

**POLÍTICA EDUCACIONAL: ELABORAÇÃO E CONTINUIDADE**  
**CORDEIRO, Mauro Soares\*** – USP  
**GT-14: Sociologia da Educação**

**Introdução e breve histórico**

Esta pesquisa se concentra no processo decisório que leva à adoção de programas no campo das políticas em educação. Para entender os fatores em jogo nos processos decisórios, se dirigirá às variações das relações políticas que determinam formas de elaboração de programas, bem como estabelecerá seus nexos com o aspecto da continuidade destes. Isso será feito com o caso do programa Educom.rádio a partir do problema: a forma de elaboração do programa influenciou muito na sua continuidade?

O programa Educom.rádio foi elaborado e começou a ser executado em 2001, durante a gestão de Marta Suplicy à frente do Executivo Municipal em São Paulo, como parte das ações do Projeto Vida, vinculado ao Gabinete da Secretaria Municipal de Educação, em parceria com o Núcleo de Comunicação e Educação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (NCE-ECA/USP daqui para diante, nomeado apenas com a sigla NCE). O NCE esteve responsável pela implantação do programa até dezembro de 2004.

Em linhas gerais, o programa se destina a formar docentes e estudantes do ensino fundamental para práticas de comunicação por meio da linguagem radiofônica.

Durante a implantação sob a responsabilidade do NCE (setembro de 2001 a dezembro de 2004), participaram do programa 453 escolas municipais de ensino fundamental da capital de São Paulo.

Com a mudança de prefeitos – fim do governo de Marta Suplicy (PT), em 2004, e início do governo de José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab (PFL<sup>1</sup>), em 2005 –, a implantação deixou de ser realizada pelo NCE e o programa passou por uma suspensão. A retomada formal coincide com a publicação do Decreto nº 46.211 de 15 de agosto de 2005, que regulamenta o Programa Educom (SÃO PAULO, 2008).

Na retomada, houve mudanças significativas na forma de implantação do programa: mudança de nome: de *Educom.rádio* para *Nas ondas do rádio*; suspensão da compra de equipamentos prevista no planejamento inicial (das 453 escolas que contaram com a formação para montar uma rádio, 244 receberam, até 2004, o

---

\* Faculdade de Educação da USP.

<sup>1</sup> Atual Democratas – DEM.

equipamento de rádio previsto no início do programa); modificação dos objetivos e procedimentos metodológicos e diminuição do número de responsáveis pela formação dos participantes.

Nossa hipótese principal é que as formas de elaboração de programas influem em sua continuidade. Admitindo-a, temos motivos para crer que a forma de elaboração do programa Educom.rádio influenciou muito em sua continuidade. Além da *participação na elaboração*, que, para efeitos desta pesquisa, se refere a quanto maior o número e mais variados os tipos de agentes participantes da elaboração de uma política, programa ou projeto, mais numerosos e variados agentes tenderão a querer a realização do que foi elaborado, portanto, a inclinar-se por sua permanência, distinguimos outros três fatores que concorrem para a continuidade de um programa: legislação; abrangência de benefícios; dotação orçamentária. Quando se trata de *legislação*, governantes podem ser obrigados a criar ou implementar programas por imposição de lei, o que lhes conferirá continuidade independente das preferências de ocupantes do poder executivo. A respeito da *abrangência de benefícios*, quanto maior o número de pessoas e mais variados os grupos que se beneficiem de uma política, programa ou projeto, mais numerosos e variados agentes tenderão a inclinar-se por sua permanência. Finalmente, a *dotação orçamentária* refere-se ao fato de que os recursos financeiros são indispensáveis à realização de uma política, programa ou projeto, mas, podem reduzir-se ou estar indisponíveis ainda que haja forte consenso sobre a necessidade de sua permanência.

Esta pesquisa dedicará atenção concentrada no fator participação na elaboração de programas, procurando distingui-lo dos aspectos referentes aos demais fatores.

### **Objetivos**

Para que se verifique a hipótese de que a forma de elaboração do programa influenciou muito em sua continuidade, será preciso: a) demonstrar que participou um conjunto numeroso de pessoas e de variados tipos; b) que a proposta e a execução do programa não se alteraram substancialmente em certo período (2001 a 2007).

Objetivo geral: verificar se a hipótese de que a forma de elaboração do programa influenciou muito em sua continuidade se sustenta.

Objetivo específico 1: caracterizar a forma de elaboração do programa Educom.rádio quanto ao número e variedade de indivíduos e grupos participantes.

Objetivo específico 2: identificar os elementos de permanência do programa.

### **Alguns referenciais teóricos**

Diante do problema desta pesquisa, partimos em busca de definições de *programa*. O que podemos perceber é que tal definição tem estado ausente na literatura disponível. Mesmo os trabalhos que focalizam seus estudos de caso em programas governamentais, não se atêm à sua definição. O mais próximo que conseguimos chegar da delimitação do termo foi-nos dado por Maria Victoria Benevides (2007). Segundo a pesquisadora, pode-se entender uma política como um conjunto composto necessariamente por diretrizes, quadro de pessoal e recursos financeiros. As ações podem se realizar de modo duradouro ou sem prazo determinado e, assim, constituirão o que pode ser denominado de programa (informação verbal)<sup>2</sup>.

Sobre o processo de decisão política, Lindblom (1981, p. 10) define:

Concebemos o processo decisório político como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos. De algum modo, um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que chamamos de 'políticas'. (...) podemos considerar o governo e a política integralmente como um processo decisório; deste modo, não incorreremos no erro de ver a decisão política como um *aspecto* da política, quando a analisamos sob a forma de seqüência de fases. (itálico do autor).

Dessa maneira, nossa tarefa será a de identificar esse conjunto complexo de forças que produziu a política aqui tratada como objeto, tentando apreender a multiplicidade de influências que atuaram para sua constituição e, posteriormente, para sua continuidade.

Será examinado também o modo como certos indivíduos ou grupos adquirem maior influência que outros em certos campos de decisões. São levadas em consideração três razões apontadas por Dahl (1966, p. 73):

1. Certos agentes têm à sua disposição maiores recursos políticos do que outros. Ou
2. Colocados os recursos à sua disposição, alguns agentes usam-nos em maior quantidade para adquirir influência política. Ou
3. Colocados os recursos à sua disposição, alguns agentes utilizam-nos com maior habilidade ou eficiência do que outros.

Para Dahl, recurso político é um meio pelo qual uma pessoa consegue influenciar o comportamento de outras. Os recursos políticos podem, pois, ser muito variados, incluindo dinheiro, informação, alimento, ameaça de força, empregos, amizade, posição social ou o direito de elaborar leis (DAHL, 1966, p. 33).

Não só agentes políticos são diferentes quanto aos recursos dos quais dispõem, utilizam os recursos disponíveis de forma variada, como também afirma Aron (1991, p. 37):

O grau de autonomia – o número de decisões que o indivíduo pode tomar – não é necessariamente proporcional ao nível em que cada um se situa na

---

<sup>2</sup> Informação fornecida por Benevides em São Paulo, em 2007.

hierarquia da organização. Além disso, a personalidade daquele que cumpre este ou aquele papel pode aumentar ou diminuir o poder normalmente reservado ao titular deste papel. Em outros termos, uma espécie de dispersão do poder decorre da própria natureza das organizações complexas. Esta dispersão não poderia ser posta em questão senão recusando-se a hipótese necessária a este tipo de análise, a saber, *a equivalência das diversas decisões*. (itálico do autor).

A abordagem realizada por Schwartzenberg sobre a atuação dos grupos de pressão ajuda-nos a compreender o processo político aqui descrito: “um grupo de pressão pode definir-se como uma organização constituída para defender interesses, exercendo pressão sobre os poderes públicos a fim deles obter decisões conforme a esses interesses”. (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 614).

Nesse sentido, podemos denominar o NCE, mais especificamente, como um “grupo civil de pressão”, pois, assim:

A pressão é exercida, ou por administrações ou por serviços, ou por categorias de funcionários. (...) uma ou outra administração do ‘setor público’ pode ter tendência para defender o seu interesse particular em relação ao Estado, gerente do interesse geral. (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 645).

As noções empregadas por Ghanem sobre as lógicas de inovação e reforma educacional também contribuem para o entendimento do caso. O Educom tem sua gênese como proposta inserida numa lógica de inovação educacional, para ser desenvolvida como possível solução particular para problema vivido por uma única escola, e tornou-se o programa que se alastrou por 453 escolas. Dessa maneira, tomou feições que o situam na lógica de reforma educacional, a qual se expressa por “práticas não criadas pelas pessoas que são agentes diretas de sua execução, práticas prescritas por autoridades do poder público, com ampla abrangência, formato homogêneo e alta visibilidade” (GHANEM, 2006, p. 398).

## **Desenvolvimento**

### Seleção e exame de documentos oficiais

Um primeiro levantamento dos documentos foi feito por meio da internet. Consultaram-se todos os documentos relacionados ao Projeto Vida e ao programa Educom.rádio que constam no catálogo disponível no sítio da Secretaria Municipal de Educação (acervo da Memória Técnica Documental). Depois, em visita presencial, foram vistoriados 23 documentos oficiais. Desses, foram selecionados nove, por meio de uma leitura perfunctória para identificar a presença de informações que sugerissem ser relevantes para esta pesquisa.

### Entrevistas

Foram realizadas entrevistas gravadas em fita magnética, com: Claudemir Viana, profissional ligado ao NCE e que exerceu diversas funções (articulador, formador, coordenador pedagógico). Dirce Gomes, coordenadora do Projeto Vida entre 2001-2002 e uma das pessoas que elaboraram o programa Educom.rádio. Matias Vieira, coordenador do NAE 8 e, posteriormente, coordenador do Projeto Vida. Marívia Torelli, responsável pela DOT (Diretoria de Orientação Técnica) até 2004. Fernando Almeida, Secretário de Educação (2001 a 2002).

#### Coleta de informações sobre o programa por escola

Realizou-se contato telefônico com todas as escolas que receberam o equipamento de rádio previsto no contrato para a implantação do programa. Essa atividade visou dois objetivos: 1) verificar se há o equipamento na escola; e 2) se há a possibilidade de aplicação de questionário junto às pessoas que se encarregaram da operacionalização do programa nas escolas. As ligações foram feitas durante o primeiro semestre de 2007, de março a maio.

#### Seleção e exame de obras sobre elaboração de políticas

Para caracterizar a forma de elaboração do programa Educom.rádio quanto ao número e variedade de indivíduos e grupos participantes, objetivo específico 1, foram selecionadas obras, por meio da leitura de seus resumos, que possam informar sobre políticas em sua etapa de elaboração, no Brasil, desde 1985.

Com esse intuito, entre novembro e dezembro de 2007, buscaram-se obras constantes na SciELO (Scientific Electronic Library Online) e no Banco de Dados Bibliográficos da USP, Dedalus (Catálogo On-line Global), sobre o tema desta pesquisa.

#### **Referências**

- ARON, R. **Estudos sociológicos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 304 p.
- DAHL, R. A. **A moderna análise política**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1966. 192 p.
- GHANEM, E. **Mudança educacional: inovação e reforma: relatório científico 2: final**. São Paulo, 2006. 434 p.
- LINDBLOM, C. E. **O processo decisão política**. Brasília: Unb, 1981. 124 p.
- SCHWARTZENBERG, R.-G. **Sociologia política: elementos de ciência política**. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1979. 700 p.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. **Nas ondas do rádio**. Disponível em: <<http://portaleducacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.