

POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DIVERSIDADE: MODOS DE IMPLANTAÇÃO JUNTO ÀS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Mariângela Bairros¹

Denise Bussoletti²

RESUMO

Este texto tem por objetivo retomar o debate sobre a implantação de políticas públicas educacionais junto às escolas de educação básica, bem como refletir acerca da maneira como são implantados programas e ações governamentais no campo da diversidade. Enfoca as práticas e políticas públicas relacionadas à diversidade defendendo que o processo de sua implantação acaba por institucionalizar a promoção de um esvaziamento de conteúdo e de significação discursiva. Nesta perspectiva, o artigo está estruturado em três seções: primeiramente realizamos uma análise conceitual sobre as políticas públicas, na segunda discutimos os programas e ações governamentais relativos à diversidade, e, por último, abordamos a relação destas políticas com o trabalho de gestores e docentes no cotidiano da escola. Concluímos na perspectiva da reflexão das práticas discursivas e da contaminação da práxis educativa por um conteúdo impregnado pela apologia da diversidade em detrimento do esvaziamento da diferença de forma efetiva.

Palavras-chave: Políticas públicas. Diversidade. Escola.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo tem por objetivo retomar um debate sobre as políticas públicas, considerando um conjunto de práticas e ações implantadas pelo governo federal, destinadas à inclusão e à diversidade; desejando, também, contribuir para a reflexão acerca do modo como estas políticas são apresentadas às escolas de educação básica, destacando as políticas públicas no campo da diversidade.

Pretendemos, com este trabalho, percorrer os caminhos do processo de constituição de uma *politic*³, até a constituição de uma

1 Professora Dra. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Pelotas. E-mail: mmbairros@gmail.com

2 Professora Dra. Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de educação. Universidade Federal de Pelotas. E-mail: denisebussoletti@gmail.com

3 Ver FREY (2000) que analisa estes três conceitos: Polity, politics e policy .

polície – uma política pública. Para isso analisamos os diferentes percursos desta mesma política pública, considerando desde sua formulação no governo federal até sua chegada na escola.

Para tanto o texto está estruturado em três partes: primeiramente apresentaremos uma discussão sobre as políticas públicas, procurando retomar conceitos cunhados pelos autores da área. Na segunda parte, listaremos alguns dos programas e ações do Ministério da Educação – MEC - até 2010, com o propósito de debater no interior das escolas a diversidade cultural e, na terceira parte, analisaremos como são tratados estes programas quando chegam à escola problematizando algumas implicações desta recepção pela comunidade escolar.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS

Considerando que as políticas públicas buscam atender demandas, necessidades e dificuldades, ou, ainda, que podem ser resultantes de decisões tomadas pelos formuladores de políticas, notadamente os governos, no contexto de um determinado projeto de sociedade, podemos afirmar a seguinte premissa:

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o “o que o governo escolhe fazer ou não” (SOUZA, 2006, p. 4).

Neste sentido, as políticas públicas - *polícies* - são a própria atividade política de um governo na definição de prioridades, alocação de recursos, detalhamento de ações, nível de atuação e abrangência, acompanhamento e avaliação (RUA, 1998). Assim, podemos definir políticas educacionais como políticas públicas que se orientam para resolver questões e problemas educacionais.

A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são tão importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (SOUZA, 2006, p. 13).

O que pretendemos afirmar com o destaque em relação a estas variáveis é que uma política pública, não escapa de uma análise combinatória de probabilidades que reúnem os diferentes ângulos que atravessam a política – relação de partidos entre os governos, o interesse dos atores em relação à política e sua efetivação, comprometimento, responsabilidade, dentre várias outras - desde sua formulação até sua concretização. As relações de poder entre os entes federados, a relação partidária do governo federal, a relação deste com os municípios, os jogos de interesses destas siglas partidárias, o predomínio de interesses de determinados grupos nos diferentes municípios, os atores envolvidos na política, a formação dos secretários de educação⁴, professores, funcionários, pais, alunos e comunidade em geral determinam o resultado da política, e como esta política se transforma em ações práticas para a escola, no seu cotidiano.

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas "correctas", sino de la capacidad de implementar políticas en general. La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (Basu, 1997). Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevinientes o inesperados. (LAHERA, 2006, p.1).

4 É muito comum encontrarmos secretários de educação que não são da área de educação, possuindo diferentes formações e origens; isto, muitas vezes, deve-se aos acordos das siglas partidárias realizadas durante as campanhas eleitorais.

Podemos, então, resumir política pública, como um campo de conhecimento, que deve levar em consideração as questões que se sobrepõem à concretização de uma determinada política pública, ou seja, desde a sua formulação até que a mesma tome a forma desejada pelos seus idealizadores, percorrendo caminhos que envolvem diferentes agentes e situações.

Sendo assim, podemos imaginar que ao pensar a política, o MEC ou na Secretaria de Educação do Estado RS, por exemplo, tem uma leitura, mas na prática, essas representações têm diferentes entendimentos quando alcança os grupos responsáveis por sua viabilização - os professores e a comunidade escolar.

Para melhor explicitar os caminhos percorridos por uma política pública educacional recorreremos a Mainardes (2006) que retoma os diferentes contextos do ciclo de uma política. Segundo o autor são três os contextos de uma política educacional: Contexto de influência, contexto de produção de texto e contexto da Prática.

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. (MAINARDES, 2006, p. 51).

Para Ball e Mainardes (2006), o contexto de influência é o ponto de partida das políticas, onde os grupos de interesse disputam para influenciar as políticas. As políticas demandadas pelos governos definem os conceitos, suas formulações e seu ingresso nas diferentes arenas públicas. "O contexto de influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto (MAINARDES, 2006, p. 52).

É neste momento que os atores passam a representar de diferentes formas a proposta oriunda do contexto de influência; nele, os professores, alunos, os atores locais interpretam o texto político. Conforme Mainardes (2006), seguindo as considerações de Ball e Bowe (1992), as políticas são intervenções textuais que carregam limitações e possibilidades.

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”: os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (MAINARDES, 2006, p. 53).

No contexto da prática é que acontece a reinvenção da política, é o momento que os atores envolvidos realizam sua interpretação, desenvolvem a política a partir de suas leituras de mundo. É o momento em que a política educacional pode se distanciar da sua concepção inicial, porém, para os atores envolvidos, pode ser também, um momento heurístico.

O que está em jogo nesta interpretação da política? As vivências e experiências pessoais de cada professor, gestor envolvido, no que definimos como o momento de materialização da política educacional. Dentre estas a relação da sigla partidária do município com a do governo federal, prefeito, secretários, os gestores educacionais do município, professores, pais, alunos, que, não participaram da formulação da política, porém, devem operacionalizá-la.

Outra concepção é a de Lahera (2006), que afirma que perdas podem ocorrer na materialização de uma política pública,

principalmente se considerarmos que os objetivos de quem as formulou, podem não ser os mesmos de quem vai operacionalizá-las. O operador da política pode nem saber por que está concretizando a proposta do proponente.

Para auxiliar-nos nesta análise devemos considerar a proposta de Lindblom (1959)⁵ que propõe a incorporação de outras variáveis para a apreciação de uma política pública. Cabe destacar que nesta relação de poder estabelecida entre União e municípios, o governo Federal estabeleceu uma relação muito direta com os municípios.

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, seriam o resultado da própria atividade política na alocação de recursos e na provisão das demandas, logo, não podemos deixar de mencionar que as políticas públicas são públicas, tem e devem ter a sua origem no Estado, ente responsável pela solução dos problemas educacionais em curso, todavia, por vezes, não conseguem alcançar questões relevantes para superação de problemas; por exemplo, a elaboração de um projeto de escola que considere a diversidade como um princípio educativo.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MEC E A RETÓRICA DA DIVERSIDADE

A seguir, apresentamos alguns dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação, Alfabetização e Diversidade (SECAD) criada em 2004 no âmbito do Ministério da Educação (MEC) com o objetivo estipulado de valorização da riqueza e da diversidade étnica e racial.

1 Programas voltados para educação especial: Programa Escola Acessível; Salas de Recursos Multifuncionais; - Formação Continuada de Professores na Educação Especial; BPC na Escola; Acessibilidade à Educação Superior; Educação Inclusiva: direito à diversidade; Livro Acessível; Prolibras.

5 Para uma descrição mais detalhada, cabe retomar debate proposto pelos fundadores da área de políticas públicas *policy analysis* dentro da área de Ciência Política. Lindblom, Easton, Laswell e Simon. Na origem do debate sobre políticas públicas, Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além de questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. (SOUZA, 2006, p. 4).

- 2 **Políticas para formação e recursos:** Centro de Formação e Recursos; CAP - Centro de Apoio para Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual; CAS - Centros de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez; NAAHS - Núcleos de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação; Prêmio Experiências Educacionais Inclusivas.
- 3 **Políticas para educação do campo, indígena e relações étnico-raciais:** Procampo - Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo; Formação Continuada de Professores em Educação do Campo; Projovem Campo - Saberes da Terra; PNLD Campo; PDDE Campo; PDDE Água; PROLIND - Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas; PET Conexões de Saberes; UNIAFRO - Ações Afirmativas para a População Negra na Educação Superior; Formação Continuada de Professores em Educação Quilombola e para as Relações Étnico-Raciais; Educação Quilombola; Educação Escolar Indígena; TEES - Territórios Etnoeducacionais; Formação Continuada de Professores em Educação Escolar Indígena.
- 4 **Políticas de educação em direitos humanos:** Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade; Condicionalidade em Educação do Programa Bolsa Família - PBF; Formação Continuada de Professores e Gestores em Educação Ambiental e Educação em Direitos Humanos; Projeto Escola Que Protege; Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; Conferência Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente; Comissão de Meio-Ambiente e Qualidade de Vida (Com Vida).
- 5 **Políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos:** PBA - Programa Brasil Alfabetizado; PNLDEJA - Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos; Concurso Literatura Para Todos.
- 6 **Políticas para a juventude.** Projovem urbano.

Considerando este conjunto elevado de programas e ações, uma primeira análise nos remete ao questionamento do quanto estes promovem um avanço significativo, ou ainda, oportuniza uma reflexão real sobre os verdadeiros desafios no debate acerca da diversidade e da diferença na escola.

Mas de qual diversidade estamos falando? Para abarcar o âmbito desta questão é de fundamental importância resgatar a distinção que Homi Bhabha (1988: p.63) faz entre diferença e diversidade. Para o autor a diversidade cultural é um objeto epistemológico, onde a cultura é apreendida como um objeto do conhecimento empírico, já a diferença é um processo de enunciação da cultura “como ‘conhecível’, legítimo, adequado à construção de sistemas de identificação cultural”, é um processo de significação. Neste processo de significação a cultura se afirma como um campo de forças onde os diferentes grupos afirmam e reconhecem sua própria identidade, nunca homogênea, nem muito menos como representações de separação de culturas totalizadas ou “protegidas na utopia de uma memória mítica de uma identidade coletiva única”.

Estabelecendo esta distinção estamos em condições de lançar hipóteses que nos permitam compreender o cenário em que as políticas públicas neste campo se inscrevem: por um lado a retórica da diversidade enquanto perspectiva universalista do diverso e, por outro, as forças que se estabelecem e fundamentam no campo da diferença cultural.

Ainda que possamos reconhecer que a criação da SECAD contribui para que as temáticas da diversidade fossem institucionalizadas e contempladas através de formulações de políticas específicas de educação, é notório que o MEC não possui uma compreensão unificada no campo da diferença, o que faz com que o conceito de diversidade seja utilizado como um instrumento universalista para que o governo possa utilizar nas negociações com os grupos sociais de pressão.

Isso nos leva ainda a repensar qual é o papel que a escola vem cumprindo neste sentido. Se a educação em geral e a escola em particular foram eleitas como lugares centrais na execução destes programas e ações, esta centralidade nos leva a tentar compreender como se verifica esta escolha de busca da unidade pela diversidade na escola. Explorando esta proposição percebemos a complexidade da escolha da escola como instituição. O que acontece na prática? Como a escola, de tradição eugênica e homogeneizante recebe e processa estes programas e ações? No embate destas questões é que seguimos tentando conferir maior concreticidade a esta proposta reflexiva. Prosseguiremos o texto ainda interrogando acerca da materialização específica destas políticas educacionais.

COMO SE MATERIALIZAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS?

Se considerarmos, por exemplo, que a maioria dos municípios do interior do estado do Rio Grande do Sul não possuem equipes em quantidade suficiente para dar conta do conjunto de atribuições emanadas pelo MEC e mais as atividades promovidas pelo município, podemos afirmar que a escola tem um número significativo de projetos para administrar, e isto, ceifa a possibilidade de um processo heurístico na educação escolar. Estas tarefas são geridas por professores, que são os diretores, presidente do Conselho Municipal de Educação, merendeiros, os que se ocupam dos serviços gerais e assim por diante.

Ao mesmo tempo em que a falta de professores é um limitador para a implementação destas políticas, causando nos professores uma grande apreensão pela sobrecarga destas tarefas, é também, a política pública, melhor dizendo, o conjunto de políticas, que retira do interior das escolas a possibilidade de pensar a educação e a diversidade a partir de um projeto próprio, da sua região, da sua escola, da sua comunidade. E aqui não estamos desconsiderando a necessidade de articulação entre políticas educacionais locais e nacionais.

As políticas públicas educacionais devem levar em consideração as transformações que, aos poucos ou em rápida escala, vão acontecendo na sociedade. A universalização da Educação Básica no Brasil acabou por produzir um fenômeno que os professores expressam em suas falas. Trouxe para dentro uma população que antes não chegava até a frente da escola, são novas demandas que não alcançam as políticas públicas. Se por um lado a universalização do Ensino Fundamental garantiu um avanço histórico na década de 90, por outro, trouxe para a escola uma população que, historicamente, ficou à margem do ensino formal. São novos atores, de origem social com problemas que expressam uma sociedade injusta e desigual, com famílias desestruturadas, etc. Na escola, entretanto, continua-se trabalhando com os velhos conceitos, e preconceitos pensando, por exemplo, uma família ideal, nucleada, todavia, na prática, a família é outra, mudou, a sociedade como um todo mudou, mas as políticas públicas educacionais vigentes na atualidade parecem não incluir estas questões em sua agenda.

Trata-se de reconhecer avanços que continuamos buscando para a educação brasileira.

A ampliação de oportunidades decorre de uma intenção política e é nesses termos que deve ser examinada. Aliás, não poderia ser de outra maneira, pois, qualquer que seja o significado que se atribua, atualmente, ao termo democracia, não se poderia limitar a sua aplicação a uma parcela da sociedade... Não se democratiza o ensino, reservando-o para uns poucos sob pretextos pedagógicos. A democratização da educação é irrealizável intramuros, na cidade pedagógica; ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como uma simples variável social e não como uma simples variável pedagógica (BOTO, 2005, p. 788).

Uma política avançada de inclusão e ampliação de acesso trouxe para a escola outras necessidades educacionais, dentre estas, destacaríamos a própria falta de preparo dos professores em lidar com questões que saem do campo social e adentram o campo educacional. Os problemas sociais parecem não se coadunar com formas de ensinar e exercitar o ofício de ser professor. As questões simples do dia a dia educacional devem ser conteúdo das políticas públicas educacionais

O currículo, conforme *Moreira (1997)* deve ser entendido como um movimento complexo, que deve englobar o conjunto das práticas escolares que vai compreender o homem em uma perspectiva sócio-histórica e cultural. Cada sujeito traz consigo uma história, um capital cultural, um conjunto de práticas que vai compor esta história. O currículo precisa articular-se com a história de vida das pessoas, de reconstrução da história de nosso tempo e os desafios desse tempo.

As dificuldades cotidianas da escola podem construir um currículo articulado com esta vida real e da compreensão que se tem da prática educativa. A tarefa de pensar o lugar do educador dentro da escola, a relação com alunos/comunidade e de como pensar a escola hoje são parte de um currículo, que, como afirma *Sacristán (2000)*, são parte de um sistema social. O objetivo da escola são os conteúdos, ou também a vida das pessoas, alunos e

professores? Este pode ser um bom ponto de partida para se pensar um currículo articulado à (re)elaboração das práticas de ensino pela diversidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendemos, através deste artigo, contribuir com alguns elementos que julgamos fundamentais no debate acerca do complexo processo de implantação das políticas públicas educacionais para a diversidade junto às escolas de educação básica.

Ressaltamos a importância da apreensão do sentido amplo e conceitual dos termos “políticas públicas” enfatizando o contexto da prática como espaço de reinvenção da política.

Em se tratando de políticas educacionais para a diversidade questionamos o papel que a escola vem cumprindo no sentido da legitimação e do consentimento em acolher para si a responsabilidade e a solução de questões sociais e políticas que não nasceram e não podem, nem devem, se esgotar na escola.

O perigo da retórica da diversidade separada da significação ativa e comprometida com a resolução dos graves conflitos que a sua compreensão abarca nos coloca diante do desafio de pensar e repensar nossas práticas discursivas e o sentido da práxis educativa na contemporaneidade. Afinal, o que buscamos: esvaziamento da diferença ou apologia da diversidade pela escola “dita” inclusiva?

EDUCATIONAL POLICIES AND DIVERSITY: WAYS THAT IMPLEMENTATION TOGETHER TO SCHOOLS OF BASIC EDUCATION

ABSTRACT

This text has the objective resume the discussions about implantation the public educational polices together the basic education schools, as well as, reflect about a way with this programs and governmental actions in diversity field. Focuses on practices and public polices related to diversity defending that implantation process of these eventually institutionalize the promotion an emptying of content and meaning discourse. In this perspective the article is structured into three sections: First we conducted a conceptual analysis of

public policy, second we discussed the programs and governmental actions on diversity, and finally, we discussed the relation about this polices together the work managers and teachers in school daily. We concluded in perspective of reflection of discursive practices and contamination of educational praxis for content impregnated by the defense of diversity at the expense of emptying the difference effectively.

Keywords: Public polices. Diversity. School.

REFERÊNCIAS

- BHABHA, Homi. *Local da Cultura*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 1998.
- BOTO Carlota. A Educação Escolar como direito Humano de Três gerações: Identidades e Universalismos. *Educação e Sociedade*. Campinas, Cedes, Volume 26. N. 92, p. 777-798, 2005.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, Brasília, n. 21. Junho de 2000.
- LAHERA, Eugenio. *Del dicho al hecho: cómo implementar las políticas?* Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 35. Jun. 2006.
- LINDBLOM, Charles. *The Science of Through*. Public administration review 19. P. 78-88. 1959.
- MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan.-abr.2006.
- MOREIRA, Antônio Flávio (org.) *Currículo: questões atuais*. São Paulo, Papirus, 1997.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria I. V. de Carvalho (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, p. 231-260. 1998.
- SACRISTÁN, J. Gimeno. *O Currículo: Uma reflexão sobre a prática*. 3ª edição. Porto alegre, Artmed. 2000
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, julho/dezembro, p. 20-45. 2006.

Aprovado em março de 2015

Publicado em maio de 2015