

**A Refração Política e suas influências na legislação educacional e na gestão dos sistemas de ensino****Political Refraction and its influences on educational legislation and management of education systems**

DOI:10.34117/bjdv6n10-295

Recebimento dos originais:08/09/2020

Aceitação para publicação:14/10/2020

**Cecilia Neves Lima**

Doutorado em Ciências Humanas – Educação, PUC-Rio

Instituição :Universidade Federal Fluminense

Endereço:Instituto Noroeste de Educação Superior /UFF

Av. João Jasbick, s/n – Bairro Aeroporto, Santo Antônio de Pádua - RJ CEP: 28470-000

E-mail: cecilialima@id.uff.br

**Pablo Silva Machado Bispo dos Santos**

Doutorado em Ciências Humanas – Educação, PUC-Rio

Instituição :Universidade Federal Fluminense

Endereço completo: Faculdade de Educação /UFF

Rua Prof. Marcos Valdemar de Freitas Reis, s/n, Bloco D, Campus do Gragoatá, Niterói, RJ, CEP: 24210-201

Email: pablobispo@id.uff.br

**RESUMO**

O presente trabalho consiste em um ensaio no qual são discutidas as possibilidades e limites de um conceito denominado Refração Política. Para tanto são analisados alguns exemplos pertinentes à Área de Educação, de modo a traçar diretrizes investigativas, bem como, esboçar um exame da pertinência e fidedignidade deste conceito. Ao final do artigo são propostos alguns elementos teórico-metodológicos relativos à aplicação deste constructo à empiria relativa à Educação, especialmente no tocante à Política Educacional, assim como são identificados/as alguns procedimentos que aludem à efetiva utilização deste conceito em toda sua abrangência.

**Palavras-Chave:** Política, Política Educacional, Refração Política.**ABSTRACT**

This work consists of an essay in which the possibilities and limits of a concept called Political Refraction are discussed. Some examples pertinent to the Education Area are analyzed in order to trace investigative guidelines, as well as to outline an examination of the relevance and reliability of this concept. At the end of the article, some theoretical-methodological elements are proposed regarding the application of this construct to the empiria related to Education, especially regarding Educational Policy, as well as some procedures that allude to the effective use of this concept in all its scope.

**Keywords:** Policy, Educational Policy, Political Refraction.

**1 INTRODUÇÃO**

As relações entre Política e Legislação, bem como entre o Estado, a Legislação e a Política não podem de forma alguma ser reputadas como harmônicas, assim como, sem nenhuma sombra de dúvida, é impossível observar correspondências diretas entre estes três entes basilares dos fenômenos das sociedades contemporâneas. Em obra anterior, foi proposta a aplicação de uma noção, cunhada por analogia com o fenômeno físico da refração. A luz, ao passar de um meio para outro, altera sua velocidade e direção, devido à alteração de sua velocidade de propagação. A esse respeito, cabe indicar que não é possível pensar em refração total, e isto se dá por um motivo simples: a refração total de um feixe luminoso diz respeito a uma propriedade diversa da propagação da luz, qual seja a propriedade reflexiva. Assim, um fenômeno de refração total é na realidade um fenômeno de reflexão, o qual também existe e pode ser utilizado como analogia, mas que diz respeito a outra natureza de ocorrência, diversa da que trataremos no presente artigo<sup>1</sup>.

Levando em consideração a analogia central que é tema deste ensaio, ou seja, a refração. Deste modo, entendemos que, uma ação política, bem como sua materialização no âmbito das políticas públicas, sofrem em maior ou menor grau algum tipo de modificação quando passam das propostas documentais à implementação concreta (SANTOS, 2011). Tal analogia tem em vista tipificar os desvios ocorridos entre as propostas legais e as ações desenvolvidas no âmbito da Política, com especial interesse para a Política Educacional. O conceito de refração política não é novo, no entanto. Outros autores como Antonio Segrillo<sup>2</sup> (2005) já o utilizaram anteriormente mas o que pretendemos fazer é uma aplicação de tal conceito a diferentes dimensões da Política, bem como, preocupamo-nos com uma expansão do escopo do mesmo de modo a facilitar o entendimento de fenômenos amplos e abrangentes conectados à mediação Jurídico-Política entre Estado e Sociedade.

De antemão é possível pensar em dois graus de refração política<sup>3</sup>: refração política parcial (quando ocorre um desvio igual em algumas das premissas do documento jurídico-político que dá suporte à ação proposta) e refração políticatotal (quando ocorrem desvios em quase todos os

---

<sup>1</sup> A reflexão, conforme é sabido por intermédio da Física óptica elementar, diz respeito a uma propriedade na qual um feixe de luz, ao incidir sobre determinada superfície altera sua trajetória de modo a ter seu vetor invertido

<sup>2</sup> Este autor apresenta uma análise relativa aos processos de democratização/mudança do Estado ocorridas durante os anos de 1980-1990 e que foram concernentes ao fim da antiga União Soviética, seja no âmbito dos partidos, seja no âmbito das estruturas do Estado/Governo deste país. Assim, Segrillo menciona a existência de uma refração política, no sentido de indicar a existência de alterações significativas no que diz respeito às políticas de estado tal como pensadas na esfera governamental e seu processo de implementação mediado pelos órgãos parlamentares Soviético/Russos.

<sup>3</sup> Cabe indicar que esta é uma das aproximações iniciais em relação ao conceito, de modo a tentar operar com o mesmo a partir de sua aplicação a eventos e elementos concretos da realidade. Entre estas categoriais de refração política podem ser inseridos inúmeros estados de intensidade.

elementos elencados pela letra dos documentos jurídico-políticos em que a ação proposta se faz presente). Igualmente cabe indicar que dentre as maneiras de captar a refração política, uma possui especial validade: a leitura de documentos legais (cotejada com análise de conteúdo e análise retórica) comparada com observações concretas dos contextos em que tais documentos regulam a mediação jurídico-política de seus conteúdos. É com base nesta diretriz que procurei elencar os exemplos e discuti-los em relação ao conceito de Refração Política, tal como apresentado na perspectiva que se segue.

Com vistas a explorar a fecundidade e pertinência deste conceito, procuraremos ao longo deste ensaio, aplicá-lo no âmbito de dois fenômenos: a) A Burocracia no âmbito do Estado; b) A interpretação monolítica da noção de Gestão Democrática. Tais fenômenos são tomados nos casos em que ocorreria refração política total ou parcial de sua matéria constitutiva. Ao final do ensaio, propõe-se um indicador que possa contribuir para delimitar de modo a quantidade de refração política presente em cada matéria jurídico-política.

## **2 A BUROCRACIA NO ÂMBITO DO ESTADO E A REFRAÇÃO POLÍTICA IMPLICADA NA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA**

A refração política, quando expressa em sua forma de refração política total configura uma realidade na qual a burocracia, concebida como alternativa mediada e mediadora ao poder tirânico e opressor do “Estado Hobbesiano<sup>4</sup>”, converte-se em alguns casos em seu contrário: um instrumento de coerção e aviltamento dos direitos civis, instrumento este utilizado de forma arbitrária contra aqueles que deveriam ser protegidos contra os desmandos decorrentes da concentração de poder (tendente ao absoluto) que advém dos detentores de funções de comando no âmbito do Estado.

Este fator se deve à matéria constitutiva do cerne da burocracia (pelo menos quando este termo refere-se à teoria weberiana<sup>5</sup>) consiste na materialização (embutida na materialidade dos documentos) da racionalidade aplicada à administração política, concernente às determinações decisórias ocorridas no âmbito das cúpulas de comando das organizações públicas. Tal matriz racional da burocracia possui relação estreita com os padrões de desenvolvimento da racionalidade (bem como, da valorização cultural de tal racionalidade) do Estado em questão, bem como da valorização cultural da racionalidade, imbricada em sua matriz cultural, especialmente no âmbito

---

<sup>4</sup> Na obra “O Leviatã” (2000), Thomas Hobbes discorre sobre os processos de constituição do Estado de Direito

<sup>5</sup> Max Weber (1988) define a burocracia como “a jaula de ferro” do homem moderno, a qual conforma as relações de poder existentes nas sociedades. Tal conformação subsistiria com base na legitimação social dos processos decisórios relativos às ações desenvolvidas no âmbito do Estado/Governo. Tal legitimação encontra suporte na dimensão técnica e na dimensão política, sendo sua manifestação perceptível mediante o suporte material de seus conteúdos, presentes estes na documentação concernente à dimensão jurídico-política da burocracia estatal existentes nos órgãos públicos.

dos grupos políticos dominantes no nível da Política Estatal. Em se tratando de países como o Brasil, nos quais os conhecimentos técnico-científicos não encontram ressonância valorativa nos padrões valorativos da cultura nacional (mormente no que se refere aos conhecimentos referentes à política e à sociologia), é possível situar o desenvolvimento da racionalidade organizativa/instrumental<sup>6</sup> em um caminho de dissonância no que diz respeito à lógica prática da racionalidade estatal, eivada pelo patrimonialismo e pelo tradicionalismo inerente a muitas de suas instituições (SANTOS, 2005). Assim, o desenvolvimento da burocracia estatal no Brasil segue muitas vezes caminho diverso do desenvolvimento das racionalidades apontadas por Habermas, na medida em que a lógica de institucionalização do Estado muitas vezes atende a interesses políticos diversos daqueles envolvidos no processo de tornar mais eficientes em nível técnico (e portanto mais conectadas com a lógica prática imbuída de racionalidade comunicacional ou mesmo instrumental).

Deste modo, levando em conta os fatores expostos, e tendo em vista o fato de que os padrões de racionalidade influenciam diretamente na forma final expressa na materialidade da burocracia, a refração política aí se apresenta permeada de aporias conceituais e paralogismos, pois a sua matriz intelectualivo/conceitual apresenta-se também despida de uma ordenação em nível de coerência lógica interna. Devido a isto, há no âmbito da transição entre o plano da formulação documental e sua implementação prática uma refração política de segunda ordem, a qual condiciona encaminhamentos circulares de pessoas, recursos e processos, bem como distorce a temporalidade relativa aos trâmites esperados em relação às transferências-trocas entre Estado e Sociedade Civil. Um bom exemplo deste processo está no artigo n. 1238 do Código Civil o qual dispõe sobre os procedimentos para que seja requerido o usucapião, embasado este na premissa Constitucional que garante a todo brasileiro atividade econômica e moradia. As dificuldades de tramitação e o longo prazo para que tal direito seja requerido (vários anos) acaba por inviabilizar na prática, o provimento deste direito do cidadão, tamanha a distorção temporal operada no âmbito da burocracia.

Outro exemplo, relativo ao setor do Estado concernente à Educação diz respeito à premissa de que a todo elemento presente no espaço escolar cabe a responsabilidade sobre a administração

---

<sup>6</sup> Jürgen Habermas, em seu livro: “A Ética da Discussão e a Questão da Verdade”(2001) alude a duas instâncias da razão: a racionalidade instrumental, pautada nos processos imbricados na lógica formal e que possui como referência a noção absoluta de “verdade” e a lógica comunicacional, a qual utiliza como fundamento as regras da argumentação embutidas em uma “teoria da comunicação (pautada na relação sempre pressuposta entre emissor e receptor) que utilizaria como parâmetro a noção de “veracidade”, aferida por outro critério, que não o da evidência irrefutável (tal como presente na obra Cartesiana, e que Habermas identifica como sendo o mote da “racionalidade instrumental”), mas sim o do quanto os atores envolvidos em determinado debate/discussão emprestam fidedignidade à assertiva/argumento proposto. Cabe indicar que é possível detectar em diversos documentos legais (como nos artigos 1 e 58 da LDB, por exemplo) exemplos de ambos os tipos de racionalidade explicitados por Habermas.

das escolas (CERVI, 2005). Nesse sentido, ocorre uma refração política parcial pois quando a legislação educacional descreve os mecanismos (participação em Conselhos Escolares, Conselhos de Classe, Comissões de Elaboração do PPP) mas não definem a periodicidade de tais eventos e nem tampouco em que proporção a participação de cada um dos atores presentes na escola pode ocorrer, acaba por inviabilizar tal participação por dois motivos: a) muitos dos atores (especialmente os pais de alunos) não necessariamente estão conscientes dessa possibilidade de atuação (pois não há regulamentação quanto à publicidade de tais processos); b) sem ser estabelecida a dinâmica de formação de tais instâncias deliberativas podem existir (como de fato existem) casos em que a participação se dá meramente pela presença formal de poucos representantes que acabariam por não colaborar de maneira efetiva nos processos decisórios em que são instados à participação. Tal refração política reflete características centralizadoras e autoritárias do Estado Brasileiro, o qual por longos períodos de tempo conviveu com baixa participação política da população nos processos decisórios (SANTOS, 2010).

No que se refere à relação entre a refração política e a burocracia estatal no Brasil, percebe-se que em muitos casos as condicionantes políticas deformam a estrutura legal e sua implementação prática a ponto de fazer com que os trâmites documentais que seriam indícios de uma racionalidade estatal acabem por se tornar veículos de inoperância de trâmites e de desvios da norma prevista em lei (MARTINS, 2005). Este é um dos casos exemplares que ilustram a existência de um fenômeno de refração política no âmbito jurídico-político, adiante procuraremos discutir a refração política tal como percebida em relação à interpretação monolítica da noção de Gestão Democrática da Educação.

### **3 A REFRAÇÃO POLÍTICA DA NOÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA APLICADA À EDUCAÇÃO: CONDICIONANTES DE UMA VISÃO MONOLÍTICA**

A Constituição Brasileira de 1988 (CF/1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) atual trazem em seu bojo um conceito que orienta (ou ao menos, encontra-se registrada tal intenção) as relações políticas entre Estado e Sociedade, bem como objetiva trazer à participação setores organizados da Sociedade Civil, outrora excluídos das decisões políticas concernentes aos diversos setores do Estado (CURY, 2000, SANTOS, 2011). Ocorre, porém, que há um tipo específico de refração política passível de ser percebido mediante a observação de alguns processos de estruturação de tais relações, os quais apresentam certa perspectiva monolítica de construção destas relações ao invés de contemplarem o caráter dinâmico, vivo e dialético de algo que pretende ser democrático.

A respeito do caráter dialético da noção de Gestão Democrática, tal como apresentada na CF/1988 e na LDB<sup>7</sup>, este diz respeito a uma perspectiva na qual ocorre desde a promulgação da CF/1988, um processo de democratização (implicado na gestão) referir-se à democratização do conteúdo da gestão educacional nos mais diversos âmbitos (a partir da possibilidade de pertencimento dos mais diferentes sujeitos e grupos sociais às estruturas de órgãos decisórios) bem como à democratização da forma (encarnada na possibilidade da existência de órgãos representativos em todas as estruturas e sistemas da educação nacional). Apesar deste processo, cabe dizer que a perspectiva que deveria ser dialética no que se refere à relação entre conteúdo e forma, acaba por apresentar-se monolítica.

O caráter monolítico da Gestão democrática se dá na medida em que a democracia representativa é incorporada como referência e como parâmetro deste conceito sob a forma unívoca dos conselhos enquanto instância decisória paralela ao poder dos entes da política implicados na gestão (como diretores e secretários de educação). Nesse sentido, é correto dizer que ao invés de haver uma relação dialética entre o processo de participação política da sociedade civil nestes órgãos e a necessária democratização das instâncias decisórias, ainda assim as forças existentes no campo da política educacional brasileira promovem uma refração política parcial, na medida em que a forma dos conselhos é preservada, mas o seu conteúdo nem sempre o é, havendo espaço em diversos casos para manipulação dos mesmos, seja pela ausência de divulgação, seja pela subversão da estrutura dos conselhos com vistas a manipular os resultados de suas assembleias (SANTOS, 2011).

Além dos impactos da refração na forma como os conselhos são geridos, há que se destacar o quanto a refração política está implicada também no modelo de democracia. Da mesma forma que a ideia de democracia existente na política brasileira em nível mais amplo condiciona a existência de instâncias colegiadas dos três poderes, a influência da estrutura deste campo de forças políticas (no sentido bourdieuniano do termo<sup>8</sup>) condiciona a existência de estruturas colegiadas correlatas no que se refere à organização da sociedade civil (em sua mediação com o Estado) e que, portanto, dada tal refração política parcial acabam por trazer para seu bojo vícios políticos comuns às instâncias decisórias já mencionadas e presentes de modo prévio na política nacional, como o patrimonialismo e o tradicionalismo.

---

<sup>7</sup> Os artigos 12 e 13 da CF/1988 referem-se à Gestão Democrática “na forma da Lei”, sendo tal Lei a LDB, a qual reforçará tal imperativo nos artigos de n. 3, 12, 14 E 15.

<sup>8</sup> Para Pierre Bourdieu (2001), o campo é o locus do espaço social no que tange às relações (sempre concorrenciais) de poder e orienta-se de modo análogo aos campos de força da física, nos quais os indivíduos e grupos, através da interação entre a estrutura de forças do campo e suas escolhas pessoais orientam seus movimentos no campo, bem como sua perda e sua aquisição de mais poder a partir da interação com tais coisas. Assim, na mesma medida em que é composto pelos agentes (indivíduos, grupos e/ou estruturas sociais), de modo dialético o campo condiciona a ação dos mesmos.

**4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste breve ensaio foram discutidas duas manifestações da refração política no âmbito da Política Educacional. Uma exegese mais exaustiva da Constituição, combinada com uma leitura igualmente intensiva e interpretada da LDB e dos demais planos e programas da política educacional nacional seguramente traria mais elementos para que outras ocorrências fossem detectadas e discutidas, porém esse trabalho teve a preocupação de marcar de modo exemplar dois elementos de bastante controvérsia no que diz respeito à Política Educacional.

Partindo do princípio que todo modelo teórico pode (e deve) sofrer alterações de modo a melhor abarcar a compreensão da realidade, tal como postulado por Gaston Bachelard (2004). Tais alterações se dão a partir das sucessivas confrontações entre a instância empírica e a instância ideal/simbólica, e é mediante tal confrontação que ocorre a dupla fertilização do conhecimento (CARDOSO, 1988). Com base nestes pressupostos, entendemos que o conceito de refração política que neste trabalho apresenta um caráter genérico e polimorfo poderá sofrer modificações no sentido de ampliar sua precisão e sua abrangência a mais casos particulares do possível (BOURDIEU, 2000) quando estes envolverem a Política Educacional e a Política em sentido lato.

De modo a encetar tais modificações, proponho alguns procedimentos metodológicos auxiliares (alguns foram utilizados em caráter experimental para a composição deste ensaio). Vamos a eles:

- a) Analisar documentos legais e textos referentes a programas, ações e planos da política educacional. Por um lado, no que tange a corpus documentais a serem analisados, é necessário conjugar duas técnicas: 1) análise de conteúdo (com vistas a realizar o levantamento dos argumentos mais comuns e delinear o campo retórico do documento); 2) Análise retórica, com vistas a examinar a composição dos argumentos, bem como as estratégias persuasivas (relativas às proposições políticas) implicados no corpus documental já mencionado.
- b) Cotejar o escopo de documentos analisados com dados referentes ao momento de implementação das ações, planos e programas políticos presentes nos referidos documentos. Para que sejam colhidos tais dados, torna-se necessário a utilização de técnicas diversas de registro das ações políticas, tais como: observações etnográficas, entrevistas, questionários e leitura de periódicos relativos ao tema. Tal comparação tem como objetivo verificar as diferenças entre o texto legal e os registros relativos ao momento em que as propostas de tal texto tornam-se concretas, registrando então se houve refração política, bem como a forma concreta de que esta viria a se revestir.

Para além das contribuições trazidas pela aplicação este conceito ao entendimento da Política Educacional, cabe indicar que o mesmo necessita de ajustes e modificações. Caberia então, com vistas ao aperfeiçoamento deste constructo, a definição de índices de refração política, baseados (por exemplo) na quantidade de elementos previstos em lei e que são afetados pela refração política. Nesse sentido, um dos elementos que comporiam tal índice seria, sem sombra de dúvida, o que alude à quantidade de argumentos persuasivos utilizada, combinados tais argumentos com a força dos mesmos no condicionamento dos campos políticos.

Ainda sobre o conceito de refração política, torna-se necessário indicar que é a partir do mapeamento das condições do campo político em cada caso de refração que se torna possível inferir a partir de quais condições sociais e políticas no que diz respeito à circulação do poder e à instauração de normas sociais, tais fenômenos de refração política ocorrem nos seus respectivos graus.

Espera-se então que este trabalho tenha trazido subsídios para que, a partir destas notas introdutórias, seja possível o desenvolvimento de análises que levam em conta novos e insuspeitados fatores influenciadores da política educacional no Brasil.

**REFERÊNCIAS**

- BOURDIEU, Pierre. O Ofício de Sociólogo: preliminares epistemológicas. Rio de Janeiro, Zahar: 2000.
- \_\_\_\_\_. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo, Perspectivas: 2001.
- BRASIL, Constituição Federal do Brasil. Brasília, Congresso Nacional: 1988.
- BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394/96. Brasília, Senado Federal, 2010, 5ª. Ed.
- CARDOSO. Miriam Limoeiro. O Mito do Método. Trabalho apresentado no Seminário de Metodologia Estatística apresentado na PUC-Rui em 1971.
- CERVI, Rejane de Medeiros. Padrão Estrutural do Sistema de Ensino no Brasil. Brasília, IBPEX: 1995.
- HABERMAS, Jürgen. A ética da discussão e a questão da verdade. São Paulo, Martins Fontes: 2001.
- HOBBS, Thomas. O Leviatã. São Paulo, Martin Claret: 2000.
- MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de uma teoria da burocracia política não estatal: política e administração no terceiro setor. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Número 2, junho-ago, Salvador-BA.
- SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. O Colégio Nova Friburgo da Fundação Getúlio Vargas (1962-1976): mergulhando em sua memória institucional. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. Rio de Janeiro, PUC-Rio: 2005.
- \_\_\_\_\_, O Público, o Privado e o Ensino Fluminense; o Caso do Centro Educacional de Niterói (1954-1970). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. Rio de Janeiro, PUC-Rio: 2010.
- \_\_\_\_\_, Guia Prático da Educação no Brasil: ações, planos, programas e impactos. São Paulo, CENGAGE Learning: 2001.
- SEGRILLO, Angelo. Rússia e Brasil em transformação: uma breve história dos partidos russos e brasileiros em seu processo de redemocratização. Rio de Janeiro, 7 Letras: 2005.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, UNB: 1988.