

# Guia Prático da Política Educacional no Brasil

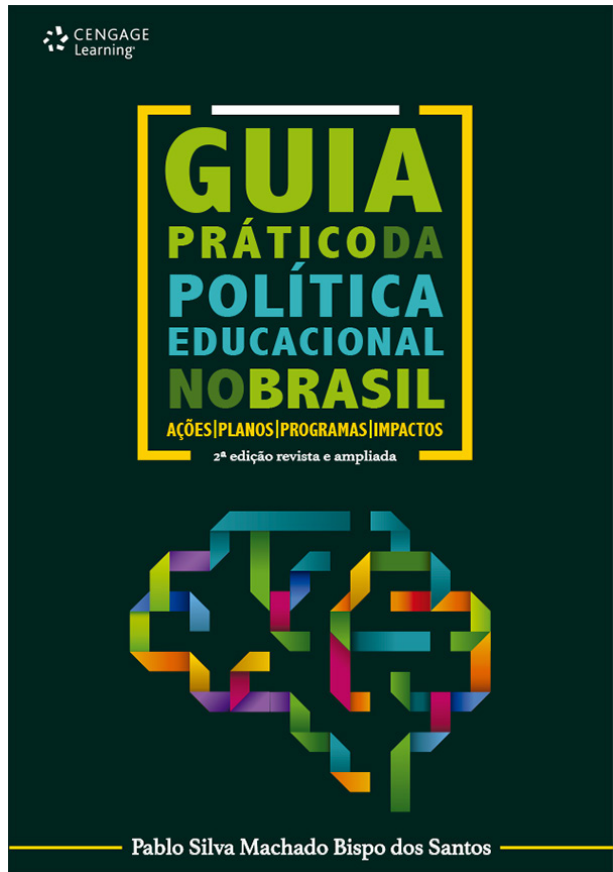
por Valdoir Pedro Wathier\*

Nos estudos de políticas públicas de educação, ainda se busca consolidar base teórica que permita aos diversos atores envolvidos com a educação a apropriação de conhecimentos mínimos para compreender a malha de instituições que se articulam no provimento da educação básica e no compromisso de garantir a universalização e parâmetros mínimos de qualidade. Progressivamente, multiplicam-se os textos oficiais, normativos ou propositivos; tornam-se abundantes os dados disponíveis sobre valores destinados à educação, índices de matrícula, aprovação, evasão; são ampliados os instrumentos de avaliação e divulgados resultados múltiplos. Não faltam elementos específicos para se discutir, analisar, emitir prospectos. Contudo, as múltiplas interpretações que emergem dessa vasta gama de fontes - se desprovidas de uma visão ampliada das políticas educacionais no Brasil - podem se mostrar simplesmente inverossímeis, levar a conclusões vazias de sentido ou a propostas inexequíveis em sua origem, o que onera as discussões sobre educação, sem orientá-las.

No entendimento de que a qualidade da atuação de gestores e educadores é fortalecida quando melhor se compreende o universo no qual essa atuação está inserida, em suas diversas nuances, tratamos aqui do **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações, planos, progra-**

\* Valdoir Pedro Wathier é professor efetivo da SEEDF, especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do FNDE e mestre em Educação pela UCB.

(Livro resenhado: **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: Ações, Planos, Programas, Impactos** de Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, São Paulo/SP: CENGAGE Learning, 2ª Edição, 2014.



**mas, impactos**, 2ª Edição ampliada e revisada, publicada pela CENGAGE Learning, em 2014, São Paulo/SP. Obra de Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, cuja proposta é exatamente abordar as políticas educacionais sob suas multifacetadas dimensões.

---

*“O primeiro capítulo trata das estruturas, conceitos e fundamentos da política educacional, no qual são discutidos conceitos-base da política, a fim de que o leitor possa diferenciar, por exemplo, as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e instituintes.”*

Sendo um texto com grandes méritos - apesar de alguns deslizes -, a leitura da obra representa abertura a muitas possibilidades, sobretudo para a apropriação, pela perspectiva local (da escola), dos direcionamentos e embargos à efetividade das políticas públicas da educação. A escassez de obras que se proponham a desvelar a complexa malha de instituições e atores da educação nacional é o principal fator de realce do livro. Sua amplitude permite que gestores e educadores se situem de forma mais consciente frente aos múltiplos vetores de forças que atuam no campo educacional, sendo este atributo o que levou à leitura da obra, a esta resenha e à indicação do referencial, pois entendemos que contribuiu para discussões sobre Estado, governança e política pública, como defendido por Guimarães-Iosif (2012).

O livro foi organizado em três capítulos. O primeiro capítulo trata das estruturas, conceitos e fundamentos da política educacional, no qual são discutidos conceitos-base da política, a fim de que o leitor possa diferenciar, por exemplo, as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e instituintes, o que permite identificar as linhas gerais de direcionamento da educação frente a questões mais amplas, especialmente, as relacionadas à desigualdade social. Esse primeiro capítulo permite, sobretudo, que qualquer ator da educação reconheça as múltiplas faces das políticas em sua atuação:

*“[...] determinada política pública expressa uma correlação de forças imbricadas nos diversos fatores (mediações) que a compõem, tais como a cultural, o político, o histórico e o educacional.”* (SANTOS, 2014, p. 13).

No segundo capítulo, o autor produz uma espécie de inventário institucional da educação brasileira, ao tratar da estrutura dos planos, programas e ações de nossa política educacional. É nesse capítulo, que ocupa a maior parte do livro, que o autor percorre os principais textos normativos, órgãos governamentais, colegiados e instrumentos utilizados para direcionar, financiar e avaliar a educação nacional.

Ao tratar do ordenamento jurídico-político, Santos caracteriza e distingue os pilares nomotético (referente aos textos legais) e axiológico (referente a como são praticados), que no último capítulo são trabalhados como normas formais e não-formais presentes nas instituições e que afetam as políticas educacionais em sua prática. Quanto às normas formais, o autor pre-ocupa-se em estabelecer a relação de dependência entre elas, partindo dos pilares constitucionais, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei Nº 9.694/1996), a fim de esclarecer os pontos basilares de nossa educação, tais como as atribuições legais de todo professor ou gestor da educação pública em todo o território nacional.

Quanto à política curricular, são discutidos os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais (PCN e DCN), onde entendemos que há carência em não esclarecer que enquanto os PCN são orientativos, as DCN são vinculantes. Essa compreensão é primordial para que se possa discutir desde as propostas mínimas de abrangência nacional, até as nuances a serem dadas dentro do Plano Político Pedagógico (PPP) de cada escola. Trata-se de uma discussão que precisa ser dividida com os docentes, a fim de que o professor não se torne mero cumpridor dos sumários constantes nos livros didáticos ou, por outro lado, um reformador solitário, ao reconstruir todo o currículo a cada ano, a cada turma. É preciso que a atuação se dê de forma crítica, mas articulada, e isso não ocorrerá sem que se conheça a política curricular nos níveis macro, meso e micro.

Importante contribuição traz o autor ao resgatar linhas da história da construção dos PCN, cuja finalidade haveria de ser a construção de parâmetros nacionais - que portanto não poderiam estar desarticulados da realidade brasileira -, mas que foram expressivamente determinados por influências estrangeiras, notadamente da experiência espanhola, o que fragilizou o potencial desses parâmetros para orientar os currículos por todo o país. O autor é levado a afirmar que “[...] não há como falar em um currículo nacional se este foi, em grande parte, copiado da Espanha.” (idem, p. 59) e, ao considerar que há um sistema distrital de ensino, 26 sistemas estaduais, e quase 6 mil sistemas municipais, o autor entende que se “[...] no Brasil não existe um sistema nacional, a construção de parâmetros nacionais de ensino é uma discrepância.” (idem, p. 59).

*“O autor é levado a afirmar que “[...] não há como falar em um currículo nacional se este foi, em grande parte, copiado da Espanha”. ”*

Embora não concordemos taxativamente com essa última afirmação, é imprescindível levar essa possível discrepância em conta não apenas ao se falar em definição de um currículo nacional - ainda que mínimo -, mas também ao projetar alterações, e avaliar seus limites, para o sistema distrital. Há questões decididas em âmbito federal que possuem profunda repercussão nas políticas locais, como a inclusão ou exclusão de determinada disciplina, que implica em nova distribuição de carga horária em todas as escolas, na contratação ou readaptação de profissionais e, inclusive, pode impor limites a práticas interdisciplinares ou transdisciplinares, uma vez que sendo as normas gerais (nacionais) demasiadamente específicas, os sistemas subnacionais enfrentam limites para dar soluções locais a seus problemas. O mesmo se pode refletir quanto à ampliação do ensino fundamental para 9 anos, a antecipação da obrigatoriedade da escolarização, entre outros. Esses limites precisam ser identificados, discutidos e confrontados, não simplesmente ignorados, sob risco de condenar a própria política por frágil formulação.

Outro aspecto a que o autor se dedica é a malha de financiamento da educação básica, enfatizando a presença do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse tema, entendemos que o autor faz algumas inferências equivocadas: 1) que o “FUNDEB alcança 80% da receita proveniente de impostos oriundos de estados e municípios (e do Distrito Federal)” (idem, p. 71); 2) que o financiamento da educa-

---

ção conta com “dois fundos” (idem, p. 70), afirmando que o FNDE “é um fundo e se apresenta como tal” (idem, p. 112); 3) que o MEC conta com dezenas de bilhões captados com o FUNDEB (idem, p. 111).

Leituras como Cruz (2014), Sena (2008), Azevedo (2012), Castro (2012), Parente (2006), além de alguns normativos, permitem esclarecer: 1) o FUNDEB não inclui receita proveniente de municípios; 2) apesar da imprecisão do nome, o FNDE não é um fundo; como tal, a educação básica conta com o FUNDEB, que na prática se configura como 27 fundos, um em cada Estado e no Distrito Federal; 3) o MEC não faz a arrecadação do FUNDEB e nem mesmo sua gestão: a arrecadação é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e a vinculação das receitas ao FUNDEB se aplica apenas àquelas que já seriam transferidas a estados e municípios por vinculação constitucional mesmo antes da existência desse Fundo ou de seu predecessor, o FUNDEF. O papel do MEC, por intermédio do FNDE, resume-se à complementação da União para o FUNDEB, prevista no art. 4º da Lei Nº 11.494/2007.

Embora pesem as imprecisões, persiste a contribuição, no sentido de posicionar o financiamento dentro de toda a complexidade institucional, o que permite que o gestor ou educador tenha um ponto de partida para, em seguida, consultar referências específicas para aprofundar-se em temas também específicos. Contudo, sabendo qual é o recorte que está aplicando e sabendo que não é possível compreender as políticas educacionais olhando apenas para as ações de uma esfera de governo, de um dos poderes, ou de uma das dimensões ou níveis da política.

Ainda no capítulo 2, o autor discute os instrumentos de avaliação, envolvendo educa-

ção básica e superior, na perspectiva de que as diversas ações avaliativas indicam uma realidade que “[...] leva a política educacional no Brasil a assumir cada vez mais uma diretriz monolítica e centralizadora.” (idem, p. 87). Além disso, entende o autor que criar parâmetros avaliativos nacionais exigiria um currículo nacional, o que, por sua vez, dependeria de um sistema nacional. Não havendo estes últimos, a avaliação “[...] incide sobre algo que não existe.” (idem, p. 81). Nesse ponto, entendemos que é primordial observar as políticas de avaliação em seu caráter conflitante (Cf. YANNOULAS, 2012) não com o intuito puramente avaliador, mas indutor. Mesmo sem haver a clara definição de um currículo nacional - fato inclusive que foge ao conhecimento de muitos educadores e gestores -, as comunidades escolares têm progressivamente direcionado seus trabalhos para as avaliações externas, nacionais ou internacionais, sem sequer questionar se a métrica utilizada é aplicável aos fins buscados por aquela instituição (Cf. HORTA, 2014).

Ao final do segundo capítulo, Santos se detém à análise do que chamou de *Elementos Integradores da Política Nacional*. Dentre eles, o Compromisso Todos pela Educação (CTE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esses instrumentos, pretensos formadores de redes, haveriam de dar conta de integrar a ampla granularidade dos sistemas educacionais. Em nosso caso, essas integrações se materializam nas relações entre União e Governo Distrital, e entre os diversos órgãos do Distrito Federal, uma vez que não há as figuras de estado e municípios. Contudo, esta avaliação não poderá deixar de levar em conta as interlocuções, por um lado, com as populações de municípios do entorno, e por outro, com organizações transnacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e

---

a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, que protagonizam as definições de prioridades e metas, tendo ações que repercutem por todo o território nacional.

*“Apesar da ampla expansão, entendemos que a gestão democrática tem seu horizonte estreitado, exatamente pela predominância da centralização na definição e avaliação das políticas educacionais, como o autor também afirmou.”*

à política e dessa em relação ao ator. Essa capacidade de influenciar a direção das diretrizes de origem central, porém, não reverte o sentido da política, embora possa causar distorções em uma direção, ou seja, interferem, mas não definem a política.

Em contraponto à presença e à forte influência de organismos internacionais, cada vez mais tem estado presente nos textos das políticas educacionais o princípio da gestão democrática. Santos entende que esse princípio “[...] se amplia significativamente e caminha a passos largos no sentido de tornar-se prática corrente na Política Educacional no Brasil.” (idem, p. 100). Apesar da ampla expansão, entendemos que a gestão democrática tem seu horizonte estreitado, exatamente pela predominância da centralização na definição e avaliação das políticas educacionais, como o autor também afirmou.

Dessa análise depreende-se que é imprescindível a busca de coalisões prévias às definições de direção de políticas, sejam em âmbito nacional - por exemplo, na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) -, seja em âmbito local - um projeto político pedagógico, por exemplo. As políticas pretensamente impositivas tendem a sofrer distorções de percurso. Apesar disso, não deixam de existir, pois as forças de interferência não são capazes de reverter ou invalidar o sentido geral inicial. Essa reflexão permite ao gestor e ao educador pensar sua atuação, tanto na implantação da política local de uma escola, quanto na interpretação das políticas emanadas dos órgãos centrais da educação, seja da esfera federal ou distrital.

No capítulo 3, Santos desenvolve uma análise das características estruturais do campo da política educacional. É nesse último capítulo que reside a principal contribuição da obra para a reflexão de cada educador ou gestor quanto às políticas da educação. Seguindo Bourdieu, o autor analisa - hipoteticamente, mas com fácil materialização - as forças atuantes no direcionamento das políticas públicas de educação. A concepção predominantemente centralizada faz com que as políticas - pretensamente dirigidas de forma certa - sofram influências, por um lado, pelas regras formais (leis em sentido amplo) e, por outro, pelas regras não formais (cultura organizacional, disputa política). O posicionamento de cada ator dentro deste campo e sua capacidade de influência definem o grau de interferência do ator em relação

As críticas apresentadas não são para desestimular a leitura, ao contrário, são para que o leitor não se atenha às informações pontuais, que são amiúde imprecisas ou equivocadas, mas sim dedique sua reflexão à abordagem de campo, proposta pelo autor, e conceba sua realidade, concreta, por esta ótica, a fim de melhor situar suas possibilidades de ação. Com essa cautela, entendemos que a obra pode contribuir para aprimorar a interpretação da política pública educacional no Brasil, inclusive na leitura de dados quantitativos censitários.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVILA, Marta Marques. **A federação brasileira, a entidade municipal e a repartição de competências: aspectos controversos.** Interesse público : Porto Alegre, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 2009.
- AZEVEDO, Janete M. L. de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal.** Educação & Sociedade, Campinas, v.23, n. 80, p. 49-71, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Brasília: Ipea, 2001. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/70/80>>. Acesso em 05 mar. 2012.
- CRUZ, Rosana E. **Os recursos federais para o financiamento da educação básica.** In: PINTO, José Marcelino R.; SOUZA, Silvana A. (Org.) Para onde vai o dinheiro da educação: caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014. p. 57-72.
- GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. **Estado, governança e política educacional: por que os educadores precisam discutir essa relação?** In: KASSAR; M. C. M.; SILVA, F.C. T. Educação e pesquisa no Centro-Oeste: políticas públicas e desafios na formação humana. Campo Grande, MS: UFMS, 2012, p.49-66.
- HORTA NETO, João Luiz. **Os efeitos das avaliações externas sobre as políticas educacionais do Governo Federal Brasileiro.** In: CUNHA, Célio; JESUS, Wellington Ferreira de; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (Orgs.). **A educação em novas arenas: políticas, pesquisas e perspectivas.** Brasília: Liber Livro, 2014, pp.51-78.
- PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 87, n. 215, p.19-28, 2006.
- SANTOS, Pablo S.M.B. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil.** 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SENA, Paulo. **A legislação do Fundeb.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.
- YANNOULAS, Silvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes de; ASSIS, Samuel Gabriel. **Políticas educacionais e o estado avaliador: uma relação conflitante.** Sociedade em Debate, v. 15, n. 2, p. 55-67, 2012.