

016

ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA

SESSÕES TEMÁTICAS



POLÍTICA EDUCACIONAL: GESTÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ESTUDANTIS

Naiara Ramos Souza (UNEB)

Resumo: O presente trabalho procurou apresentar o contexto em que se insere a política educacional brasileira, notadamente em relação ao atendimento de demandas sociais que requerem a formulação de políticas para garantir a permanência estudantil e o direito à educação. Para a discussão, foram realizados levantamentos bibliográfico e documental, sendo parte de pesquisa que vem sendo desenvolvida ao longo dos estudos de mestrado em gestão e tecnologias aplicadas à educação. Primeiramente, aborda-se sobre política pública e o seu processo de formulação. Em seguida, a política social é contextualizada, considerando o seu papel no atendimento às necessidades sociais. E por fim, a política educacional brasileira é discutida para expressar o seu desenvolvimento no que concerne à assistência estudantil. Os resultados demonstraram que para garantir o direito à educação é preciso conhecer a realidade dos estudantes como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais sejam eficientes no atendimento às demandas existentes.

INTRODUÇÃO

Discutir política pública vem ganhando notoriedade devido à importância de entender não somente como se configuram as ações do poder público para os problemas públicos, mas também para que seja possível formular políticas cada vez mais eficazes e eficientes, contando com etapas fundamentais que permitem viabilizar a elaboração de estratégias para intervenção pública com ações que promovam a melhoria da situação identificada.

As políticas educacionais são políticas públicas que estão situadas no rol das políticas sociais. Por isso, é preciso entender como se dá a intervenção pública através de políticas sociais e a sua abrangência no atendimento aos problemas existentes, para então compreender de que forma está caracterizada a política educacional no cenário brasileiro e especialmente a assistência estudantil para atendimento às demandas que podem dificultar a permanência.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Muller e Surel (2002) afirmam que a análise das políticas públicas se defronta com a dificuldade em lidar com o caráter polissêmico do termo “política”, pois para os autores de língua inglesa existem diferentes termos: *polity* (a esfera da política), *politics* (a atividade política) e *policies* (a ação pública). O termo “política pública” (*public policy*) está associado ao sentido do termo *policies*, que, segundo os autores, “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”.

De acordo com Secchi (2010), política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, tendo como elementos fundamentais a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Souza (2006) defende que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Souza (2006, p. 28), baseando-se nos estudos de Lowi (1964; 1972), explica os quatro formatos que a política pública pode assumir:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. **O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros [...].** O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. (grifos meus)

A autora infere que cada tipo de política pública irá enfrentar diversas formas de apoio e de rejeição. Aqui, cabe ressaltar a política redistributiva por assim ser classificada a assistência estudantil (a ser discutida mais adiante), considerando que os benefícios concedidos para atendimento aos estudantes são direcionados a determinados perfis definidos legalmente em detrimento de outros grupos que não são beneficiados.

Para Secchi (2012), o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), é constituído por sete fases sequenciais e interdependentes, sendo elas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. No entanto, segundo o autor, o ciclo de políticas públicas raramente representa a real dinâmica de uma política pública, pois geralmente as fases acontecem misturadas e com as sequências se alternando.

Conforme Secchi (2012, p. 34), “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”, podendo ser reflexo do agravamento de uma situação de determinado contexto ou da melhoria da situação em um outro contexto. Como a sua percepção parte das pessoas, o problema público é um conceito intersubjetivo, sendo uma situação pública insatisfatória quando é percebida por muitos atores relevantes. A partir disso, é preciso definir os seus elementos norteadores para delimitar o problema e avaliar a possibilidade de resolução.

A agenda é o conjunto de problemas ou temas que são entendidos como relevantes, podendo ser classificada, com base em Secchi (2012 apud Cobb e Elder, 1983) como agenda política quando são percebidos pela comunidade política como merecedores de intervenção pública ou como agenda formal (ou agenda institucional) quando já foram definidos pelo poder público os problemas ou temas a serem enfrentados.

Existe, ainda, a **agenda da mídia**, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais (SECCHI, 2012 apud COBB; ELDER, 1983). (grifos do autor)

Secchi (2012) destaca as três condições propostas por Cobb e Elder (1983) para que um problema entre na agenda política: a atenção de diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) entendendo a situação como merecedora de intervenção; a resolubilidade, pois as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e a competência, tendo em vista que o problema deve tocar responsabilidades públicas.

A partir disso, os objetivos são estabelecidos para que alternativas de soluções sejam formuladas com a elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que busquem alcançá-los. De acordo com Secchi (2012, p. 37), “o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficiência das políticas públicas”.

Cabe ressaltar a importância de estudar as potenciais consequências de cada alternativa de solução, podendo contar com as três técnicas propostas por Secchi (2012), baseando-se nos estudos de Dunn (1993): projeções (empírico-indutivas) que se baseiam em fatos passados ou atuais experimentados em setor de política pública ou similar, utilizando-se informações quantitativas e qualitativas em séries temporais; predições (teórico-dedutivo) que tentam prever as consequências das diferentes políticas através de pressupostos já consolidados; e conjecturas (intuitivo) a partir de aspectos intuitivos ou emocionais de profissionais que atuam na linha de frente de determinada área de política pública e já têm experiência suficiente para entender suas possíveis variantes.

Secchi (2012) caracteriza a tomada de decisão como o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos pode ser entendida através de três formas: existe o problema já estudado com os objetivos já definidos e então busca-se escolher a alternativa mais apropriada (modelo de racionalidade), os problemas vão sendo ajustados às soluções e vice-versa (modelo incremental) ou procura-se problemas para que uma proposta de solução já empreendida seja transformada em política pública (modelo dos fluxos múltiplos).

A fase de implementação é expressa pelo momento em que são produzidos os resultados concretos da política pública, transformando intenções políticas em ações concretas. Ao estudar essa fase, é possível visualizar erros anteriores à tomada de decisão, como problemas mal formulados e objetivos mal traçados, e através de instrumentos mais estruturados perceber possíveis falhas que costumam ocorrer nessa etapa do processo em diversas áreas de política pública.

A avaliação da política pública consiste em julgar “a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (SECCHI, 2012, p. 49 apud ANDERSON, 1979, p. 711), utilizando-se critérios que são operacionalizados por meio de indicadores e parâmetros que permitem uma referência comparativa. Os mecanismos de avaliação ou controle permitem ao atores políticos potencializar a sua percepção sobre a política pública com o intuito de promover melhorias.

Secchi (2012) explica que, de acordo com Giuliani (2005), uma política pública pode ser extinta devido a três possíveis causas: o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, leis e ações são percebidos como ineficazes; ou, o problema perdeu importância e saiu das agendas políticas e formais. Quando se trata de políticas do tipo redistributivo, acabam sendo mais difíceis de serem extintas devido ao alto grau de conflito que pode gerar entre os grupos beneficiários que se organizam em defesa de sua continuidade.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Pereira e Stein (2010) discutem que as políticas são formuladas com o intuito de se obter rápidos resultados, baseando-se em pouco conhecimento sobre a realidade social, o que faz com que as necessidades da população não sejam respondidas adequadamente. Os interesses individuais focados restringem-se a acontecimentos mais emergentes de uma pequena parcela da sociedade, na qual os pobres se transformam em vítimas da proteção social que é pensada para a totalidade e não se direciona para os seus problemas.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a intervenção estatal se expandiu e as políticas públicas se voltaram mais para as demandas e necessidades sociais, e o princípio da universalidade é priorizado por melhor atender a concretização de direitos conquistados em prol da construção de cidadania. Desta forma, houve um aumento do gasto público na área social, pois o Estado assumiu um conjunto de direitos e deveres que deveria seguir para amenizar a complexidade da relação com a sociedade.

Os impactos da crise econômica capitalista mundial nos anos 1970 dificultaram o estabelecimento do “Estado Social”, e com isso, nos anos 1980, com forte influência de ideias neoliberais, o sistema de proteção social público foi reformado em vista da privatização, fragmentação, focalização e criação de programas de emergência, no qual o Estado perdeu o seu protagonismo com a nova “divisão social do bem-estar” desmontava os direitos sociais e ressuscitava antigos procedimentos de ajuda mútua direcionados à população carente.

Sob o ponto de vista da realidade brasileira, Pereira e Stein (2010) afirmam que as estratégias focalistas e discriminatórias foram fortalecidas por apresentar mais racionalidade do que a universalidade, já que não desperdiça recursos escassos e não ignora as individualidades. A partir daí, tais políticas revelam-se problemáticas ao restringir o papel do Estado na proteção social e promover a aceitação da desigualdade social como fato natural, desviando o compromisso com as necessidades devido à complexidade e adotando soluções técnicas aparentemente neutras.

A adoção do princípio da universalidade seria fundamental por ter o objetivo democrático de não discriminar os cidadãos no seu acesso a bens e serviços públicos, sem estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que corrompe a cidadania. Porém, a seletividade se sobrepôs à universalidade devido à complexidade de se universalizar as políticas em sociedade de classes, e a política pública prevaleceu sendo seletiva por se aplicar com mais eficácia e menos custos com os projetos desenvolvidos para a focalização na pobreza.

Tanto o princípio da universalidade como o da seletividade pode garantir a construção de redes de proteção social, diferindo-se apenas nos instrumentos utilizados pela gestão das políticas públicas para alcançar seus objetivos. Devido a isso, a conjunção entre eles torna-se difícil, pois a seletividade desconstrói a universalidade, já que a primeira está centrada em estratégias na minimização das necessidades humanas para a defesa dos gastos públicos, confrontando-se com a segunda.

A partir da segunda metade dos anos 1980, na América Latina, a focalização foi instituída a partir da privatização e descentralização na gestão pública, procurando aprimorar a efetividade e a eficiência nas políticas e programas sociais voltadas para atender as necessidades da população. Durante os anos 1990, programas sociais com caráter democrático foram implementados pelos países latino-americanos em processos de desenvolvimento local, porém políticas focalizadas continuaram surgindo na proteção social.

Chegando-se aos anos 2000, destacam-se os programas de transferências de renda para melhorar a situação das famílias beneficiárias e criar estratégias de superação da pobreza, mas que por se restringirem a um público específico apresentam a insuficiência e incapacidade dos governos em garantir direitos sociais e alterar as condições de vida de parcela significativa da população.

O Estado interfere, através de políticas públicas, quando são apresentadas as necessidades sociais dos cidadãos, que contém a precariedade no provimento de condições materiais e imateriais de sobrevivência. A política social cumpre um papel fundamental e estratégico de contribuir para a universalização das políticas públicas, procurando não só reconhecer as necessidades, mas garantir a ampliação e a abrangência da proteção social, constituindo-se como uma estratégia para redistribuir as riquezas baseado no princípio da universalidade com equidade.

POLÍTICA EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Vieira (2007 apud Freitas, 1987) infere que a política educacional é um caso particular das políticas sociais e apresenta as seguintes definições para melhor compreensão:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais (VIEIRA, 2007 apud PEDRO; PUIG, 1998).

As políticas educacionais, portanto, representam as ideias e ações governamentais através de políticas públicas de cunho social a fim de intervir e resolver problemas relacionados à educação. Vieira (2007) explica que as intenções do Poder Público são traduzidas em políticas, as quais ao serem transformadas em práticas (operacionalizadas através de ações) se materializam na gestão. O autor acrescenta ainda que a gestão pública é integrada por três dimensões: valor público (intencionalidade), condições de implementação (viabilidade) e condições políticas (aceitabilidade).

Com base em Saviani (2008), ao conhecer o processo histórico da educação no Brasil, afirma-se que a política educacional brasileira passou por distintas implicações, com diversas propostas e limitações em sua história. É possível perceber que a educação no Brasil sempre foi acompanhada de recursos financeiros insuficientes para o seu desenvolvimento. Soma-se a isso o fato de ocorrerem inúmeras reformas na política educacional, fazendo com que as ações sofram o impacto da descontinuidade que não permite a resolução de problemas que se perpetuam e o fortalecimento da política pública de educação.

A Constituição Federal de 1988 institui a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, estabelecendo ainda como um dos princípios para o ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

De acordo com a Constituição, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que torna a União responsável pela coordenação, articulação e redistribuição dos sistemas de ensino organizados em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa função é reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, de 1996, que destaca o papel da União no direcionamento das ações públicas na área da gestão educacional.

Imperator (2017), ao discutir sobre a trajetória da assistência estudantil na educação brasileira, apresenta, em consonância com Vasconcelos (2010), que a trajetória da assistência estudantil e da assistência social estão conectadas, sendo resultantes da luta de movimentos sociais no contexto de redemocratização do país. Nesse cenário, surgiram então o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que defendiam a integração regional e nacional das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Através do Decreto nº 7.234/2010, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil, tendo como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, para promover ações em diversas áreas, devendo considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, a melhoria do desempenho acadêmico e a prevenção de situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Essa conquista foi fruto de esforços coletivos de dirigentes, docentes e discentes e representou a consolidação de uma luta histórica em torno da garantia da assistência estudantil enquanto um direito social voltado para igualdade de oportunidades aos estudantes do ensino superior público (IMPERATORI, 2017, p. 294 apud VASCONCELOS, 2010, p. 405).

O PNAES abrange ações de assistência estudantil nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Diante disso, percebe-se que, como aponta Imperatori (2017, p. 295), “a proposta do PNAES é articular diferentes áreas e, consequentemente, diferentes políticas sociais, visando garantir um padrão de proteção social amplo”. No entanto, são estabelecidos critérios para acesso à assistência estudantil, o que denota o caráter focalizador dessa política por restringir o perfil de seus beneficiários.

A execução do PNAES é descentralizada, o que permite às instituições terem autonomia para gerenciar os recursos disponibilizados de acordo com as suas necessidades locais. Acrescenta-se ainda que a autonomia conferida às escolas pela LDB apresenta uma maior responsabilidade da gestão escolar para o desenvolvimento de ações que refletem no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Assim, mostra-se necessário considerar o perfil discente para atender às especificidades que contribuem na permanência estudantil.

Segundo Araújo (2011, p. 287), “o direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado tanto na formulação de políticas públicas para a sua efetivação, quanto na obrigatoriedade de oferecer ensino com iguais possibilidades para todos”. Devido a isso, é preciso conhecer a realidade do público atendido como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais não acabem reforçando as desigualdades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são elaboradas para enfrentar problemas públicos que precisam de intervenção para serem resolvidos. O ciclo de políticas públicas é composto por sete fases fundamentais para a formulação de uma política pública que busca apresentar uma solução para um problema que ganhou relevância pública. É importante estudar e definir cada etapa do processo com o intuito de resultar em uma ação pública eficiente, com resolução ou melhorias significativas.

As políticas sociais aparecem como mecanismos para intervenção em problemas emergentes, avaliados como necessidades que precisam de rápidos resultados. Dessa forma, conhece-se pouco a realidade das demandas apresentadas, o que reflete na construção de uma ação pública que não atende às reais necessidades. O caráter focalizador das políticas sociais restringem o acesso e atendimento a grupos específicos, fazendo com que seja constituída como estratégia para redistribuir as riquezas mas sem garantir a universalidade para a redução eficiente das desigualdades sociais.

As políticas educacionais são efetivadas a partir da atuação da gestão para resolver problemas na área da educação, destacando-se a assistência estudantil com a legislação brasileira que direciona a promoção de estratégias a fim de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública. Tendo em vista a autonomia das instituições para o desenvolvimento de ações que considerem suas especificidades, é possível inferir que para garantir o direito à educação é preciso conhecer a realidade dos estudantes como ferramenta de gestão educacional para que as políticas institucionais sejam eficientes no atendimento às demandas existentes.



REFERÊNCIAS

ARAUJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, n. 39. Curitiba: Editora UFPR, 2011, p. 279-292.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB**. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Programa Nacional de Assistência Estudantil** – Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, maio/ago. 2017, p. 285-303.

MULLER, P.; SUREL, Y.; [traduzido por] BAVARESCO, A.; FERRARO, A. R. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. BOSCHETTI, Ivanete et al. (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação**, PUC-Campinas/SP, n. 24, p. 7-16, junho, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1ª reimp. da 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

_____. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v. 23, n. 1, jan.abr. 2007, p. 53-69.