

## **DESCONTINUIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO**

José Cláudio Diniz **Couto** – UMESP

Agência Financiadora: CAPES/PROSUP

### **Resumo**

Estamos reunindo dados de forma a identificar rupturas nas políticas públicas mediante a alternância de poder e a ascendência do fenômeno sobre as ações políticas na Educação. Esta discussão implica no estudo sobre o comportamento da demanda de autonomia por parte dos profissionais de educação. Buscamos informações sobre a descentralização da educação por parte da União desde a constituição de 1988 e da LDB de 1996, e confrontamos dados sobre a capacidade das unidades subnacionais de assumir cada função, assim como, as questões referentes ao financiamento da educação e repasse de verbas, tendo como foco o impacto destes diversos elementos na continuidade das políticas públicas em educação.

Palavras-chave: descontinuidade de políticas públicas educacionais, descentralização administrativa, financiamento da educação, ações públicas.

## **DESCONTINUIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO**

### **Introdução**

A continuidade das políticas públicas vem a ser o cerne de interesse desse estudo. O Fenômeno poderia ser encarado como desafio para o Estado, políticos e para todos os envolvidos no processo educacional.

A descontinuidade das políticas públicas educacionais relaciona-se à fragmentação de ações públicas devido aos processos políticos sucessórios, articulações políticas e rupturas no processo de financiamento da educação. O enfoque sobre a continuidade das políticas públicas e seu impacto nos sistemas escolares, sobre a descentralização da educação por parte da União desde a constituição de 1988, permitirá

a análise da distribuição de competências e flexibilidade que levem em consideração a capacidade efetiva das unidades subnacionais em assumir cada função, incluindo a análise da perspectiva financeira.

As ações públicas e sua descontinuidade são base para a formulação da seguinte questão: “De que maneira se manifesta o fenômeno da descontinuidade das políticas públicas em educação, quais suas causas e como se relacionam?”.

Elegemos a rede pública paulistana de ensino para analisar os fenômenos relacionados às rupturas das políticas públicas definindo sua associação às questões de financiamento de sucessão partidária entre outros, partindo da hipótese inicial de que há descontinuidade em diversas ações nas políticas públicas que podem ser impactadas por diversos fenômenos de ordem financeira e política, conjunto de aspectos que incidem sobre a educação, influenciando sobre o sistema educacional, sobre a escola e sua gestão.

O presente estudo tem como objetivo a identificação e a análise relacional dos diversos fenômenos que, combinados, representam os determinantes da continuidade ou descontinuidade das políticas públicas em educação.

### Fundamentação do tema

A análise das visões críticas em relação à escola, partindo de questionamentos fundantes sobre a neutralidade da instituição e dos sistemas escolares nos levaram aos pesquisadores do marxismo francês, entre eles Althusser (1985) Baudelot e Establet (1980), Bourdieu e Passeron (1992), que detectaram o jogo de dominação e reprodução de valores que envolve a escola e o sistema escolar. Identificamos entre os autores brasileiros identificamos os estudiosos Décio Saes (2007) e Dermeval Saviani (1983), preocupados com a análise da implicação da ideologia no contexto escolar. Segundo Décio Saes em análise de *A Reprodução* de Bourdieu e Passeron (1992) observa a conexão existente entre a ideologia profissional e a ideologia de classe:

Cabe aos docentes a tarefa de converter, no espaço da sala de aula, os recursos culturais de natureza pré-escolar e extra-escolar, acumulados pelos alunos da classe dominante, em recursos propriamente escolares; essa conversão favorece regularmente os alunos da classe dominante na competição escolar com os alunos das classes inferiores.(SAES, 2007, P. 108).

A descentralização política administrativa e financeira, associada à redemocratização e às disposições da constituição de 1988, fortaleceu a autonomia das instâncias subnacionais, beneficiando o crescimento dos espaços de participação, favorecendo o surgimento de iniciativas inovadoras em programas educacionais, nos próprios modelos de gestão e os processos de continuidade das políticas públicas em educação.

A municipalização também encontrou dificuldades e resistências no processo de sua implantação, Almeida identifica alguns entraves e afirma que “Isoladamente, nenhum desses obstáculos é suficiente para bloquear a mudança”. Mas que no conjunto tais fatores tornam a municipalização do “ensino básico um processo lento, sinuoso e muito desigual em termos nacionais”. (ALMEIDA, 1996). Neste sentido basta observar a carência relativa aos municípios mais desfavorecidos, que não possuem alternativas para enfrentar as questões de financiamento da educação.

O debate sobre políticas públicas envolve a questão da responsabilidade dos governos na definição e implementação das políticas públicas, por isso, as autoras Souza e Carvalho (1999) refletem que no processo de descentralização a União não teria deixado de tomar decisões e criar políticas por ter delegado funções para estados e municípios. Segundo as autoras o Estado absorve pressões de grupos de interesse, não servindo exclusivamente a determinadas classes sociais. Para as autoras a implantação de políticas públicas e o desenvolvimento das capacidades podem ser favorecidos pela autonomia da gestão.

Com as garantias constitucionais que concedem autonomia financeira aos municípios para que estes ofereçam ensino gratuito e de qualidade, dentro do modelo da gestão democrática. A administração escolar viabilizada a partir dos trâmites do Projeto Político Pedagógico (PPP). Que dispões sua organização baseada no principio da

participação e atuação da comunidade escolar. Contraditoriamente, a própria escola está afeta às diretrizes das secretarias de educação, que em determinados casos, representam a centralização do poder gestor.

Se no nível mais baixo da burocracia a escola sofre com os atributos da concentração de poder, como resistência ao movimento da descentralização. No topo da pirâmide burocrática, encontramos exemplos claros ligados ao financiamento da educação. A Lei aumentou os recursos orçamentários, do total de impostos, o custeio representaria segundo Vicente Rodriguez (2001) “um aumento de perto de 20 bilhões de Reais a mais por ano nos orçamentos dos níveis subnacionais” (2001, p.43). Entretanto, aumentou-se também a oferta de serviços educacionais, por parte dos municípios.

Explica Rodriguez (2001) que a União poderia fixar o valor por aluno, pela soma do total dos recursos de todos os Fundos estaduais dividido pelo total de matrículas no ensino fundamental, em 1998, tal valor seria de R\$ 423,45 por ano (Davis,1999 apud Rodrigues). Mas, segundo o autor, o “governo federal tem fixado, arbitrariamente, este valor em R\$ 315,00 por ano” (2001, p.52). Assim, completa o autor: “o governo federal deixou de aplicar R\$ 1,534 bilhões no sistema público” (2001, p. 52). Com este artifício contábil, apenas oito estados receberam alguma complementação da União.

Ainda, a União por força de sua influência, diminuiu sua contribuição para a educação, com mais um artifício legal. Segundo o mesmo autor, a União que inicialmente contribuiria com “... 50%, segundo regia o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição de 1988” (RODRIGUEZ, 2001, p.51) as reduziu para 30% dos impostos arrecadados.

#### Aspectos metodológicos da pesquisa

A pesquisa concentra-se nos elementos que impactam as políticas públicas educacionais, ao mesmo tempo em que se apropria de estudos e referenciais metodológicos que norteiam a construção do texto, a partir da pesquisa documental e de campo, baseada em referencial teórico fundante e na análise dos dados resultantes da pesquisa documental e de campo.

A pesquisa será de natureza qualitativa a ser realizada a partir de estudo, que privilegie uma perspectiva Sociológica, da continuidade/descontinuidade com foco nas políticas educacionais.

Pretende-se partir do estudo de documentos oficiais que indiquem a transição das políticas educacionais, assim como sua implantação. Englobando o sistema de financiamento, destinação de verbas para a educação. Adicionalmente serão realizadas entrevistas com dirigentes dos órgãos centrais da educação para inventariar as diversas forças políticas que atuam na formulação das políticas e na sua descontinuidade. Nogueira (2006) que pesquisou sobre o tema, explica que no caso da continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais:

[...] há algumas hipóteses que vêm do discurso dos entrevistados e da observação de casos nas pesquisas de Spink, Clemente e Keppke (2001), Farah (2004) e Brose e Pereira (2001). Assim, a continuidade estaria ligada às parcerias realizadas e ao enraizamento das políticas, à própria qualidade das iniciativas, a negociações políticas e a arranjos institucionais específicos. É possível e necessário ir mais fundo na busca dessas variáveis e de suas relações com a continuidade administrativa. (NOGUEIRA, 2006, p 65)

Tendo como referência Spink (2006), Nogueira demonstra que é possível coligir as variáveis e suas relações sobre o tema continuidade administrativa pela abordagem exploratória. Este tipo de abordagem segundo Marconi e Lakatos seria:

[...] investigações de pesquisas empíricas cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 188).

A elaboração de uma pesquisa qualitativa, segundo Antonio Carlos Gil, partiria de um planejamento menos rígido, entretanto, que não prescindia de “levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso” (GIL, 1987, p. 44).

A variedade de material obtido qualitativamente, segundo Martins, exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva. Nesse caso Martins (2004) reflete que a intuição não é um dom, mas resultante da formação teórica e dos exercícios práticos do pesquisador. A metodologia qualitativa, mais do que qualquer outra, levanta questões éticas, principalmente, devido à proximidade entre pesquisador e pesquisados.

Ainda, exige-se do pesquisador “capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva” (MARTINS, 2004, p.292. Em contraposição às metodologias quantitativas, que se propõem a controlar o exercício da intuição e da imaginação, mediante a adoção de procedimentos bem delimitados que permitam restringir a ingerência e a expressão da subjetividade do pesquisador.

O que sustenta e garante a validade das metodologias qualitativas, como explica Martins, baseada em Laperrière é que “o rigor vem, então, da solidez dos laços estabelecidos entre nossas interpretações teóricas e nossos dados empíricos.” (LAPERRIÈRE, apud MARTINS, 2004, p. 295). Assim a Metodologia Qualitativa possibilitaria a validação da pesquisa através da solidez dos laços estabelecidos entre o teórico e prático.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. (Org.) ; FRY, P. (Org.) ; REIS, E. (Org.). Ciências Sociais Hoje. São Paulo: ANPOCS-HUCITEC, 1996.
- ALTHUSSER, Louis. Aparelhos ideológicos de estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de estado. RJ: Edições Graal, 1985, 2ª. Edição.
- BAUDELOT, C. e ESTABLET, R. . La escuela capitalista . Buenos Aires : Siglo veintuno editores , 1980 , 6ª edição
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON Jean Claude. A reprodução – elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 3ª Edição, 1992.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 1987
- MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 2003.

SAES, Décio Azevedo Marques de A ideologia docente em A reprodução, de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron. Educação & Linguagem • Ano 10 • Nº 16 • 106-125, Jul.-Dez. 2007.

SAVIANI Demerval. Escola e democracia. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1983.

SOUZA, C. & CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades: 187-212 Rev.Lua Nova 48, 1999.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. IN: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio (org). Inovação no campo da gestão pública local. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2006