

# Notas de Pesquisa

## Políticas nacionais de educação e suas repercussões nas políticas e práticas locais

Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Universidade Federal Fluminense

Equipe responsável:

*Osmar Fávero*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense  
(subprojeto Educação Básica, inclusive de Jovens e Adultos)

*José Silvério Baía Horta*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense  
(subprojeto Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar)

*Lúcia Neves*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense  
(subprojeto Políticas de Educação e Relações de Poder)

*Maria Beatriz Lugão*

Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro  
(subprojeto Políticas de Educação e Relações de Poder)

*Clarice Nunes*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense  
(subprojeto Formação de Professores)

*Haydée da Graça Figueiredo*

Faculdade de Educação, Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
(subprojeto Formação de Professores)

*Léa Pinheiro Paixão*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense (subprojeto  
A Família e suas Relações com o Processo de Escolarização)

*Giovanni Semeraro*

Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense  
(Projeto de democracia popular nas organizações da sociedade civil  
brasileira: impasses e perspectivas político-pedagógicas)

A pesquisa está sendo realizada com apoio da FAPERJ, através do Programa "Cientistas do Nosso Estado" e participam da mesma as seguintes doutorandas em Educação da UFF:

*Alexandra Frota Martinez de Schueler*

*Ana Cristina Coll Delgado*

*Eliane Ribeiro de Andrade*

*Marisa Ribeiro Teixeira Duarte*

## Introdução

Desde agosto de 1998, professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) definiram uma linha de pesquisa visando a estudar, inicialmente em municípios do estado do Rio de Janeiro, de onde provêm a maior parte dos seus alunos de pós-graduação e a totalidade dos alunos da graduação, como estão repercutindo as políticas nacionais definidas pelo Ministério da Educação e do Desporto, principalmente a partir da promulgação das novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) e da legislação que a complementa, nas políticas e práticas locais.

Atualmente essa linha de pesquisa está sendo desenvolvida, por meio de vários projetos, no município de São Gonçalo, escolhido como um estudo de caso para verificar como as políticas nacionais definidas para a educação básica estão sendo implantadas por meio das instituições públicas locais, assumidas por organizações ou movimentos organizados da sociedade civil e incorporadas pelas famílias. Nessa análise são privilegiados os mecanismos relativos à gestão, avaliação, formação de professores e outros agentes educacionais, implantação de currículos, elaboração de projetos pedagógicos, relação família-escola e especialmente ao financiamento.

O estudo em desenvolvimento no município de São Gonçalo distingue-se dos habituais estudos de caso por desenvolver simultaneamente um conjunto de projetos, que objetivam dar a conhecer em profundidade o desempenho do sistema educacional do município, de um lado atendendo a políticas traçadas em nível nacional e, de outro, diante de demandas e aspirações manifestas ou a serem identificadas na realidade local.

O município de São Gonçalo, na região metropolitana do Rio de Janeiro, foi escolhido pelas



condições diversificadas de sua organização territorial, pela especificidade de sua população, pois é o segundo município mais populoso do estado, pelos reconhecidos esforços de reestruturação do sistema de ensino, que mescla escolas sob administração municipal, grande número de escolas privadas e significativa rede estadual de centros integrados de educação pública. Influíram ainda na sua escolha a proximidade da UFF e a inserção de grande número de seus alunos como moradores e/ou trabalhadores na área de educação, nesse município.

Os contatos iniciais com a Secretaria de Educação do município já apontaram para a necessidade de referir as iniciativas locais não apenas em relação às políticas nacionais, mas também à redefinição dessas políticas em nível estadual, levando-se em conta o expressivo número de escolas de ensino fundamental e médio sob controle estadual no município, os mecanismos de transferência de recursos e as relações político-partidárias entre as duas esferas.

O estudo de caso em questão se configura como um experimento-base para a criação de uma metodologia de análise que possa vir a ser ampliada para outros municípios do estado do Rio de Janeiro e comparada com experimentos equivalentes iniciados em outros estados (por exemplo, Minas Gerais, a cargo de uma das doutorandas do Programa de Pós-Graduação, inserida na mesma linha de pesquisa em referência).

É exatamente para conseguir esse salto qualitativo que se pleiteou o apoio da FAPERJ. A partir do caso de São Gonçalo, pretende-se montar uma base de dados que venha permitir a ampliação desses estudos, não mais como casos isolados, mas como estudos comparados entre municípios de um mesmo estado ou de diferentes estados, de acordo com critérios a serem futuramente definidos em um projeto mais amplo. Atualmente, dados sobre a educação básica estão disponíveis em vários órgãos, como, por exemplo, o IBGE (dados populacionais e sobre escolarização, a partir do Censo de 1990 e de várias PNAD, neste caso referentes às regiões metropolitanas), MEC/INEP (Censo Escolar, por município, e SAEB — Sistema de Avaliação da Educação Básica, por regiões de cada estado), Secretaria da Fazenda do Tesouro Nacional e secretarias de Fazendas dos estados (transferência de recursos financeiros e balancetes anuais respectivos). A criação de uma base única permitirá não só reunir dados dessas diferentes fontes, como também complementá-las com os dados específicos das secretarias de Educação dos estados e municípios em estudo.

## Objetivos

Do anteriormente exposto, resultam os seguintes objetivos para este projeto:

> Montar uma infra-estrutura de apoio aos professores, doutorandos, mestrandos e graduandos da Faculdade de Educação da UFF, com vista ao desenvolvimento da linha de pesquisa *Políticas nacionais de educação e suas repercussões nas políticas e práticas locais*.

> Compor uma base de dados sobre a situação da educação básica em municípios do estado do Rio de Janeiro, que permita em futuro próximo a realização de estudos comparativos entre municípios desse estado e de outros estados da Federação

> Gerar uma metodologia de análise das transformações que estão ocorrendo na educação básica, em especial no ensino fundamental, em diferentes municípios, com a construção de indicadores que permitam estudos comparativos.

> Desenvolver estudos teóricos que fundamentem as análises realizadas e encaminhem alternativas de solução para problemas detectados, à luz do direito à educação e com vista à construção de uma sociedade realmente democrática, a partir de suas bases.

## Justificativa

O estudo parte de um pressuposto: a afirmação do direito à educação definido na Constituição Federal de 1988 e ratificado pelas atuais Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O direito à educação foi entendido, durante um longo período de nossa história jurídico-constitucional, parcialmente, como direito de ter acesso à educação básica, sem o correspondente dever do Estado em oferecer à população em idade escolar o ensino público e gratuito, corolário da afirmação anterior, e operacionalizado sistematicamente como obrigação dos pais e responsáveis de matricular seus filhos nas escolas, quando estas existissem e quando aqueles não pudessem comprovar extrema pobreza. Somente na Emenda Constitucional de 1969 fixou-se claramente a norma "a educação é direito de todos e dever do Estado", reafirmando ainda que "o ensino primário é obrigatório para todos, dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais" (art. 176, incisos I e II).



Ainda em termos legais, o antigo primário de quatro anos foi ampliado para o 1º grau — hoje ensino fundamental de oito anos, desde a Lei nº 5692/71. E a Constituição de 1988 definiu a educação básica como integrada pela educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Essa mesma Constituição, pela primeira vez, explicitou a declaração dos direitos sociais, ou seja, aqueles relativos à educação, saúde, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados (cap. II, título II, art. 6º). Pode-se entender a primazia dada à educação dentre esses direitos, por ser considerada direito fundamental nas sociedades democráticas e pela definição clara e inédita do direito à educação como direito público subjetivo — isto é, o poder de ação que pessoas e instituições possuem de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido, de onde decorre a faculdade de exigir a defesa desse mesmo direito por parte do responsável ou de uma instituição para isso credenciada.

Embora o direito à educação estivesse consagrado desde a Constituição Federal de 1934, na verdade seu efetivo reconhecimento sempre esteve longe de ser atendido. A educação das crianças das classes populares nunca foi alcançada com eficiência e mesmo quando ampliadas as oportunidades de acesso, as escolas não conseguiram reter essas crianças, mantendo ano após ano altíssimas taxas de evasão e repetência.

Nos últimos anos, em decorrência da afirmação da educação como direito público subjetivo pela Constituição de 1988, como já assinalado, e sua reafirmação pela nova Lei de Diretrizes e Bases, associadas com o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1992, várias ações foram interpostas pelo Ministério Público, instituições sociais e pais, no sentido de garantir o acesso de crianças ao ensino fundamental, algumas delas com relativo sucesso.<sup>1</sup>

Por sua vez, o Ministério da Educação e do Desporto, declarando prioritário o ensino fundamental para as crianças de 7 a 14 anos, no bojo das políticas impostas pelos bancos internacionais e dos acordos assinados nas reuniões promovidas pela UNESCO e pela UNICEF, vem implementando desde 1998 o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo, de natureza contábil, disciplina, para os

estados e municípios, a utilização das verbas orçamentárias vinculadas à educação, visando à universalização do ensino fundamental. Ainda pela lei que criou o FUNDEF, a União se compromete a exercer uma função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Para esse fim e a erradicação do analfabetismo são reservados 30% dos recursos da União vinculados à educação.

Embora a Emenda Constitucional 14/96 tenha alterado significativamente conquistas inscritas na Constituição de 1988 — em especial a extensão do direito ao ensino fundamental aos jovens e adultos que não tivessem frequentado a escola na faixa etária convencional ou com escolarização incompleta, suprimindo ainda a obrigação do Estado de estender progressivamente a obrigatoriedade escolar ao ensino médio — e apesar de a lei que criou o FUNDEF não contemplar a educação infantil e o ensino supletivo, e mesmo considerando que esses dois instrumentos legais significaram uma radical redefinição do papel da União no que diz respeito à educação básica, as ações deles decorrentes talvez possam vir a ser entendidas como constituintes de uma efetiva política redistributiva, cujos resultados aparecerão a médio prazo.

No entanto, não são poucas as dificuldades enfrentadas na universalização do ensino fundamental e são grandes os esforços a serem desenvolvidos para a melhoria da qualidade do ensino oferecido. Não são menores as dificuldades para atender a educação infantil e adequar o ensino supletivo ao que é postulado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Assim, é importante, em termos de política, acompanhar e avaliar as iniciativas atuais, de um lado definidas pela União e redefinidas pelos estados e municípios, em atenção às peculiaridades e às orientações político-partidárias locais. De outro, exigidas pelo mercado, mesmo que apenas em termos de certificação, e também pelas famílias, sobretudo quando reunidas em instituições e movimentos populares.

A análise do que está ocorrendo hoje, em termos de uma resultante de um caminho percorrido tanto pelo Estado como pela sociedade civil, poderá constatar acertos, indicar desvios e abrir pistas para a proposição de alternativas que venham realmente efetivar o proclamado direito à educação, que somente se realizará em uma sociedade também ela efetivamente democrática.

<sup>1</sup> Cf. Oliveira, 1995.



### Importância dos estudos locais<sup>2</sup>

Atualmente, os municípios constituem-se em campos privilegiados para estudos sobre a efetivação do direito à educação, considerando-se a Constituição de 1988, reformulada pela Emenda 14/96, e as nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, porque permitem ao pesquisador apreender o interregno entre o “vigor” e a “eficácia” da lei. Medidas e procedimentos administrativos adotados por diferentes poderes locais expressam arranjos institucionais, que levam em conta interesses e transformações em curso. Condições locais derivadas do mercado, dos interesses em disputa, dos graus e formas de ação política interferem na regulação dos sistemas de ensino.

Por sua vez, estudos sobre a reestruturação dos sistemas de ensino enquadram-se nas discussões sobre a reforma do Estado em curso, tanto em termos da administração em geral e da administração educacional em particular, na qual está em jogo o princípio da autonomia, quanto da participação popular e/ou dos movimentos sociais no aparato do Estado.

O tema da reforma administrativa é um tema amplo e tem sido estudado, na atualidade, com o objetivo de dotar o poder público de *governance* — capacidade do governo de identificar problemas, formular políticas, mobilizar recursos e meios adequados e de liderança nos problemas ligados à implementação das políticas públicas. O diagnóstico que a precede situa-se em como proteger o núcleo estratégico do Estado, torná-lo mais eficaz e dotá-lo de maior eficiência na prestação de serviços públicos. Centra-se no pressuposto de que um Estado forte é aquele capaz de atuar com um máximo de eficácia e um mínimo de intervenção, ou seja, capaz de produzir os resultados esperados minimizando-se as necessidades de manutenção de um aparato próprio de intervenção. No limite, pretende-se interferir no sentido da ação de diferentes atores, instrumentalizando-os de acordo com as necessidades firmadas por “governos democráticos”, reduzindo os custos da manutenção e desenvolvimento das decisões tomadas.

No Brasil, a crise do Estado é debitada a sua forte presença no setor produtivo, produzindo déficits crônicos e impossibilitando o equilíbrio fiscal. A esse diagnóstico

acresce-se o mau gerenciamento das empresas e recursos estatais. O “Plano Bresser” de reforma do Estado parte da distinção entre o núcleo burocrático — voltado para as funções de governo e subordinado aos princípios funcionais de tomada de decisão e sua efetividade — e o setor de serviços, no qual prevalecem os princípios de atendimento à demanda e eficiência no tratamento prestado à população. A flexibilização das relações de trabalho para funcionários do setor de serviços constitui estratégia central no plano de otimização do desempenho na administração pública. Com o objetivo de aproximar a prestação dos serviços às novas concepções administrativas prevalecentes no setor privado, opera-se com o pressuposto de, em situações de concorrência, minimizar os riscos, favorecer a otimização dos recursos empregados e obter um atendimento mais eficaz à população.

Esse enfoque é considerado decorrente da primeira fase da reforma, totalmente dominada pela força dos interesses do capitalismo global. As questões suscitadas em relação à reforma do Estado encontram-se atualmente em um segundo momento, em que os temas relativos à reforma do sistema jurídico e a participação da sociedade civil (ou do terceiro setor) constituem-se desafios fundamentais. Duas concepções opostas acham-se em disputa quanto à reforma do Estado:

*A primeira concepção, Estado-empresário, tem muitas afinidades com a filosofia política que dominou a primeira fase, a fase do Estado irreformável, e traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade e submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviços aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do Mercado, sob a égide deste último. [...] Esta concepção, com alguns matizes, subjaz as propostas de reforma do Estado avançadas pelo Banco Mundial nos últimos anos.*

*A segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento-social, assenta na idéia de que perante a hubris avassaladora do mercado, nem o princípio do Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependência não mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal. Propõe assim uma articulação privilegiada*

<sup>2</sup> Seção redigida a partir do projeto de tese de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, *Políticas locais de administração da educação escolar e reforma do Estado*, apresentada para o doutoramento em educação na UFF, no corrente ano.