

EDUCAÇÃO BÁSICA: AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Elizabeth Varjal*

Introdução

Discutiremos, neste artigo, algumas questões relevantes vinculadas à qualidade social da educação básica, refletindo, particularmente, sobre a avaliação e o monitoramento de políticas públicas. Nossa intenção é realçar um dos componentes fundamentais da avaliação da qualidade social de uma política pública: a avaliação de sua qualidade moral (Colom e Dominguez, 1997), a nosso ver, um tema pouco presente no debate acadêmico nacional. Nesse sentido, dividimos nossa reflexão em três momentos. No primeiro, tentaremos situar a complexidade da qualidade social das políticas públicas, abordando alguns atributos de suas vertentes política, material e moral. No segundo momento, refletiremos sobre determinadas pautas para a avaliação da qualidade

moral de uma política pública. Finalmente, no terceiro momento, apontaremos alguns referentes da qualidade moral da política de educação básica no Brasil.

A complexidade da qualidade social das políticas públicas

Podemos dizer, grosso modo, que o discurso da qualidade social da educação surge na narrativa político-pedagógica e sociológica como contraponto ao discurso da qualidade total veiculado pelo ideário neoliberal (Varjal, 2005), no qual predomina uma concepção economicista da educação, em decorrência do que a especificidade pedagógica da instituição escolar é subsumida pela superestima dos critérios de eficácia, eficiência, produtividade, competitividade e concorrência. Nesse sentido, os fatores pedagógicos da institui-

* Professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

ção educativa são substituídos por critérios econômicos e a instituição educativa, vista como uma unidade prestadora de serviços, é avaliada apenas em função dos resultados que produz tendo em vista a necessidade de satisfazer seus clientes. Nesta perspectiva, a instituição é encarada, portanto, como uma unidade de produção na qual o importante é a gerência, a adequada divisão do trabalho na sua organização, a avaliação do seu produto e o controle da qualidade do seu resultado. Nas palavras de Benítez, esta concepção é uma viagem ao passado na medida em que

[...] a educação perde o caráter público e se transforma em um bem de mercado sujeito às leis da oferta e da procura. Com isto se desintegra a laboriosa construção da educação como um direito, conquistada ao longo de dois séculos, e desaparece da vida política a concepção da educação como um direito social. A chegada ao porto seria a substituição de uma sociedade de cidadãos por uma sociedade de consumidores (BENÍTEZ, 2000, p. 35).

Diferentemente, o discurso da qualidade social na educação veicula enunciados que, longe de defenderem interesses e valores mercantilistas, têm suas raízes no ideário da educação como direito social, no qual os valores de igualdade e liberdade se expressam em cooperação, autonomia, cidadania, reciprocidade, alteridade, poder compartilhado, entre outros (Varjal, 2005).

Esse ideário toma corpo, no século XX, com o surgimento do Estado de Bem-Estar ou Estado Social de Direito, no qual a tendência da extensão da educação elementar pública e gratuita para todos se consolida, configurando-se como um direito fundamental elevado à categoria de direito social de conteúdo prestativo, pois, para que ele se efetive, é necessária a ação direta do Estado.

A condição de direito prestativo tem historicamente servido de *álabe* para justificar as estratégias políticas dos Estados-Nação nos seus processos de incorporação da educação como direito social às constituições e

às suas políticas educacionais, sob o argumento de que a extensão da escolaridade a todas as camadas da sociedade, na medida em que implica a mobilização de grandes somas de recursos, de professores, salas de aula, nova organização administrativa etc, e também novas estruturas dos sistemas de ensino, (sobretudo a superação dos sistemas duais que se expressam na existência de uma rede de escolas para as elites e outra para os setores mais desfavorecidos da sociedade), nem sempre é possível.

Por essa razão, a estratégia predominante tem sido a implementação do que poderíamos denominar de políticas de expansão progressiva para os níveis de ensino, cuja obrigatoriedade, todavia, ainda não dispõe de proteção legal no ordenamento jurídico, particularmente na constituição desses Estados. Tais políticas são formas de materializar compromissos assumidos – para que sejam elevadas gradativamente as matrículas dos níveis de ensino – que não são “obrigatórios”, na perspectiva de que, em um determinado período de tempo, se consolide a universalização do acesso aos mesmos. Equivale dizer que o direito à educação escolarizada em todos os níveis de ensino ainda é um compromisso moral para muitos países.

Na verdade, a chamada educação obrigatória varia no que se refere aos anos de escolaridade. Há países com escolarização obrigatória de quatro, seis, oito, nove, quatorze e dezesseis ou mais anos e são raríssimos os que incluem a educação superior como direito. O Brasil, apenas na década de 1980 do século XX, consagrou, na Constituição Federal de 1988, o ensino fundamental de oito anos como direito fundamental prestativo e dever do Estado, expandindo-o recentemente para nove anos. No que se refere aos demais níveis de ensino da educação básica – a educação infantil e o ensino médio –, a Constituição apenas garante a liberdade de acesso e a obrigatoriedade de expansão progressiva, prerrogativas que os governos eleitos a partir de então vêm cumprindo. Vale destacar que o governo atual estendeu a obrigatoriedade da educação ao ensino médio,

Educação básica:
avaliação e
monitoramento
de políticas
públicas

Elizabeth Varjal

configurando-o como direito prestativo e dever do Estado, o que devemos comemorar como sendo uma grande conquista.

Ainda não podemos afirmar, entretanto, que a educação básica no Brasil seja um direito de todos, posto que a educação infantil ainda é um compromisso moral, uma política de expansão progressiva, a cargo dos Sistemas Municipais de Ensino.

Como se pode perceber, há nítidas diferenças relacionadas ao conceito de qualidade nos dois ideários até aqui discutidos. Caso se tome como verdade [...] que a qualidade é o traço distintivo daquilo que é bom e desejável, como afirma ESTRELA (1999, p. 194), o que seria bom e desejável para a sociedade em termos de educação básica? Seria, como defende o ideal neoliberal, a educação oferecida como um serviço prestado pelo mercado para satisfazer as necessidades dos clientes, à qual apenas teriam acesso os que a pudessem pagar, ou deveria ser ofertada como direito social e dever do Estado, enquanto função pública por ele regulada, à qual todos teriam acesso, tal como defende o ideário da educação como direito? A nosso ver, a resposta parece óbvia, sobretudo no contexto do Brasil que ainda não se afirmou plenamente como um Estado de Direito, nem conseguiu tampouco promover reformas educacionais orientadas para promover mudanças estruturais capazes de interromper a existência de trajetórias escolares diferenciadas em função da origem de classe social.

Nos sistemas duais de ensino como o são os nossos, parece-nos óbvio que a oferta da escolarização básica para a população, por meio de estratégias de aprendizagem social para a emancipação e para a democracia, orientadas pelos princípios de igualdade, solidariedade, autonomia e organização de sujeitos sociais em redes de cooperação, atende mais aos interesses e necessidades da população estudantil brasileira do que sua oferta regulada pelo Mercado. Nesse sentido, a qualidade social, diferentemente da qualidade total, é algo construído por meio de contraditório processo de lutas políticas e ideológicas que remetem a sucessivos patamares, cada vez mais eleva-

dos, em relação ao usufruto e ao exercício do direito à educação. A avaliação da qualidade social, evidentemente, deve incidir sobre esse processo de construção orientado por critérios e indicadores não só técnicos como também políticos e éticos.

Por essa razão, costuma-se afirmar que a avaliação da qualidade social de uma política pública não é tarefa fácil em vista da complexidade de uma qualidade que se expressa pela capacidade de apreender e atender demandas sociais por meio de ações efetivas geradoras de serviços, bens e direitos, nas quais fatores de ordem material, política e ética interferem consideravelmente.

Entendemos, portanto, que para se avaliar a qualidade social de uma política pública é importante considerar suas qualidades política, material e moral.

No que se refere à qualidade política, a nosso ver, ela se expressa por meio dos mecanismos de distribuição do poder, o que implica conhecer e reconhecer o exercício do protagonismo dos diferentes atores sociais: Estado, governo, sociedade civil, comunidade. Percebe-se a predominância do pressuposto da responsabilidade social compartilhada, a partir do qual as políticas educacionais são legitimadas como produtos sociais desinstitucionalizados, cujo sentido de responsabilidade se fundamenta em três princípios (MEDINA RUBIO, 1996, pp. 366-377): o *princípio da irreversibilidade*, atinente à necessidade de que as políticas não devem ficar à mercê da governabilidade institucional, sujeitas à descontinuidade, fenômeno histórico presente no desenvolvimento das políticas públicas; o *princípio da maturidade* – que remete ao nível de coesão e consenso obtido entre os atores sociais que propuseram determinada política educacional com relação ao objeto da mesma, princípio embasado na tese de que quanto mais atores sociais organizados se envolverem e se responsabilizarem por uma política, maior será a sua possibilidade de consolidação e estabilidade. Neste particular, ganha relevo a tese em defesa da organização dos atores em redes. Finalmente, o *princípio do pluralismo*, cujo pressuposto é o de que os melhores resultados e

os maiores níveis de progresso social, obtidos no desenvolvimento das políticas públicas, ocorrem quando existe variada procedência dos gestores sociais e elevada responsabilidade da sociedade civil, de modo a romper o monopólio da administração estatal nos assuntos coletivos.

Vale destacar que o princípio do pluralismo não significa afirmar a negação dos poderes públicos no processo de elaboração e condução das políticas públicas, isto porque *a gestão plural dos direitos sociais não pode justificar a isenção dos poderes institucionais de suas obrigações com a cidadania. Em nenhum caso e sob nenhum pressuposto, se pode aceitar a displicência do Estado na produção do bem-estar social* (ESPEJO VILLAR, 2001, p. 28). Este é um ponto, inclusive, insistentemente colocado no debate e, a nosso ver, parece haver um receio de que a elevação das forças/atores sociais à categoria de co-gestores das políticas públicas possa levar à impotência institucional (SUBIRATS, 1999, p. 32). Frequentemente evidenciada, em determinadas administrações públicas, essa visão, de uma certa forma, contribui para a descontinuidade das políticas, da mesma forma que o monopólio estatal, na medida em que enfraquece a sociedade civil, também contribui para a alienação da sociedade.

No que diz respeito à qualidade material de uma política pública, acreditamos que ela se expressa na capacidade de utilizar instrumentos para viabilizar suas ações e desenvolver estratégias de comunicação, participação e adesão social. A natureza dos instrumentos utilizados pelas políticas educacionais para desenvolver estratégias de participação e adesão social tem sido apontada, pela maioria dos autores que discutem esta questão, como um dos fatores de democratização mais relevantes. No conjunto dos instrumentos utilizados, destacam-se o planejamento – pela capacidade de inovação metodológica que se desenvolve sob diferentes formatos de participação e adesão voluntária dos sujeitos individuais e coletivos –, e a definição de marco jurídico próprio, no sentido de que pode conferir le-

gitimidade às diferentes instâncias normativas para regularem e consolidarem as diretrizes e práticas de tais políticas.

No âmbito da política educacional, o marco jurídico ou legislativo é entendido como *o conjunto de leis, decretos, normas etc que são de disposição obrigatória, inclusive pelo Poder Executivo, na comunidade educativa de um Estado soberano* (COLOM e DOMINGUEZ, 1997, p. 113). Esse marco tem origem nas necessidades assumidas publicamente pelos atores sociais como demandas de ação governamental, as quais, traduzidas pelo planejamento educacional em diretrizes, planos, programas, projetos, reformas ou inovações educacionais, necessitam, para a sua formulação e implementação, de normas de conduta social que regulem o comportamento e os hábitos da comunidade educativa para evitar personalismos e arbitrariedades.

Como sabido, a política educacional não é um sistema aleatório nem arbitrário, uma vez que se rege sistematicamente por um ordenamento jurídico que impossibilita a eleição de alternativas diferentes das logicamente reguladas pelas normas (Lacruz Berdejo; e Alter, 1988 *apud* Colom e Dominguez, 1997). Há autores como Colom e Dominguez, entre outros, que consideram o marco ou ordenamento jurídico como [...] *a manifestação mais importante do âmbito da política educacional, sobretudo porque propicia seu contexto e sua fenomenologia própria e possibilita a aplicação das conclusões extraídas do exercício planejador* (COLOM e DOMINGUEZ, 1997, p. 114).

Quanto à qualidade moral das políticas públicas, ela se expressa pelos valores que orientam a formulação de seus fins, objetivos e metas, e pelos modos de atingi-los, fundamentados na ética, nos ideais de justiça e no direito.

Pautas para a avaliação da qualidade moral das políticas públicas

Deve-se buscar a moral de uma política não apenas no plano da formulação de seus fins, de seus grandes objetivos ou metas, mas, também, na materialidade de suas

Educação básica:
avaliação e
monitoramento
de políticas
públicas

Elizabeth Varjal

ações, vale dizer, nas formas ou maneiras de atingi-los, e tanto mais qualidade moral terá quanto mais estiver voltada para os ideais de justiça (Colom e Dominguez, 1997).

De fato, a justiça tem sido apontada pela axiologia básica como suma moralidade das políticas públicas. Dessa forma, para se interpretar e avaliar a qualidade moral de uma política pública, algumas pautas se apresentam como referência, tais como: o nível de desenvolvimento moral de seus atores; a compreensão dos sentidos, as concepções e os ideais de justiça implícitos em suas formulações, as formas de exercício da ação política, as perspectivas éticas de suas ações e os mecanismos utilizados para a afirmação e a proteção de direitos.

Segundo Kohlberg (2000), a formação de juízos morais se desenvolve em três níveis. O primeiro nível é o pré-convencional, no qual o princípio de justiça é o egoísmo – os sujeitos concebem o justo como o que lhes convém. O segundo é o nível convencional cuja convenção básica é a norma –, em que os sujeitos julgam as questões morais de acordo com as normas, expectativas e interesses que convêm à ordem social estabelecida porque lhes interessa ser aceitos pelo grupo. Essa perspectiva considera o justo como tudo o que estiver de acordo com as normas e os usos de sociedade. O terceiro, o nível pós-convencional, estabelece distinções entre as normas da sociedade de origem e os princípios morais universais – julga as questões morais a partir desses últimos. É neste nível de formação que se inclui a consciência ou o modo de ser cosmopolita fundado na ideia de duplo pertencimento: o pertencer simultaneamente a determinada pátria e ao mundo, a uma comunidade política e a uma comunidade moral (Cortina, 2001).

Para a autora, é atributo da qualidade moral de uma política pública, reconhecer seus destinatários como cidadãos cosmopolitas, como cidadãos do mundo, estatuto dos que pertencem a uma comunidade política elevada à condição de uma comunidade moral que compartilha valores considerados universais para a preservação da dignidade da

pessoa humana. Um cidadão do mundo como sendo necessariamente um representante da humanidade.

Na base dos princípios morais universais, encontram-se os ideais da perspectiva universalista de justiça (Estevão, 2000), também conhecida como justiça distributiva que se refere à *distribuição de bens materiais, ou seja, ao modo como as instituições econômicas e sociais repartem a liberdade, a propriedade, a riqueza, o rendimento, bem como de bens sociais como a educação e a assistência médica pelos diferentes grupos sociais* (MILLER, 1998, p. 331). Segundo esse ponto de vista, a justiça possui um caráter único e universal, um sentido de distribuição igualitária dos bens entre todos os membros da comunidade.

Na perspectiva universalista de justiça, encontramos também um outro sentido: o de distribuição equitativa de bens, inferido a partir das ideias de John Rawls (1997), em cuja teoria de justiça, a liberdade e a igualdade são dois pressupostos fundamentais, e, em consequência, intransgredíveis. Para ele, liberdade e igualdade devem ser conciliadas dentro de um novo contrato social e em contexto ético que reúna os distintos pontos de vista e formas de vida.

Analisando a materialidade dos dois valores no contexto das sociedades pós-segunda Guerra Mundial, Rawls (1997) afirma que o mundo ocidental e democrático impulsionou a liberdade como valor definidor de seu modelo social, e os países sob a influência marxista utilizaram o princípio da igualdade como base moral para a organização de suas respectivas sociedades. No entanto, na sua opinião, nenhum deles conseguiu realizar as promessas da modernidade, já que, ambos, ao sonharem cotas de igualdade ou de liberdade de sua população, desenvolveram modelos de sociedades geradores de injustiça. Segundo esse autor, somente em um único caso se pode violar o contrato de liberdade e igualdade: quando o fazendo, obtém-se uma distribuição material favorável aos mais necessitados. Em nome dessa negociação de cotas favoráveis aos injusti-

çados, o autor ressignifica o conceito de equidade no direito.

Esse sentido de justiça, como distribuição equitativa de bens, doa significado às denominadas políticas de discriminação positiva (na Europa) e políticas de ação afirmativa (no Brasil). São políticas que assumidamente não concedem tratamento igual para todos, mas geram ações que privilegiam os mais necessitados, como mecanismo de equalização das oportunidades sociais.

Além da universalista, outras perspectivas, postas no debate acadêmico, também atribuem sentidos diferenciados à justiça, a exemplo das propostas pluralista e radical de Estevão (2000). Para a perspectiva pluralista, não existe um caráter único e universal da justiça, conforme propõe a perspectiva universalista. Essa perspectiva, defendendo a plurivocidade do discurso da justiça, apresenta alguns argumentos.

Um dos argumentos se baseia na ideia de que os sentidos de justiça são plurais porque cada comunidade política concreta tem tradição comum e significados sociais comuns, e por isso, atribui sentidos diferenciados aos bens sociais. Assim, uma [...] *determinada sociedade só será justa se a sua vida essencial for vivida de uma forma fiel às compreensões partilhadas dos seus membros e, portanto, qualquer explicação da justiça distributiva será sempre uma explicação local.* (Walzer, 1999, *apud* Estevão, 2000, p. 20).

Um outro argumento importante é o de que cada esfera social – educação, saúde, trabalho – tem seus próprios critérios internos de distribuição de bens, daí Walzer defender a *arte da separação* das diferentes esferas sociais, porém mantendo cada uma autonomia relativa no sentido de que a posição dominante de um sujeito numa esfera social não deve influir na sua posição em outras esferas, de forma a evitar que ele possa ter acesso privilegiado ou vantagens na aquisição de outros bens. Segundo esse autor, [...] *a autonomia das esferas permite afrontar, por exemplo, os efeitos desintegradores dos excessos de mercado* (WALZER, 1999, p.25).

Um terceiro argumento é defendido pelos autores franceses (Boltanski e Thévenot, 1991 *apud* Estevão, 2004), segundo os quais a vida social é organizada em vários mundos: o mundo da inspiração, o mundo da opinião, o mundo doméstico, o mundo cívico, o mundo mercantil e o mundo industrial que *apostam em definições próprias de justiça, de argumentação, de grandeza, de valores, e de expressões de julgamento* (ESTEVÃO, 2004, p. 26).

No mundo doméstico, prevalece a justiça familiar com os valores de respeito à hierarquia e proteção aos menores. No mundo cívico, há prevalência da ética da justiça com apelo aos princípios da solidariedade, da igualdade e do interesse público. No mundo industrial, a justiça se articula à *performance*, à produtividade, à tecnicidade, à eficácia, ao mérito e à qualidade do produto. No mundo mercantil, ela se vincula à ideia de justiça dos preços, do respeito pelos acordos e concorrência, do respeito pela propriedade privada. No mundo da inspiração, a justiça é decorrente da singularidade e da criatividade. No mundo da opinião, valoriza a justa reputação e a opinião dos outros.

Os autores citados fazem uma advertência, a nosso ver muito importante, no sentido de que os pressupostos e os argumentos de um determinado mundo nunca devem ser transferidos para outro, uma vez que tal transferência é fator gerador de injustiça na medida em que pode levar à valorização de objetos estranhos ao mundo em causa, e alterar suas definições, pois o grande e o pequeno para um mundo, podem não sê-lo para o outro.

A perspectiva radical de justiça tem como expressiva representante Young (1990) que tece críticas ao paradigma distributivo. Um dos argumentos utilizados pela autora é o de que ele reduz a justiça a uma distribuição igual de direitos considerados como bens materiais que se possui e se distribui. Além de tudo, este paradigma propõe uma norma igualitária que finda por silenciar e uniformizar as diferenças, o que representa uma forma de injustiça cultural porque não contempla a pluralidade de práticas que conferem identidade e, por conseguinte, não considera questões

concretas como, por exemplo, as questões da mulher, dos homossexuais, dos negros, entre outras.

Young (1990, p.15) propõe, em substituição, um conceito de justiça como *eliminação da dominação e da opressão institucionalizadas*. Segundo a interpretação de Estevão, a autora em questão afirma ser urgente integrar a justiça cultural e a (re) distributiva:

[...] a primeira tendo a ver com a ausência de dominação cultural, de desrespeito e de não reconhecimento, enquanto a segunda tem a ver com a ausência de exploração, de marginalização econômica e de privação de um padrão de vida adequado (ESTEVÃO, 2000, p.32).

Vale registrar ainda na perspectiva radical de justiça que um outro sentido é posto pela concepção pós-moderna: a de justiça como reconhecimento das diferenças, a qual propõe que o tratamento das diferenças seja o aspecto mais relevante da justiça e que a diferença cultural seja também a diferença mais importante. Essa concepção, que se opõe ao paradigma redistributivo, afirma que embora o conceito de classe social seja relevante para o estudo da desigualdade e da diferença, não se pode reduzir o social à noção de classe social pelo fato de que variáveis como raça, gênero, etnia, religião, orientação sexual, deficiências são também fatores geradores de desigualdades e de injustiça, seja pela via da falta de reconhecimento, seja por um reconhecimento falseado das diferenças (Estevão, 2000).

No que se refere às formas de ação política, alguns teóricos argumentam que existem várias formas de exercê-la e de entendê-la. Uma delas é compreendê-la como uma atividade relacionada ao poder em si. É, como afirmam Colom e Dominguez (1997), o sentido do poder pelo poder em função do prestígio que representa, sem necessariamente conferir-lhe serventia social. Os autores admitem que a política tem uma dimensão ou natureza restrita ao nível pessoal de quem a materializa, ou seja, remetem à tese da personalização da política. Um dos argumentos é o de que a ação política confere força aos dirigentes, tanto pelo seu sentido de dar direção às ações, aos pro-

jetos e aos processos, como pelo *status* diferenciador e elemento de prestígio que goza o político na sociedade. Segundo eles, a materialidade da política se confunde com a relação estabelecida entre quem exerce ou detém a função política (governantes ou grupos sociais) e os integrantes da comunidade ou de grupos humanos que serão usuários dos resultados das ações políticas executadas.

Discutindo a relação entre cultura política e democracia, Chauí (1988) chama a atenção para dois tipos de uso do poder nas instituições públicas ou privadas protagonistas de políticas públicas. O primeiro diz respeito ao seu uso como um serviço e, neste caso, seus detentores – o indivíduo, o grupo, a instituição ou a força política –, o despersonalizam e o utilizam em prol do bem comum, realizando ações que respondem às demandas sociais e políticas da sociedade. O segundo seria o poder personalizado usado como privilégio, caso em que seus detentores – sujeitos individuais ou coletivos – se locupletam de suas prerrogativas, delas se beneficiando pessoal ou institucionalmente. Essa manifestação de uso pode ocorrer de várias formas, a exemplo do corporativismo, do oportunismo e do clientelismo político.

As contribuições de Weber (1994), nesse particular, são esclarecedoras, sobretudo porque, ao refletirem sobre a personalização das políticas, afirmam que o sentido de legitimidade do poder tem sido estabelecido a partir de três modelos: o tradicional, o carismático e o racional. O tradicional é quando ele se encontra estabelecido de forma “consuetudinária”, ou seja, para sempre, sem nunca explicitar os mecanismos que regulam tal “naturalidade”. O carismático, como a denominação sugere, é quando ele se constitui por meio de processos de reificação ou mitificação – o carisma – geralmente respaldado em uma explicação divina ou religiosa para justificar a sustentação ao poder político. Finalmente, o modelo racional, exercido a partir de procedimentos estabelecidos legalmente que, para tanto, se organiza e se institucionaliza de acordo com requisitos e modelos lógicos, previamente consensuados e aceitos.

Como podemos perceber, a dimensão simbólica, aí incluindo as ideologias, as formas de representação social, entre outras, dos atores individuais e coletivos, têm um peso relevante na orientação das políticas, a qual pode ser compreendida em sentido amplo ou restrito, segundo o faz a doutrina italiana, comentada por Puelles Benítez (1991). Em sentido amplo, a orientação política corresponde a um fenômeno dinâmico que, longe de ser uma atividade desordenada e atípica, é submetida a fins e a diretrizes, fenômeno este definido por Lucas Verdù como

[...] a predeterminação ideológica dos fins políticos que dizem respeito ao Estado e para cuja realização se orienta a ação dos órgãos estatais competentes. (s.d. apud PUELLES BENÍTEZ 1991, p.75).

O conceito restrito de orientação política se refere às contingências do cotidiano da vida política no que diz respeito à influência dos partidos políticos, da opinião pública e dos grupos de interesse e de pressão nos rumos das políticas públicas. O autor argumenta que sempre há lacunas na Constituição que permitem uma margem de ação por parte dos partidos políticos. Mesmo quando se trata de diretrizes importantes, sempre sobra espaço para que, de acordo com as ideologias, possa ser concedida ênfase em determinado aspecto, imprimir seus pressupostos ao máximo permitido pela Constituição.

No que concerne particularmente à educação, os partidos políticos historicamente têm defendido posições contrapostas. Os conservadores têm-se pronunciado em defesa da liberdade de criação e direção de escolas privadas, do ensino da religião nas escolas, do ensino público e gratuito somente em nível elementar etc. Os

[...] partidos progressistas vêm defendendo, por seu turno, a liberdade de cátedra, a escola laica, a gratuidade do ensino nos máximos níveis possíveis, a escolarização obrigatória, etc (PUELLES BENÍTEZ, 1991, pp. 80-81).

O autor destaca, entretanto, a existência de um comportamento comum a todos os partidos políticos parlamentares. Trata-se do

ajustamento de seus programas eleitorais às demandas não tanto de seus militantes como de seus eleitores. Dessa forma, os programas nem sempre se referem aos fundamentos ideológicos por eles defendidos posto se ajustarem à prática política.

Evidentemente que nos regimes políticos de partido único, este tem postura diversa: geralmente ele assume um papel de agente supervisor e controla a educação desde a pequena escola até a grande universidade. Neste caso, a educação assume um caráter doutrinário, de transmissor de valores ideológicos, dos quais o partido único é portavoz autorizado (PUELLES BENÍTEZ, 1991)

A orientação política que fixa os partidos seja em regime de partido único, ou sob o signo de pluralismo político, não é totalmente livre. Usualmente leva em consideração a opinião pública, uma vez que a sua influência é tao forte que, muitas vezes, atividades que lhe são adversas, mesmo quando são legais, não podem ser realizadas por um governo. Isso explica as iniciativas governamentais de modificá-la e, até mesmo, a manipular quando ela lhe é desfavorável.

No que diz respeito à perspectiva ética das ações das políticas públicas, Weber (1993) estabelece uma distinção bastante útil para analisar as ações políticas dos partidos e dos políticos quando se encontram em dois momentos cruciais: na oposição e no exercício das funções de governo. Trata-se da distinção entre as ações orientadas pela ética da convicção e aquelas orientada pela ética da responsabilidade. O autor realça, no entanto, que assim como uma ação eticamente responsável não implica agir desprovido de convicção, uma ação que se orienta pelas convicções não deve ser considerada como irresponsável. Considera, entretanto, haver um contraste acentuado entre ambos os tipos de ação. A distinção reside precisamente no fato de a ética da responsabilidade enfatizar as consequências da ação. Ao contrário, aqueles que agem fundados numa ética de objetivos finais só se sentem responsáveis por manter acesas as intenções puras, o protesto contra as injustiças da ordem social (Weber, 1993). Se-

gundo o autor, há partidos e políticos que constroem suas carreiras – como lhes parecem conveniente –, exclusivamente sobre convicções, fazendo crer que a ponderação das posições políticas pode ser considerada posição fraquejada em relação ao propósito de eliminar as mazelas sociais.

Para Weber, as políticas públicas não devem ser gestadas apenas com base em convicções. Devem ter base na realidade, ou seja, devem ser passíveis de exequibilidade com responsabilidade sobre as ações delas decorrentes e, no caso das políticas sociais em contextos de dependência social, devem ter como critério mecanismos que apontem na direção da superação da situação de dependência. Não devem gerar ciclos de manutenção e reprodução da dependência de suas clientelas, por isso argumenta que o princípio da reciprocidade é um requisito para o benefício público. Suas clientelas, portanto, devem dar retorno à sociedade, e isso justifica a adoção da política como fomento para o benefício público.

A ética da responsabilidade é requisito para a cidadania. Os atores sociais e políticos devem assumir sua cota de participação e de responsabilidade em relação ao bem público. A opinião pública, assim como os partidos políticos, sofre a influência dos chamados grupos de pressão e muitas vezes, afastam-se de suas prerrogativas. Estes grupos são definidos por Mathiot

[...] como associações, sindicatos ou sociedades que, em defesa dos interesses comuns de seus membros, se esforçam por todos os meios em influir sobre o poder político ou sobre a opinião pública (s.d. apud PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 82).

Costuma-se, todavia, fazer uma distinção entre os denominados grupos de interesses, constituídos por um conjunto de indivíduos que mantêm uma atitude comum, centrada na existência de interesses compartilhados, que tratam de fazer valer em seu próprio âmbito e que podem afetar a outras instituições da vida social. Trata-se, portanto, de um elemento da realidade social e que não é ne-

cessariamente um grupo de pressão. Poderá assim adjetivar-se quando tenta influir sobre o poder político – quer o governo, quer o poder legislativo –, para favorecer seus interesses, sem assumir responsabilidades políticas por isso, transformando-se assim em um *lobby*. Esses grupos têm-se constituído peças-chave da realidade política contemporânea. Dada a sua forma anônima de atuar, também são denominados “governo invisível”. Aparecem, em geral, como um agente político irresponsável, como elemento desagregador da realidade política. Sua eficácia depende normalmente do número de adesões, da sua capacidade financeira, da sua organização e, em definitivo, de seus métodos de influência, os quais têm variado entre os velhos usos da apelação, corrupção e ameaças, até outros mais ortodoxos como a consulta, a negociação, as ajudas econômicas às campanhas eleitorais ou as campanhas de imprensa e de opinião.

O poder político, em sua orientação política, tenta minimizar os efeitos negativos da ação desses grupos, imprimindo o que se costuma denominar de princípio da reciprocidade, ou seja, conseguindo que apresentem atitudes positivas como coletar informações, colaborar com o poder quando cheguem a acordos, canalizar aspirações sociais, etc.

Finalmente, em relação à última pauta proposta – os mecanismos de afirmação e de proteção de direitos –, devemos atentar para as fontes de direitos tais como as Conferências Internacionais de Educação, sob cuja égide vêm-se estabelecendo pactos entre os países, que geram compromissos morais e progressivamente são alçados à categoria de direito. É o caso, por exemplo, do Pacto sobre a Universalização da Educação Elementar, firmado em 1990, na da Conferência de Educação para Todos, de Jomtien, que propôs o compromisso da universalização do ensino fundamental no prazo de dez anos, e que ensejou, no Brasil, a declaração e o reconhecimento do direito à educação básica em nível de ensino fundamental.

Convém salientar que essa fonte não foi exclusiva. O Fórum Nacional em Defesa da

Educação Pública e Gratuita, os movimentos educativos e os grupos de interesse articulados em torno das propostas da LDB atual, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, as associações e sindicatos profissionais, as lideranças e movimentos estudantis, entre outros, também podem ser considerados como fontes desse direito.

Quanto aos mecanismos de proteção de direitos, nosso ordenamento jurídico é bastante amplo em termos de documentos legais tais como: a LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a própria Constituição Federal, bem como as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas Municipais e as disposições complementares (instruções, decretos, leis, pareceres, portarias, etc.), elaboradas pelos sistemas de ensino e pelos conselhos de educação.

Como se sabe, um direito, no seu processo de constituição, precisa inicialmente ser declarado e para tal deve gozar de legitimidade junto à comunidade que o exercitará. Em seguida, precisa ser reconhecido como tal no sentido de se integrar ao patrimônio jurídico dos sujeitos sociais. Finalmente, precisa ser objetivado mediante uma norma disposta no ordenamento jurídico. O direito que não é objetivo, ou seja, não está prescrito por uma norma legal, não pode ser reconhecido como tal. Trata-se de uma recomendação ou um conselho moral.

Nesse particular, é que se encontra o problema do ordenamento jurídico educacional brasileiro, uma vez que a grande maioria de suas normas ou são de eficácia contida, na medida em que há outra norma que delimita sua aplicação, ou são de eficácia limitada, na qual sua eficácia depende da edição de outra, sem a qual a norma apenas tem o condão de obrigar a edição da norma que lhes bloqueará os efeitos (Silva, 2003). Raramente são encontradas, nesse ordenamento, normas de eficácia plena que são as que asseguram, de fato, os mecanismos de garantia e de proteção. Por isso, no Brasil, o conjunto de outros direitos que, em tese, viabilizariam o exercício do direito à educação, por não se encontrarem dispostos por normas de eficácia plena, podem ser conside-

rados apenas como declarações de intenção ou compromissos morais, ainda que estejam objetivados em ordenamento jurídico. Por isso, recomendamos considerar a eficácia da norma que dispõe um direito, como uma referência da qualidade moral de uma política pública.

Alguns referentes da qualidade moral da política de educação básica no Brasil.

O estudo de documentos relevantes de nosso ordenamento jurídico-educacional nos permite pontuar alguns referentes da qualidade moral da política de educação básica no Brasil. Na atual LDB, percebemos que a política de universalização do acesso ao ensino fundamental e as políticas de expansão progressiva da educação infantil e do ensino médio são orientadas pela perspectiva universalista no seu sentido de justiça como distribuição igualitária de bens sociais. No primeiro caso, a universalização se expressa como direito à educação, disposto numa norma de eficácia plena, dado que, de acordo com o que dispõe a atual LDB, sujeitos individuais e coletivos podem acionar o Estado quando este por ventura descumprir o seu dever de assegurar matrícula no ensino fundamental. Dessa forma, o direito à educação está protegido, vez que a proteção legal implica uma forma de sanção para o descumprimento de um dever.

No segundo caso, o acesso à educação infantil e ao ensino médio, conforme posto na LDB, representa apenas um compromisso moral, assumido em texto legal por meio de uma norma de eficácia limitada, dado que ela pede uma outra norma que lhe assegure materialidade e certamente será disposta em outros textos legais inerentes aos poderes dos governos municipal e estadual, respectivamente, uma vez que estes níveis de ensino, por lei, estão sob a responsabilidade desses governos.

Vale salientar, no entanto, que a expansão progressiva da oferta daqueles níveis de ensino vem se efetivando e se materializando por pressão da sociedade, e o Estado, através do planejamento educacional,

Educação básica:
avaliação e
monitoramento
de políticas
públicas

Elizabeth Varjal

vem, em resposta, paulatinamente ampliando as metas para o incremento da matrícula e o aporte de recursos financeiros, sendo visível o aumento progressivo das matrículas rumo à uma política de universalização. Equivale dizer que a educação infantil e o ensino médio estão em vias de serem declarados como direito (embora o ensino médio, na retórica governamental, já o tenha sido, ao ser incorporado como educação básica).

O sentido de justiça como distribuição equitativa, também inerente à perspectiva universalista, é igualmente realçado numa política de discriminação positiva presente no atual Plano Nacional de Educação. Essa política discrimina favoravelmente os desfavorecidos, ao conceder prioridade às crianças das famílias de menor renda, ao propor a localização das instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrar os melhores recursos técnicos e pedagógicos. O mesmo ocorre com relação à política de transporte escolar que prioriza os alunos do meio rural.

A perspectiva radical, tanto no seu sentido de eliminar as relações de dominação e opressão, quanto de reconhecer as diferenças, também orienta várias políticas implementadas por vários programas do MEC, reguladas em diferentes textos normativos. É o caso, por exemplo, das políticas de ações afirmativas relacionadas à promoção da igualdade de gênero, do reconhecimento de raça, de religião, de multiculturalidade na educação de jovens e adultos, de inclusão dos portadores de necessidades especiais ou deficiências, entre outras.

Vale destacar, igualmente, as políticas de reconhecimento da autonomia da escola e dos sistemas de ensino, para as quais nosso ordenamento jurídico-educacional é rico em normas de eficácia limitada e contida. Nesse caso, a eficácia será assegurada pelo regimento escolar e pelos sistemas de ensino, os quais transformam, tanto a escola como os sistemas de ensino, em espaços de declaração e proteção de direitos. Como exemplo, poderíamos citar a norma da LDB, que pres-

creve a progressão parcial para alunos, a qual dispõe que:

*[...] nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar **pode** admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.* (BRASIL, Lei Federal, nº. 9.394/1996; Tít. V, Cap. II, Art. 24, Inc. III, grifo nosso).

O termo *pode*, não se apresenta como uma imposição (pois se assim o fosse, o termo adequado seria *deve*) e sim como uma concessão ou até uma recomendação da Lei. No entanto, para que a progressão parcial seja de fato um direito do aluno, tanto as escolas como os sistemas de ensino têm que estabelecer regulações sobre a matéria. Trata-se, portanto, de uma norma de *eficácia limitada* por exigir outra norma para que se efetive. No caso das disposições do regimento escolar sobre a matéria, as normas são de *eficácia contida*, por serem disciplinadas pelas normas do sistema de ensino. Isso quer dizer que a LDB reconhece a pluralidade de contextos que interferem na declaração, no reconhecimento e na proteção de direitos, sobretudo quando eles são de caráter prescricional. Por isso, é comum observarmos na realidade educacional brasileira, escolas nas quais o regime de progressão parcial é direito dos alunos e das escolas nas quais tal direito sequer foi discutido.

Gostaríamos de concluir nossa reflexão advertindo que inúmeros outros referentes da qualidade moral da política de educação básica do Brasil, de acordo com as pautas anteriormente discutidas, estão presentes no ordenamento jurídico-educacional e nos outros instrumentos que dão materialidade às políticas públicas. Esgotar a reflexão sobre a temática no espaço e nos limites desta exposição é tarefa impossível. Contudo, não resta dúvida de que ela constitui um imperativo na agenda dos educadores comprometidos com a construção da justiça na educação como atributo de sua qualidade social que se coloca no horizonte de um projeto socioeducacional emancipatório.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez., 1996.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 1998.
- COLOM, Antoni J. & DOMINGUEZ, Emilia. *Introducción a la política de la educación*. Barcelona: Ariel, 1997.
- CORTINA, Adela. *Alianza y contrato. Política, ética y religión*. Madrid: Trotta, 2001.
- ESPEJO VILLAR, Belén. *La reconstrucción de la educación en el nuevo orden global*. In: "Políticas Educativas para el nuevo siglo". Salamanca: Hespérides, 2001, pp. 15-30.
- ESTEVIÃO, José Carlos. *Educação, justiça e democracia: um estudo sobre as geografias da justiça em educação*. São Paulo: Cortez, 2004.
- ESTRELA, Maria Teresa. *Avaliação da formação de professores: algumas notas críticas*. In: ESTRELA, Albano; NÓVOA, António (org.). **Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Editora, pp. 191-206, 1999.
- KOHLBERG, L. *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000.
- MEDINA RÚBIO, R. *Políticas socioeducativas europeas contemporâneas*. In: "XI Congreso Nacional de Pedagogía: innovación pedagógica y políticas educativas". **Actas**, Guipúzcoa, 1996.
- MILLER, D. *Perspectivas de justiça social. Análise social*, v. XXXIII, 1998, pp. 323-339.
- PUELLES BENITEZ, Manuel de. *Estado, políticas y educación. Cuadernos de Educación Comparada: política y educación en Iberoamérica. Cuadernos de la Organización de Estados Iberoamericanos*, nº.4, pp. 13-40 [2000?]
- RAWLS, J. *Teoría de la justicia*. 2ª. ed. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- SUBIRATS, M. *Reforzar a las entidades cívicas es cosa de derechas?*. **El País**, 1999.
- VARJAL, Elizabeth. *Políticas de avaliação institucional de universidades do Brasil: o estado da arte*. Trabajo de Grado. Universidad de Salamanca: Salamanca, 2005.
- WEBER, Max. *Teoría de la organización social*. México: FCE, 1994.
- YOUNG, I. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Educação básica:
avaliação e
monitoramento
de políticas
públicas

Elizabeth Varjal