alterando o caráter da profissionalização até que sua obrigatoriedade fosse revogada, o que ocorreu em 1982.

Ao final dos anos 70 a economia e as condições sociais brasileiras se encontravam em uma frágil situação tanto à nível interno quanto a nível internacional. Para a solução dos problemas sociais e econômicos, a opção realizada pelas elites foi o aumento do endividamento externo. Assim em 1982 o governo militar recorre a um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), reafirmando a condição de dependência e

subserviência do Brasil ao capitalismo internacional (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Frente à incapacidade dos governos militares em produzir o Brasil potência anunciado e a distribuição de riquezas, observa-se o esgotamento do autoritarismo no Brasil a partir deste período. O predomínio deste pensamento aliado às pressões populares impulsionou o processo lento, gradual e controlado de abertura democrática. A partir deste período o Estado passou a empreender um conjunto de políticas compensatórias para administrar os conflitos e desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Neste período, observa-se também um movimento intenso de educadores em prol do ensino público e na reorganização do campo educacional. São criadas entidades como o Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e a Associação Nacional Docentes de Ensino Superior (ANDES) (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

A Constituição de 1988 procurou reunir algumas das reivindicações da sociedade civil apresentando alguns avanços como a ampliação das liberdades individuais e restrição ao poder das Forças Armadas. No campo da educação, já se discutia uma nova lei de Diretrizes e Bases para a educação Nacional (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Segundo Xavier; Ribeiro; Noronha (1994, p.278)

Diante do quadro de profundas crises (política, econômica e social), o Estado procura instrumentos de aproximação e de incorporação das massas populares mostrando a “intenção” de diminuir as desigualdades e de assistir os despossuídos. A Educação passa a representar uma das estratégias destinadas a realizar a “justiça social.”

A partir deste período então, as políticas educacionais, de forma geral, caracterizaram-se pelo sentido de democratização da Educação, voltando-se para ampliação do acesso a educação básica, sendo que, no entanto, até a década de 90 apenas uma pequena parcela da população possuía acesso aos graus mais elevados de ensino. Nesta mesma década surgem as políticas de “educação para todos” que se estendem até os dias atuais.

Conforme é possível observar, ao longo da história da educação brasileira, as políticas educacionais estiveram intimamente relacionadas ao contexto social, político e econômico de cada época, procurando adequar o sistema de ensino à estrutura social vigente ou em emergência.

2 O enfoque das políticas públicas educacionais nas últimas décadas: a incorporação das demandas sociais e o falso consenso

Nas últimas décadas, observa-se que os países da América Latina de modo geral, iniciaram reformas em seus sistemas de ensino tendo por base, em grande medida, um processo de indução externa que articula as políticas sugeridas por organismos internacionais à concessão de empréstimos aos países desta região.

De acordo com Krawczyk; Rosar (2001), estas reformas partem de pesquisas que demonstraram a ineficiência de seus sistemas de ensino frente às necessidades de reestruturação do sistema produtivo e da relação Estado e sociedade de acordo com os padrões da nova ordem mundial. Neste sentido, para a consolidação de um cenário globalizado, se exige de todos os países, assegurar a competitividade de seus mercados investindo na formação de recursos humanos. Aos seus governos, cabe adequar os serviços educacionais às demandas do mercado, garantindo o cumprimento das estratégias sugeridas para “a melhoria da qualidade do ensino”.

Shiroma; Moraes; Evangelista (2000) destacam que no Brasil, para realizarem estas reformas, os governos nacionais aproveitaram-se do consenso construído entre educadores brasileiros durante a luta pela democratização nas décadas de 1970 e 1980. Destacam ainda, que no período pós-ditadura para a consolidação de seus interesses, o Estado passa a utilizar o convencimento com uso mínimo de ação estatal e de força, procurando através da persuasão “construir um novo consenso”. Além disto, em parte, este consenso apoiou-se no fetichismo do conhecimento instrumental como elemento essencial para a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial.

Entretanto, cabe destacar que, embora os organismos internacionais, de modo geral, considerem o progresso técnico e o capital humano como principais elementos de assimetria entre os países, nos últimos anos começam a recuar na ideia de que o sistema de ensino presente em si potencial para superação das desigualdades sociais, ideia amplamente defendida na década de 1990.

Nos informes sobre os anos de 1999 e 2000 já não há o mesmo destaque para a educação que anteriormente. Em contrapartida, destacam-se os “ambientes adversos” produzidos pelas crises econômicas, o aumento do desemprego, desastres naturais, etc. entre os setores sociais mais vulneráveis (Banco Mundial, 2000). Neste sentido, várias questões são propostas para gerar as condições propícias para que a educação recupere seu potencial de capital humano (KRAWCZYK, 2002, p. 57).

É a partir desta perspectiva, que se apresentam as políticas públicas que partem de ações intersetoriais, focalizando necessidades como transporte escolar, bolsa escola, etc, como

medidas para garantir a permanência dos estudantes na escola. Segundo Leher (2007), estas medidas fazem parte da reorganização do capitalismo em nível mundial, conduzindo a reprimarização dos países subdesenvolvidos de acordo com as novas demandas do capital.

Leher (2007) afirma que o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) é a materialização destas medidas a nível nacional, e sob o discurso do crescimento econômico e social, encontra o consenso para aplicar as políticas necessárias a este processo de reprimarização agindo assim, como fator de agravamento da condição capitalista dependente do país no contexto político e econômico mundial.

O autor destaca ainda a precariedade da política de investimentos para educação proposta pelo PAC, uma vez que segundo as avaliações dos organismos internacionais o problema da educação refere-se à gestão dos sistemas de ensino e não aos baixos investimentos na educação. Desta forma, caberia ao Estado gerir um sistema de avaliação que monitore a qualidade da educação e realize os ajustes necessários na gestão de seus recursos (LEHER, 2007).

Neste mesmo sentido, surgem a partir da década de 1990, as políticas de Educação Para Todos, com base no compromisso assumido na Conferência Mundial de Educação Para Todos, financiada pela UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2000).

A Carta de Jomtien, divulgada a partir da conferência, atribuiu a educação básica não apenas à escola, mas também às instâncias como a família, a comunidade e os meios de comunicação. Neste documento, priorizou-se a universalização da Educação Básica, que embora no caso do Brasil correspondesse Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, resumiu-se ao Ensino Fundamental. Neste sentido, surge um primeiro problema quanto à expressão “Para Todos”. Um segundo problema diz respeito à concepção ideológica que indica a natureza do ensino a ser ministrado, pois prevê para estratos sociais diferentes, ensinos diferentes, uma vez que as necessidades básicas de um e outro não poderiam ser as mesmas (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2000, p. 58).

Sardagna (2006) destaca que o Plano Nacional de Educação de 2001 (PNE), a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, são também exemplos de ações do Estado em que a questão educacional é abordada neste mesmo sentido, promover a equidade.

Apoiado na constatação das precárias condições da educação brasileira e na necessidade urgente de reformas, e incorporando demandas sociais de grupos

economicamente desfavorecidos, o Estado nacional encontrou as bases para o consenso necessário na implementação das políticas educacionais conjugadas aos interesses de reestruturação do capital.

A concepção difundida pelos organismos internacionais apresentou influência fundamental na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) divulgado em 2007, que além de focar a democratização do acesso as instituições de ensino, propõe programas de ensino a partir de ações intersetoriais.

Saviani (2007) destaca que o PDE, iniciativa também do Compromisso Todos Pela Educação, veio ao encontro dos clamores da sociedade pela qualificação da Educação Básica, frente aos alarmantes índices de fracasso escolar apontados por indicadores nacionais e internacionais. Contudo, é importante observar que os mesmos empresários que compõem o Compromisso Todos Pela Educação, continuam resistentes a ampliação do acesso e qualificação dos níveis superiores de educação, colocando-se contrários ao financiamento público do Ensino Superior, defendendo o fim de sua gratuidade e que sua gestão seja realizada pela iniciativa privada.

Desta forma, torna-se evidente o comprometimento destes grupos com a reprodução e manutenção do caráter dual da educação ajustando os processos formativos as novas demandas do capital, como a formação da mão-de-obra e de perfis de consumidores adequados às suas empresas, o que pode ser realizado pela Educação Básica apenas.

Entretanto, considera-se que as novas políticas educacionais introduzem alterações significativas nos contextos educacionais nos quais são implementadas, uma vez que propõem medidas que enfatizam a “importância” da instituição escola procurando a permanência dos estudantes nesta instituição. Ainda que a concepção de educação defendida por estas propostas não apresente alternativas de transformação da sociedade e emancipação das classes populares, observa-se que em sua implementação assumem características diversas, de acordo com as singularidades históricas dos grupos envolvidos com as mesmas. Neste sentido, percebe-se a necessidade de um aprofundamento da investigação junto a estes diferentes contextos, procurando observar a forma como, a partir das relações estabelecidas nos contextos locais, se efetivam estas políticas.

3 A necessidade de uma abordagem dialética sobre a política educacional

De acordo com a perspectiva metodológica adotada ao longo da pesquisa da qual este estudo bibliográfico é parte, se procurou investigar uma forma de abordagem da política

educacional que apreendesse o movimento dialético de articulação das dimensões micro e macrossociais no processo histórico de configuração destas políticas.

É importante destacar que parte-se do entendimento de que a política pública representa uma ação do Estado pautada pela correlação de forças dos diferentes grupos que compõem o contexto do qual esta política emerge e no qual será aplicada.

Com base na concepção marxiana, Shiroma; Moraes; Evangelista (2000, p.8) afirmam que o Estado na sociedade moderna, constitui a expressão das contradições presentes nas relações de produção que se instalam na sociedade civil e a partir destas contradições orienta suas ações.

O Estado, impossibilitado de superar as contradições que são constitutivas da sociedade – e dele próprio, portanto -, administra-as, suprimindo-as no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real, como um poder que, procedendo da sociedade, coloca-se acima dela, estranhando-se cada vez mais em relação a ela. As políticas públicas emanadas do Estado anunciam-se nessa correlação de forças, e nesse confronto abrem-se as possibilidades para implementar sua face social, em um equilíbrio instável de compromissos, empenhos e responsabilidades.

Sob o discurso da democracia, o Estado moderno incorpora as demandas de diferentes grupos sociais e neste processo acaba também incorporando as contradições presentes na disputa de interesses destes grupos. Nesta relação entre Estado e sociedade, a definição das políticas públicas acaba sendo orientada por esta disputa, sendo que o maior ou menor grau de influência dependerá do grau de organização destes grupos.

Entretanto, cabe destacar que a definição de uma política pública não implica apenas na imposição dos interesses de grupos com maior influência. Ainda que estes prevaleçam, o Estado tende a agir de forma a administrar os conflitos e para isto é preciso também ações no sentido de diminuir as pressões de grupos opostos. Nesta perspectiva, a política pública propõe uma ação pela qual o Estado administra os conflitos entre diferentes grupos sociais buscando um equilíbrio formal entre suas demandas, procurando manter e reproduzir o modelo hegemônico de sociedade.

Segundo Azevedo (2004), este é um elemento chave para compreender-se o sentido que cada política pública assume na solução de determinado problema. Para a autora, as políticas públicas emergem de uma necessidade, problema social ou de uma questão socialmente problematizada.

Neste sentido, as políticas de caráter social apresentam uma importância fundamental para o Estado capitalista, uma vez que contribuem para efetivar os mecanismos de controle social, assegurando iniciativas e estratégias que administrem os conflitos sociais e que garantam os interesses do capital (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2000).

Shiroma; Moraes; Evangelista (2000) destacam que, portanto, compreender o sentido de uma política pública requer ir além de sua esfera específica, pois é preciso compreender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em que esta política se apresenta.

Para Azevedo (2001) as políticas sociais representam a materialidade da intervenção do Estado no projeto dominante de sociedade que se pretende implantar ou reproduzir. Segundo a autora, por assumir esta característica, a política educacional é considerada uma política social.

Shiroma; Moraes; Evangelista (2000, p.10) afirmam que

(...) as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições supra-referidas. Não por mera casualidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *loci* privilegiados.

No entanto, conforme destaca Azevedo (2004), as políticas públicas refletem não apenas as relações de poder e os conflitos que operam na sua definição, como também a própria representação que a sociedade apresenta de si no momento histórico em que estas emergem.

De acordo com esta perspectiva, a análise de uma política pública, precisa ir além da denúncia das relações entre Estado e Sociedade que orientam sua proposição articulando-a ao projeto amplo de sociedade. Compreendendo a política pública enquanto resultado da prática social, destaca-se a necessidade de investigar as especificidades históricas e o sistema de significações que permeiam as relações sociais e caracterizam sua implementação em determinado contexto.

A política educacional definida como *policy*– programa de ação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasma as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso objeto. A questão, pois, é ter o sábio equilíbrio: manter uma postura objetiva que dote o conhecimento produzido de um coeficiente científico, sem abdicar de um nível analítico que contemple as condições de possibilidade da adoção de estratégias que venham a permitir a implementação de uma política de transformação (...) (AZEVEDO, 2004, p. 9).

Deste modo, ao investigar determinada política educacional, percebe-se a necessidade de uma abordagem que procure compreender a forma dialética como as determinações globais e as especificidades locais relacionam-se na implementação da mesma.

De acordo com Azevedo (2004, p.15), as orientações externas que são incorporadas às políticas educacionais, não o são de forma mecânica e homogênea para todas as sociedades

em que são aplicadas, pois passam por um processo de re-contextualização com base nas características históricas da sociedade a que se destinam.

Os padrões definidos pelos rumos da globalização são localmente re-significados, apesar de não perderem as marcas advindas das decisões em escala mundial. Nesse sentido, é preciso considerar que a estruturação e implementação das políticas educativas constituem uma arquitetura em que se fazem presentes, dentre outras dimensões: as soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalizar internamente os princípios ditados pelo espaço global; o conjunto de valores que articulam as relações sociais; o nível de prioridade que se reserva à própria educação; as práticas de acomodação ou de resistência forjadas nas instituições que as colocam em ação, seja nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas. Na medida em que as orientações globalizadas se direcionam para contextos socioculturais que não são homogêneos, resultam em processos que buscam articular a lógica do global, do regional e do nacional, e, no interior das sociedades, as lógicas que regem as instituições e, em particular, os espaços, locais.

Segundo a autora, neste processo, ainda que a política educacional se apresente como um fenômeno com características comuns a nível global, localmente reveste-se das singularidades próprias de cada contexto. Portanto, sua apreensão requer uma análise relacional sobre a forma como estes níveis diversos se articulam, buscando-se assim, o entendimento das contradições específicas que resultam das determinações globais.

Ainda que se considere a política educacional como parte da totalidade de um projeto de sociedade, podendo somente ser compreendida em relação a este, cabe também considerar que a política educacional concretiza-se no espaço escolar, sendo que

O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação. Política que, nesta forma de compreensão, diferencia-se do significado de *politics* ou política-domínio (LAFER, 1975). Isto não significa desconhecer que uma *policy* - o programa de ação – seja construída em função de decisões políticas – da *politics* ou da política-domínio - refletindo, assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade (AZEVEDO, 2004, p. 59).

Portanto, nesta abordagem, o espaço escolar torna-se elemento fundamental para a investigação, pois é neste campo que se concretiza as ações da política educacional articulando de forma dialética as relações de poder e dominação que se estabelecem na sociedade e as significações e as especificidades históricas daquela realidade.

Azevedo (2004, p.68) afirma que a investigação da política educacional a partir desta perspectiva supera a denúncia das grandes determinações e assume importância fundamental na compreensão das contradições que resultam da relação destas determinações com as especificidades históricas de cada contexto.

Este é, sem dúvidas, um campo importante na construção da vida cotidiana e pouco explorado nos estudos próprios da área. Desvendá-lo, portanto, pode ser um modo de se ir bem mais adiante dos desvelamentos que se voltam para as chamadas “grandes determinações” e que pouco têm acrescentado em termos de respostas mais concretas para o surgimento de um padrão mais igualitário para a política

educacional. Tais considerações ganham importância, sobretudo, quando se tem por parâmetro a fase atual por que passam as sociedades, onde os rumos do desenvolvimento vêm se apoiando na disseminação e (re-)construção de novos sistemas valorativos, para que se mantenha a mesma ordem injusta e desigual. Neste contexto, não se pode esquecer que se tratam de processos em que a educação, as políticas e as (re)formas concernentes, estão sendo avocadas como elemento fundamental (AZEVEDO, 2004).

Conforme se observa, trata-se de uma proposta não apenas de abordagem metodológica para as pesquisas sobre políticas educacionais, mas de uma perspectiva que vislumbra outro sentido para as pesquisas da área, avançando os limites da denúncia.

Considerações finais

Como resultados parciais desta etapa do estudo bibliográfico, se observa a necessidade de uma abordagem da política educacional que contemple não apenas suas dimensões macro ou microssociais mas, sobretudo, que apreenda o movimento histórico pelo qual estas dimensões se articulam na definição e implementação de determinada política.

Neste sentido, percebe-se a importância de, partindo das contradições materiais presentes no momento em que esta política é proposta, resgatar o movimento histórico pelo qual esta se configurou. Desta forma, percebe-se ainda, que o desafio colocado à investigação das políticas educacionais, vai além da análise das concepções e propostas apresentadas em seus programas. Aprender suas contradições, requer também uma investigação sobre as relações concretas pelas quais são implementadas e re-significadas em determinado contexto.

É importante que a investigação da política educacional avance para além da evidência dos grandes imperativos globais e das limitações que estes colocam às práticas comprometidas com a transformação da sociedade. É importante que estas pesquisas possibilitem compreender a relação dialética em que as diversas dimensões da realidade investigada atuam na configuração da política educacional. A partir deste entendimento, na sequência desta pesquisa observou-se a necessidade de um estudo de campo que investigue as contradições concretas que permeiam a implementação da Educação Integral proposta pelo Programa Mais Educação.

Conforme é possível observar, nesta perspectiva exige-se do investigador mais do que a ação de constatar as relações de fundo que implicam na configuração da política educacional, mas sim apreender de forma dialética o movimento histórico - global e local - pelo qual suas propostas reproduzem-se e/ou modificam-se. Neste sentido, tem-se a possibilidade de ir além da denúncia, percebendo-se que as práticas sociais por não serem

estanques, podem apontar os caminhos que vislumbrem formas de resistência e construção do novo.

Referências

AZEVEDO, J. L. de. **A educação como política pública**. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, Ivani (org.). Metodologia da pesquisa educacional. SP, Cortez, 2000. p. 71-90.

KRAWCZYK, Nora. **A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais**. Revista Brasileira de Educação, nº 19, jan / fev / mar / abr. 2002

KRAWCZYK, Nora; ROSAR, Maria de Fátima. **Diferenças de homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina**. Dossiê Políticas Educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, CEDES, ano XXI, nº 75, agosto, 2001

LEHER, Roberto. **Programa de Aceleração do crescimento a heteronomia cultural**. Revista de Políticas Públicas, v. 1, p. 9-102, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/ 1973)**. 22ªed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

SAVIANI, Demerval. **O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade**. Campinas, vol.28, n. 100- Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SARDAGNA, Helena Venites. **Educação Para Todos: uma política do mundo global**. Revista Liberato, Novo Hamburgo, v. 2, p. 7-13, 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

XAVIER, RIBEIRO, NORONHA. **História da Educação: a escola no Brasil**. São Paulo, SP: FTD. 1994.

